

THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université de recherche Paris Sciences et Lettres
PSL Research University

Préparée à l'Ecole des hautes études en sciences sociales

Un régime de propriété aux caractéristiques chinoises : Droit foncier
du sol collectif et urbanisation

Ecole doctorale n°286

ECOLE DOCTORALE DE L'EHESS

Spécialité TERRITOIRES, SOCIÉTÉS, ET DÉVELOPPEMENT

Soutenue par Miguel ELOSUA
le 18 décembre 2018

Dirigée par **François GIPOULOUX**

COMPOSITION DU JURY :

M. GIPOULOUX François
Directeur des recherches, CNRS
Directeur de la thèse

Mme. GED Françoise
Directeur de l'Observatoire de
l'architecture de la Chine contemporaine
Rapporteur

M. HUSSAIN Athar
Directeur du Asia Research Centre,
London School of Economics and
Political Science
Rapporteur

Mme. THIREAU Isabelle
Directeur des recherches, CNRS
Membre du jury

M. FEUCHTWANG Stephan
Professeur émérite d'anthropologie,
London School of Economics and
Political Science
Membre du jury

Plan

Résumé.....	5
Abstract.....	7
Remerciements.....	9
INTRODUCTION	12
PREMIERE PARTIE	45
FORMATION DU SYSTEME DUAL DE LA PROPRIETE FONCIERE.....	45
Chapitre 1.....	47
Statut de la terre et formation du système dual de la propriété foncière I.....	47
Chapitre 2.....	66
Formation du système dual de la propriété foncière II:	66
Evolution récente après la Constitution de 1982	66
DEUXIEME PARTIE	95
ILLUSTRATION DES CONSEQUENCES DU REGIME FONCIER DUAL...	95
Chapitre 3.....	97
Etude de cas: le lac de Lixiang, déconstruction de l'économie collective.....	97
Chapitre 4.....	128
Le lac de Lixiang : problèmes et fondements juridiques.....	128
TROISIÈME PARTIE	155
LES PROBLÈMES DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL	155
Chapitre 5.....	157
Problèmes juridiques de la propriété foncière face à l'urbanisation.....	157
Chapitre 6.....	199
Le droit foncier et l'urbanisation.....	199
Chapitre 7.....	217
L'expropriation du sol collectif.....	217
QUATRIÈME PARTIE	257
ANOMALIES DU REGIME FONCIER ET EXPERIENCES LOCALES POUR POUSSER L'INTÉGRATION DE L'URBAIN ET LE RURAL À TRAVERS L'URBANISATION.....	257
Chapitre 8.....	259
Anomalies du système dual de propriété : conséquences de la clôture du marché du sol rural.....	259
Chapitre 9.....	286
Le démantèlement du système de droit foncier du sol collectif à travers des politiques d'intégration de l'urbain et du rural: l'urbanisation des zones rurales et le système des tickets de terrain de Chongqing.....	286
CONCLUSION	309
Bibliographie	318
Annexes.....	363
Annexes I - Liste des tableaux et figures	363

Annexes II. Tableau synoptique des entretiens.	365
Annexes III - Réglementation du droit foncier d'intérêt.....	365
Annexe IV – Lexique des termes chinois.....	372
Annexes V - Division administrative du pays (article 30 de la Constitution).....	383
Table des matières	384

Résumé

En Chine, le droit foncier a toujours été une préoccupation centrale pour le Parti Communiste Chinois (PCC) depuis son arrivée au pouvoir.

Le système de droit foncier du sol collectif a été modifié à plusieurs reprises depuis l'arrivée du PCC au pouvoir en 1949. Les zones rurales ont bénéficié d'une haute croissance économique pendant une courte période de libéralisation du marché foncier rural. Mais depuis la fin des années 1980, et en particulier les années 1990 avec l'interdiction des cessions du sol rural et l'accélération de l'urbanisation, ce système a coexisté avec celui du sol urbain où le sol a progressivement été libéré. Dans les zones urbaines, le marché immobilier florissant a grandement contribué à la solidité de l'économie et le bien-être des résidents urbains.

Cela a donc mené à une coexistence beaucoup moins pacifique des deux systèmes de propriété diamétralement opposés: un système de propriété du sol collectif avec des caractéristiques socialistes et un système de marché quasiment libre où le sol peut être transféré, mis en location, utilisé comme garantie, et dont la valeur inhérente peut être exploitée.

Derrière les politiques du PCC sur le droit de propriété du sol rural se trouve l'idéal de la "prospérité commune". Néanmoins, après plus de trente années de développement économique rapide, une caractéristique essentielle de la Chine rurale a été la pauvreté commune de la classe paysanne dans son ensemble. L'écart économique entre le rural et l'urbain n'a pas cessé d'accroître.

Nous soutenons qu'une des principales causes de cet écart urbain-rural repose dans le système dual du droit foncier, qui a prouvé être défectueux puisque les paysans ont été privés de l'exploitation de la valeur de leur actif le plus précieux: le sol. Ceci est illustré à travers l'analyse de l'émergence des phénomènes liés à la promotion immobilière, tel que les logements informels et les villages urbains, qui ont démontré

le manque d'adaptation du régime de la propriété foncière aux nouvelles circonstances socioéconomiques prévalant aujourd'hui en Chine.

Pour en arriver à ces affirmations, nous réalisons une analyse historique de la formation du système dual des droits de la propriété foncière depuis l'arrivée au pouvoir du PCC. De même, nous identifions les défauts principaux du système de droit de propriété dual et les mettons en relation avec l'"État *des lois*" chinois dans lequel le droit foncier est mis en place. Enfin, afin d'illustrer notre hypothèse, nous développons deux études de cas menées dans la municipalité de Chongqing.

Ainsi, nous défendons la nécessité de réformer le système de propriété dual, et plus spécifiquement, le droit de propriété du sol collectif pour la construction. Cette réforme devrait autoriser les collectivités à exercer pleinement leurs droits sur la propriété. L'auteur se sert de la perspective comparative en empruntant aux systèmes de droits fonciers de l'Union Européenne certains aspects qui pourraient être utilisés par les législateurs chinois comme référence pour une éventuelle réforme.

Mots clés

Droit foncier, droit du sol, collectivité, urbanisation, sol collectif, sol rural, paysans, travailleurs migrants, expropriation, droits de propriété mineurs, villages urbains, règle de droit, séparation des pouvoirs, état de droit.

Abstract

In China, land rights have always been a central concern for the Chinese Communist Party (CCP) since it came to power.

The system of collective land property rights has undergone multiple changes since the arrival of the CCP to power. During the first few years after the economic opening the liberalisation of the rural land market brought about high rates of economic growth to the Chinese countryside. However, since the end of the 1980, and especially since the 1990 with the ban on the transfer of rural land and the increase of the speed of urbanisation, it has coexisted with an urban land rights system where land has been progressively liberalised. In urban areas there is a thriving market in real estate that has contributed greatly to the robustness of the economy and the welfare of urban residents.

This has thus led to the increasingly less *peaceful coexistence* of two diametrically opposed systems of property: a system of collective ownership with socialist characteristics and a quasi free-market system where land can be transferred, leased, or used as collateral, exploiting its inherent value.

Behind the rural land policy of the CCP is the ideal of *common prosperity*. However, after more than thirty years of rapid economic development, a salient feature of China's rural areas has been the *common poverty* of the farmer class as a whole. The economic gap between the rural and the urban has not ceased to increase.

The author argues that one of the main causes of this urban-rural gap lies in the dual system of land property rights, which has proved to be flawed, as farmers have been deprived from exploiting the value of their most precious asset: land. This is illustrated through the analysis of the emergence of new phenomena linked to land development, such as minor property rights and urban villages, which show the lack of adaptation of the land property regime to the new socioeconomic circumstances that prevail in China today.

In order to test his assertions the author makes an historical analysis of the formation of the dual system of land property rights since the arrival to power of the CCP. Likewise, the author identifies the main flaws of the dual property rights system and put them in relation with the existing *rule by laws* in China, which serves as its framework. Finally, in order to illustrate his hypothesis the author draws on two study cases carried out in the municipality of Chongqing.

Therefore, the author advocates reforming the dual property system, and more specifically, land-use rights concerning rural construction land. The author uses a comparative perspective borrowing from European Union's property rights systems as a reference, to devise certain aspects that could be used by Chinese law makers as a reference for an eventual reform.

Key words

Land rights, property rights, collective land, urbanisation, rural land, farmers, migrant workers, land takings, small property rights, urban villages, rule of law, separation of powers.

Remerciements

Toute ma reconnaissance va à mon épouse, Elisabeth, sans l'aide de laquelle ce travail n'aurait jamais été achevé. Elle va aussi à mes filles nées pendant la réalisation de mon étude, et sans lesquelles je l'aurais sans doute probablement achevée avant, mais je n'aurais pas non plus eu autant de bonheur.

Toute ma reconnaissance va aussi à Monsieur le Professeur François Gipouloux, qui a dirigé ce travail. Je lui témoigne ma gratitude pour son encadrement efficace, ses encouragements, ses remarques et ses recommandations qui ont permis de guider et d'améliorer la qualité de cette recherche. Je lui suis également reconnaissant de m'avoir offert l'opportunité de participer dans le projet UrbaChina, en m'impliquant au plus au niveau tant dans le développement de la recherche qu'à la gestion du projet.

Aussi, je souhaite remercier l'équipe de rédacteurs du blog de UrbaChina, en particulier Madame Jacqueline Nivard, qui m'a encouragé depuis le début à continuer à écrire. Le blog est devenu une source de motivation à l'heure de poursuivre la recherche.

Ma reconnaissance va également à Madame Elisabeth Allès, qui a reçu avec tellement d'attention mes visites et mes appels en 2010 lorsque mon intention était d'étudier un doctorat en anthropologie. Elle a su m'orienter vers un thème de recherche plus proche de ma formation juridique. De même, elle m'a donné un autre conseil essentiel lorsque je l'ai interrogée sur ce dont j'avais besoin de faire pour suivre des études de doctorat: lire beaucoup.

Réaliser la majeure partie de la recherche depuis la Chine ne m'a pas empêché de lire, mais cela a été un obstacle à plusieurs reprises, lorsque l'unique manière d'accéder à des études étrangères sur la Chine était de visiter la bibliothèque de l'EHESS et de l'EFEO à l'avenue d'Iéna. De même, bien que je n'ai pas pu assister à la plupart des conférences qui s'organisent à Paris sur les études de Chine, j'en remercie Madame Monique Abud de m'avoir tenu informé à travers ses lettres hebdomadaires envoyées

à tous les membres du Centre Chine, et à laquelle je suis également reconnaissant pour son travail de dissémination.

Enfin, je tiens aussi à remercier Monsieur le Professeur Gao Fuping de l'Université des sciences politiques et de droit de l'est de la Chine, qui m'a guidé tout au long de la recherche tant à travers ses classes, les nombreuses réunions, les conférences, que par la lecture de ses livres et d'autres qu'il a considéré intéressants pour la réalisation de l'étude.

INTRODUCTION

*“It’s the end of a family-when they begin to sell the land (...)
Out of the land we came and into it we must go
and if you will hold your land you can live
no one can rob you of land.
And the old man let his scanty tears
dry upon his cheeks and they made
salty stains there. And he stooped and
took up a handful of the soil and he
held it and he muttered: “If you sell the
land, it is the end.”¹*

The Good Earth. Pearl S. Buck.

¹ Pearl S. Buck (1931) The Good Earth. Pocket Books., p.385 (dernière page).

² Bandurski, D. (2012) The Mixed Bag of Socialism. *China Media Project*, 4 octobre 2012. Voir

La tradition et l'évolution récente de la Chine ont configuré le régime foncier chinois de manière particulière. En effet, ce régime tend à se rapprocher des régimes fonciers occidentaux, notamment ceux de l'Union Européenne, mais il en diffère aussi considérablement. En effet, si les derniers textes chinois de droit civil des années 1930 étaient entièrement inspirés du code civil japonais, lui-même calqué sur les textes occidentaux, le régime foncier conçu au moment de l'ouverture économique de 1978 met en place un système de propriété aux caractéristiques chinoises car il a dû tenir compte des changements apportés par le XXème siècle.

Les caractéristiques chinoises mentionnées dans l'intitulé de ce travail font référence au fait que l'État n'a pas souhaité que le régime foncier soit de type occidental, et garantisse la protection du droit de la propriété, élevant ce droit à la catégorie de droit fondamental. Si le socialisme aux caractéristiques chinoises a été un cheval de Troie pour introduire en Chine le capitalisme aux caractéristiques chinoises², dans le cas du régime foncier nous pouvons dire qu'il s'agit d'un régime foncier de type occidental mais où certaines institutions socialistes, notamment, la propriété collective du sol sont préservées.

- **Le régime foncier aux caractéristiques chinoises est dual: il traite différemment le sol agricole et le sol urbain. Il est inégalitaire.**

Le droit de propriété en Chine n'est pas un droit neutre. Il est utilisé comme instrument de régulation de l'organisation économique de la société, et ses caractéristiques changent en fonction de l'idéologie dominante³. Cette notion est relevante car l'analyse d'effectivité du droit foncier doit se faire *hic et nunc*, c'est à dire, dans le respect des circonstances socio-économiques prévalentes dans un moment spécifique⁴. Comme Victor Sit l'explique, même si la Chine est passée d'un

² Bandurski, D. (2012) The Mixed Bag of Socialism. *China Media Project*, 4 octobre 2012. Voir <http://chinamediaproject.org/2012/10/04/the-mixed-bag-of-socialism/>. Consulté le 26 avril 2013.

³ Díez-Picazo, L. *et al.* (1977) Sistema de derecho civil, Vol.III, Derecho de Cosas y Derecho Inmobiliario Registral. *Tecnos*. Madrid.

⁴ Montés, V. L. (1980) La propiedad privada en el derecho civil contemporáneo. *Civitas*. Madrid., p. 61, dans Muñoz Guijosa, M.A. (2009) El derecho de propiedad del suelo: de la constitución a la ordenación urbana. *Civitas*. Madrid.

système de planification à un système de marché avant les pays d'Europe de l'Est, elle a suivi une stratégie différente, "graduelle". Le principal but de cette stratégie étant de préserver le pouvoir du Parti⁵. Néanmoins, certaines institutions telles que le régime du droit foncier du sol rural n'ont à peine changé pendant les dernières décennies.

L'extrait de l'œuvre de Pearl S. Buck qui figure en exergue de cette introduction nous transporte dans la Chine rurale des années précédant la guerre civile. Dans un contexte d'urbanisation galopante, les grandes villes de l'est absorbent, année après année, des millions de migrants venant de l'intérieur. Elles croissent aussi pour accueillir les résidents urbains qui sont relogés à cause des renouvellements des quartiers dans le centre des villes et leur permet d'accéder à des logements de meilleure qualité dans de nombreux cas⁶. Peut-être le personnage de Wang Lung aurait-il été heureux que ses enfants vendent leurs terres au prix du marché et migrent vers la ville de leur choix pour commencer des commerces avec l'épargne obtenue par cette vente. Puisqu'ils avaient déjà grandi séparés de la terre, ils n'auraient plus voulu être paysans. L'importance économique de l'agriculture a d'ailleurs énormément diminué: les 3/5e du PIB se réalisent maintenant dans 6,5% du territoire, dans les grandes villes de l'est du pays⁷. Peut-être aussi, après avoir vendu ses terres, Wang Lung aurait-il pu rester à la campagne, sans devoir travailler la terre, grâce à la somme obtenue par la cession onéreuse. Ainsi, il ne se serait pas senti déraciné dans la périphérie des villes, dans un immeuble d'appartements, ou même dans une ville inconnue de l'est⁸.

Alors que la propriété foncière urbaine est libéralisée, la propriété foncière du sol collectif destinée au bâti ne peut être cédée librement. Son transfert se réalise à travers

⁵ Sit, V.F.S. (2014) Chinese City and Urbanism: Evolution and Development. *World Scientific.*, p.269.

⁶ Un des principaux problèmes des grandes villes pendant la Chine de Mao était le logement précaire. La surface habitable par personne était entre 3m² et 4m² dans les 15 plus grandes villes. Sit, V.F.S. (2014) *op.cit.*, p.263.

⁷ Pan Jiahua et al. (2009) Le livre bleu de la ville. Rapport n°2 sur le développement en Chine (*chengshi lanpishu: zhongguo fazhan baogao n°2*). *Shehui gongxian chubanshe*, 2009., p.1.

⁸ Ce qui n'est pas un cas extrême après avoir vu comment dans le cas des Trois Gorges plus d'un million de résidents ont été transférés dans les provinces côtières de l'Est du pays. Hong Lijian (2004) Chongqing: Opportunities and Risks. *The China Quarterly Special Issues*, n°5 : *China's Campaign to "Open Up the West" : National, Provincial and Local Perspectives*. David S.G. Goodman (ed.). *Cambridge University Press.*, p.146.

l'expropriation, en conséquence d'un acte urbanistique du gouvernement, dans lequel les résidents n'ont ni voix ni vote, et pour laquelle ils reçoivent une indemnisation économique souvent insuffisante.

Le problème en Chine se pose donc car après plus de 40 ans de croissance économique fulgurante, au cours de laquelle le taux d'urbanisation est passé de 18% au moment de l'ouverture économique à 58,5% en 2017⁹, le régime foncier du sol collectif pour la construction n'a pratiquement pas changé.

- **Le sol est valorisé comme facteur de production urbaine, mais les paysans ne bénéficient pas de cette valorisation.**

L'urbanisation de la Chine s'est développée fondamentalement après l'ouverture économique. Le sol est la base de l'action de l'urbanisation, l'élément sur lequel l'urbanisation se matérialise¹⁰. Mais il est une ressource rare et la loi prévoit que le gouvernement doit en faire une utilisation rationnelle¹¹. C'est à la fin des années 1980s, que le sol va être valorisé comme facteur de production urbaine, ce qui va mettre en cause l'architecture du système foncier telle qu'elle a été conçue par le gouvernement.

Comme nous le savons, la société chinoise était remarquablement égalitaire et non stratifiée au moment de l'ouverture économique avant d'initier la "plus grande migration dans l'histoire de l'homme"¹² qui a marqué la fin du XXème siècle et le début du XXIème. Au moment de l'ouverture économique 80% de la population vivait dans la campagne dans un grand dénuement. Le lancement de réformes et la transformation structurelle de l'économie a amené un grand changement social. Des catégories sociales nouvelles ont émergé: les entrepreneurs privés, les propriétaires de petites ou grandes entreprises, les employés du secteur de service, et des nouveaux

⁹ "China makes steady progress in urbanization" *Xinhua News*, 10 septembre 2018. Voir http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/10/c_137458990.htm. Consulté le 12 septembre 2018.

¹⁰ Muñoz Guijosa, M. A. (2009) *op.cit.*, p. 286.

¹¹ Article 1 de la loi sur l'administration du sol.

¹² Miller, T. (2012) *China's Urban Billion: The story behind the biggest migration in human history*. Zed Books. London.

travailleurs venus de la campagne¹³. Comme Daniel H. Abramson l'explique, le "contenu socialiste" du principe énoncé par Deng Xiaoping "le développement est la vérité ultime" (*fazhan cai shi ying daoli*) dépend de l'assertion selon laquelle le développement bénéficie à tous et est une précondition de l'égalité sociale, même si elle crée de l'inégalité à court terme. Ceci a aussi été exprimé par Deng lorsqu'il dit "laissons quelques personnes devenir riches d'abord" (*rang yi bufen ren xian fuqi*)¹⁴.

Nous savons aujourd'hui que le développement économique n'a pas bénéficié également à tous. Les paysans qui ont tenté de rester dans les campagnes, et les travailleurs migrants sont restés à la traîne. Comme D.H. Perkins le souligne, le problème le plus grave de l'urbanisation en Chine est la création d'un système à deux classes sociales : celle des paysans et des travailleurs migrants d'une part, et celle des résidents urbains d'autre part¹⁵. Kam Wing Chan établit la nouvelle pyramide sociale en classant les riches et les travailleurs urbains en haut de la pyramide, et les travailleurs migrants et les paysans en bas de la pyramide¹⁶.

Les raisons de la création des deux classes sociales bien différenciées sont multiples mais les deux les plus remarquables sont le système de citoyenneté dual¹⁷ et le régime foncier dual.

Selon le dernier rapport sur l'urbanisation par la Banque mondiale et le Centre de recherche et développement du Conseil des affaires d'État de 2014¹⁸, le taux de

¹³ Goodman, D.S.G. (2014) *Class in Contemporary China*. Polity Press. Cambridge, UK., p.3.

¹⁴ Abramson, D.B. (2018) The Meaning of Growth: Chinese Urbanization, from the Policy to the Personal. *Journal of Urban History*., p.1.

¹⁵ Perkins, D.H. (2015) *UrbaChina* Final International Conference. Paris, 15-17 janvier 2015.

¹⁶ Chan, K.W. (2015) *op.cit.*, p.73.

¹⁷ Le double système de citoyenneté est la conséquence du contrôle de la migration à travers le système de *hukou* toujours en place dans les grandes villes chinoises. La plupart de ces villes ont mis en place un système à points pour obtenir le *hukou*. Il est difficile d'obtenir le nombre de points nécessaires en pratique. Il en résulte que le système de *hukou* bloque l'intégration totale des citoyens ruraux. Voir Elosua, M. et al. (2015) Implementation of new social housing programmes: the case of Shanghai and Chongqing, dans Gipouloux, F. (ed.) *China's Urban Century*. Edward Elgar Publishing., p.165. La plupart des migrants sont coincés aux bords de la société urbaine dans de nombreux aspects. Ils font partie d'un secteur informel caractérisé par l'absence d'emploi stable et de salaires justes. Ils travaillent et vivent dans la ville mais ne font pas partie de la ville. Chan, K.W. (2011) In the city, but not of the city: the myth of China's urbanization. *China-US Focus*, 16 juillet 2011. Voir <https://www.chinausfocus.com/society-culture/in-the-city-but-not-of-the-city-the-myth-of-chinas-urbanization>. Consulté le 13 juin 2014.

propriété du logement urbain est très élevé en Chine (84%). Ce chiffre n'inclut probablement pas les travailleurs migrants, qui représentent plus de 245 millions d'urbains¹⁹. Mais s'il l'incluait, il compterait probablement les logements ruraux appartenant aux travailleurs migrants vivant dans les villes car très peu d'entre eux comptent avec un logement propre à eux dans les villes d'accueil²⁰. De toute manière, le taux élevé de propriété urbaine est due notamment aux politiques du gouvernement dans les années 1990 qui ont transféré le stock urbain à ses occupants à des prix au rabais. On peut dire que la Chine a probablement mis en place à ce moment là, la plus grande redistribution de revenus, de pouvoir et de statut social de l'histoire²¹.

Or, les travailleurs migrants n'ont pas bénéficié de cet effet d'enrichissement par le logement qui a profité à de nombreux foyers urbains. Très peu d'entre eux ont pu acheter des logements privés dans les années 2000 vu leurs faibles salaires et leur *hukou*²². Ils sont devenus les plus grands épargnants en Chine. Le plus souvent, ils migraient sans leur famille et se logeaient pour très peu. Même s'il y a eu une évolution, ils sont toujours considérés comme des citoyens de seconde classe²³. Après le développement du marché immobilier dans les zones urbaines, il a été de plus en plus difficile pour eux d'accéder à un logement²⁴. Ce problème est complexe parce que le marché rural du logement n'a pas encore été libéralisé, et par conséquent, les migrants n'ont pas été capables de vendre leur propriété. Ainsi, la plus grande barrière dans les grandes villes de l'est de la Chine est l'accessibilité au logement et, non le statut résidentiel.

¹⁸ Banque mondiale et Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État (2014) *China's Urbanization and Land : A Framework for Reform*. Urban China: Towards Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization. *World Bank Group*. Washington., p.403.

¹⁹ Chan, K.W. (2015) *op.cit.*, p.74.

²⁰ En 2012 seulement 0,6% des travailleurs migrants compteraient avec un logement propre à eux. Bureau national des statistiques de Chine, 2012. Voir http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20130527_402899251.htm. Consulté le 17 juillet 2013.

²¹ Zhan Zhuangqing, Wang Tianyi, Wang Qingjin (2007) *Rural Development and Harmonious Society*, Foreign Language Press.

²² Perkins, D.H. (2009) *China's Land System: Past, Present, and Future*, dans Ingram, G.K. et al. (ed.) *Property Rights and Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.

²³ Solinger, D.J. (2006) The Creation of a New Underclass in China and its Implications. *Environment and Urbanization*, Vol.18, n°1, 2006., p.177-193.

²⁴ Selon le Bureau national des Statistiques de Chine, seulement 0,6% des travailleurs migrants vivraient dans leurs propres maisons dans leurs villes d'accueil en 2012. Elosua, M. et al. (2015) *Migrant worker's difficult path towards urban housing*, dans Gipouloux, F. (ed.) *China's Urban Century*. Edward Elgar Publishing., p.87.

Ainsi, en l'espace seulement d'une génération, la Chine s'est transformée en un des pays les plus équitables au monde en terme de distribution de revenus à un des moins équitables en conséquence du contraste de plus en plus frappant entre les villes de plus en plus prospère et les zones sous-développées²⁵.

- **L'urbanisation est considérée prioritaire par le gouvernement qui gère le sol collectif comme un produit de base à travers la planification urbaine.**

L'article 10 de la Constitution stipule que le sol de la ville appartient à l'État et celui de la périphérie à la collectivité. La faculté d'inclure le sol collectif dans la ville à travers la planification urbaine appartient également à l'État. Et, une fois que le sol collectif entre dans la planification il doit être exproprié. C'est à dire que le gouvernement, en tant que représentant de l'État a le pouvoir de décider la superficie du sol à urbaniser (exproprier), sans aucun contrôle législatif ou judiciaire.

Cela a été le cas depuis 1998 quand la loi sur l'administration du sol a été modifiée et les plans d'usage du sol et d'urbanisme rendus obligatoires par la loi pour la première fois dans le pays. La situation était bien différente après l'entrée en vigueur de la loi sur l'administration du sol en 1986, qui a donné lieu à la création du marché immobilier avec la première vente onéreuse d'un terrain dans la ville de Shenzhen en 1987.

La préoccupation du gouvernement chinois concernant la réduction de la superficie du sol agricole du fait de l'urbanisation s'est accrue au fil des années. Il faut noter que dans l'est de la Chine, où réside la plupart de la population²⁶, se trouve 22% du sol agricole de Chine, malgré l'occupation de seulement 10% de la surface de son territoire total²⁷. La superficie du sol agricole dans cette région n'a pas cessé de diminuer depuis la création du marché immobilier. Ainsi, pendant la période 1988 à 2000, la ville de Canton a doublé la superficie du sol destiné à des usages autre que

²⁵ Li, C. (2008), *op.cit.*, p.4.

²⁶ Pour plus d'informations voir l'article écrit par Miguel Elosua sur la ligne Hu Huanyong dans le blog d'UrbaChina. <https://urbachina.hypotheses.org/7228>. Article paru le 25 octobre 2013.

²⁷ Lin, G.C.S. et Ho, S.P.S. (2004) Non-Agricultural Land Use in Post-Reform China. *The China Quarterly*, 2004., p.758-781.

l'agriculture, réduisant dans la même mesure la superficie du sol destiné à cette activité²⁸. D'autres provinces de la côte est du pays ont connu des développements similaires²⁹.

Les mesures adoptées pour contrôler l'usage du sol, notamment celles de la deuxième réforme de la loi sur l'administration du sol en 1998, impliquent la prise en charge de la part du gouvernement du monopole du marché primaire du sol. Le problème est que ces mesures n'ont non pas empêché la poursuite de la réduction du sol agricole, mais elles ont en outre créé une grande disparité entre le développement économique des zones urbaines et des zones rurales, contribuant de manière décisive à la création de ces deux classes sociales. En même temps, le gouvernement décide de clôturer le marché foncier rural lorsqu'il prend conscience de l'immense valeur économique du sol comme facteur de production à caractère urbain. Par conséquent, sa prise en charge du monopole du marché primaire du sol paraît obéir à son désir de bénéficier davantage de l'urbanisation qu'il va encourager.

Au cours de la décennie des années 1980, les zones rurales étaient le lieu de développement le plus dynamique du pays grâce à l'utilisation du sol pour des usages non agricoles³⁰. Néanmoins, au cours de la décennie suivante, la ville a été le moteur du développement encouragé par le gouvernement. La réforme économique s'orienta vers les zones urbaines. Par exemple, pendant le 8ème plan quinquennal (1991-1995) l'investissement dans les zones rurales représentait 2,8% de l'investissement total³¹. Bien sûr, cela n'implique pas que le développement dans les zones rurales ait été paralysé. Les revenus per capita dans les zones rurales ont aussi connu une croissance notable, mais absolument incomparable avec ceux des villes. Le coefficient de Gini est passé de moins de 0,3 dans les années 1980 à 0,63, faisant de la Chine un des pays les moins égalitaires³².

²⁸ Lin, G.C.S. et Ho, S.P.S. (2004) *Ibid.*

²⁹ Lin, G.C.S. et Ho, S.P.S. (2004) *Ibid.*

³⁰ Lin, G.C.S. et Ho, S.P.S. (2004) *Ibid.*

³¹ Li, C. (2008) Hu Jintao's Land Reform: Ambition, Ambiguity, and Anxiety. *China Leadership Monitor*, n°27., p.1-22.

³² Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité des revenus utilisée couramment. Il s'agit d'un numéro compris entre 0 et 1 (0 signifie que toutes les personnes ont le même revenu, tandis que 1 signifie qu'une personne a tout). *The Economist*, 14 mai 2016. Consulté le 3 septembre 2018.

Comme Hyun Bang Sing l'explique, le slogan officiel chinois pour l'Exposition de Shanghai de 2010 était "la ville rend la vie plus heureuse" (*chengshi rang shenghuo geng meihao*). Par contre, la traduction anglaise "Meilleure ville, Meilleure vie" fait plutôt penser à l'importance d'avoir une bonne gestion urbaine. Le slogan en chinois voulait dire toute autre chose: tout ce qui est nécessaire pour trouver le bonheur est de résider dans les villes. Mais, comme Hyun Bang Sing se le demande, à qui bénéficie réellement l'urbanisation et à qui cela porte préjudice?³³.

Cette question de recherche est pertinente car en Chine, les dirigeants chinois ont toujours mis en avant l'intérêt public en agissant pour le bien commun et en dénonçant tout ce qui aurait favorisé l'intérêt privé³⁴. Sur cette idée, Gabbiani a montré que déjà pendant les réformes à Pékin dans la période Xinzheng, le discours du gouvernement justifiait les mesures par la notion de l'intérêt de la communauté ou le bien public (*gongyi*)³⁵. Néanmoins, nous devons nous interroger sur le concept de l'intérêt public en soulignant que celui-ci n'est pas équivalent à l'intérêt des membres du Parti Communiste Chinois.

- **Le décalage entre les deux classes sociales nées de l'inégalité du régime foncier dual est aggravé par l'urbanisation "accélérée" des paysans.**

Comme nous le verrons dans ce travail, au cours des dernières décennies, le gouvernement chinois a mis l'accent sur le fait que la vie en ville apporte prospérité et bonheur. Les villes accueillent chaque année un million de migrants qui choisissent "la promesse urbaine à la place de la pauvreté rurale"³⁶. Mais en plus de la migration volontaire, une partie de ces migrants se sent forcés de quitter la campagne en raison des politiques du gouvernement destinées à urbaniser la population rurale et résoudre ainsi les "problèmes de la campagne" (*sannong*): agriculture, zones rurales, et paysans. La vie rurale est non seulement associée à la pauvreté mais également au manque de

³³ Hyun Bang Shin (2014) Contesting speculative urbanisation and strategising discontents. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 18:4-5., p.509-516. Voir <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2014.939471>. Consulté le 18 septembre 2018.

³⁴ Pairault, T. (2008) Petite introduction à l'économie de la Chine. *Éditions des archives contemporaines.*, p.6-7.

³⁵ Gabbiani, L. (ed.) (2016) Urban Life in China, 15th-20th Centuries: Communities, Institutions, Representations. *EFEO. Études Thématiques*, n°27. Paris., p.245.

³⁶ Glaeser, E. (2011) Triumph of the City. *Penguin Books.*, p.73.

culture (*suzhi*)³⁷. L'écart existant entre les régions rurales et les régions urbaines a fait que les paysans ont le sentiment d'appartenir à une classe inférieure, et considèrent qu'aller dans les villes équivaut à entrer dans la société (*zou shang shehui*). Il ne faut pas oublier que le gouvernement prévoit que 70% de la population vivra dans les villes en 2030. Cela fait partie du "rêve chinois" énoncé par Xi Jinping³⁸. Comme un fonctionnaire du bureau de tourisme du district de Yongchuan à Chongqing l'a dit lors d'une interview, si l'on veut rendre les paysans plus riches, il faut réduire leur nombre³⁹.

D'autre part, l'élévation du niveau administratif d'un territoire que rend possible l'urbanisation accélérée, est une puissante motivation pour les autorités locales. En effet, comme Ben Hillman l'explique, les villes jouissent d'un statut administratif supérieur aux districts, et disposent d'un budget plus important. Par ailleurs, les autorités sont autorisées à approuver de grands projets d'investissements, sans avoir besoin d'en référer aux échelons supérieurs. Ceci est clairement un encouragement à la reconversion du sol agricole⁴⁰.

Cette "urbanisation forcée" peut se produire à travers la démolition de la partie construite des villages (pour réduire en même temps l'espace de construction des résidences et accroître la superficie du sol agricole). Les paysans sont ainsi relogés dans des appartements dotés d'un confort urbain, mais implantés dans la même zone rurale dans laquelle ils résidaient. Ou également à travers différentes politiques qui encouragent leur transfert dans des zones urbaines (par exemple, à travers la concession d'un permis de résidence urbaine et une pension de retraite). Comme nous le verrons au long de la thèse, une grande partie des jeunes qui résident dans des zones rurales se voient obligés de migrer vers les villes une fois que le gouvernement

³⁷ Voir chapitres 3 et 8.

³⁸ Khun, R.L. (2013) Xi Jinping's Chinese Dream. *The New York Times*, 4 juin 2013. Voir <https://www.nytimes.com/2013/06/05/opinion/global/xi-jinpings-chinese-dream.html>. Consulté le 8 juillet 2013.

³⁹ Interview avec un fonctionnaire du bureau de tourisme du district de Yongchuan, Chongqing. 12 avril 2014. CQ-YC-1.

⁴⁰ Hillman, B. (2013) Causes et conséquences d'une urbanisation rapide dans une région ethniquement variée. *Perspectives Chinoises*, n°2013/3., p.30.

les exproprie de leur champs, restant sans moyen alternatif de subsistance⁴¹.

Objet de l'étude

L'objectif de cette étude est donc d'analyser comment une partie de la population, la population paysanne, a été mise à l'écart du développement, à cause du régime foncier aux caractéristiques chinoises, tel qu'il a été conçu au moment de l'ouverture économique. Cette question est toujours d'actualité puisque ce régime continue encore aujourd'hui à aggraver le clivage malgré l'évolution de l'urbanisation chinoise. Notre but est de démontrer que le régime foncier n'est plus viable car il empêche le développement économique d'une partie de la population, celui des paysans et des travailleurs migrants.

Pour répondre à cette question, nous étudierons dans un premier temps pourquoi le droit de la propriété du sol collectif n'est pas adapté aux circonstances socioéconomiques actuelles. Nous exposerons les raisons historiques qui ont mené à la formation du régime foncier dual, pour ensuite démontrer la non-viabilité du régime à travers l'étude du cas du lac de Lixiang (Chongqing) et d'autres phénomènes informels provoqués par la mise en place de ce régime lors de l'ouverture économique dans un contexte d'urbanisation accélérée.

De même, nous tenterons d'identifier les problèmes qui entourent l'institution de la propriété, tels que la faible protection de la propriété, l'ambiguïté des normes juridiques, la Constitution inclus, ainsi que le manque de hiérarchie et de systématisation des sources de droit.

Nous poursuivrons en proposant dans un second temps des manières de résoudre le manque de synchronisation entre le droit et la réalité sociale. En effet, le régime foncier du sol collectif a à peine changé depuis l'ouverture économique bien que les circonstances socio-économiques présentes au moment de sa création aient complètement évolué grâce au développement. Dans de nombreux endroits de la

⁴¹ Comme nous le verrons, il existe des cas dans lesquels le gouvernement concède des pensions de retraite mais seulement à partir d'un certain âge. Ainsi, certaines entreprises locales offrent des emplois, mais en nombre limité.

périphérie des villes, le sol collectif est utilisé par les paysans pour construire des maisons qu'ils louent ou vendent à des prix au rabais en violation de la loi. Comme nous le verrons, les paysans sont aussi conscients que le régime prévu par la loi n'est pas juste puisque les gouvernements locaux l'utilisent dans un but particulier. Comme Saint Augustin l'explique, la loi qui n'est pas juste ne semble pas être une loi. Ainsi, la force de la loi dépend de son niveau de justice⁴². Dans ce sens, la loi sur l'administration du sol semble ne plus avoir de force car dans la périphérie des villes, beaucoup de paysans ne la respectent plus.

Nous connaissons les événements de Wukan de décembre 2011, un village de 20.000 personnes dans la province de Canton où les fonctionnaires locaux ont séquestré des membres du comité de village dont un a été tué après avoir été torturé. Le gouvernement central a dû intervenir en promettant l'arrêt de la vente des terrains, la redistribution du sol réquisitionné illégalement, et l'adoption de moyens contre les fonctionnaires corrompus. De même, ils ont aussi promis l'organisation d'élections dans le village⁴³. Néanmoins, l'affaire est réapparue récemment en raison des fortes peines de prisons imposées à certains manifestants, parmi lesquels se trouvait le chef du village, élu démocratiquement. Des nouvelles protestations ont été contenues par des centaines des policiers qui ont dû faire à nouveau le siège du village⁴⁴.

Des événements comme celui de Wukan ont été fréquents au cours des dernières années. La leçon que nous devons en tirer est que le régime foncier ne fonctionne pas. Les failles peuvent se retrouver dans son origine, sa configuration, ou son existence même. Les failles peuvent également se rencontrer dans le système de protection du droit de la propriété de la collectivité. L'étude de ces questions est l'objet de ce travail.

⁴² Saint Agustin, Obras. De libero arbitrio, *BAC*. Madrid, 1951.

⁴³ Miller, T. (2013) China's Urban Billion: The Story behind the Biggest Migration in Human History. *Zed Books*. London, UK., p.63.

⁴⁴ SCMP Editorial, 16 septembre 2016. "Protests in Wukan show the need for conciliation, not coercion". Voir <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2019818/protests-wukan-show-need-conciliation-not-coercion>. Consulté le 16 juin 2018.

Littérature principale

Il existe de nombreuses études sur le droit de propriété en Chine réalisées par des auteurs sans formation juridique. La majorité est réalisée par des économistes, des politologues, sociologues et des géographes. Cela ne se fait pas au détriment de la qualité du travail, mais l'approche est sans doute différente. Etant donné que notre intention n'était pas de faire un traité de droit mais de comprendre la dynamique socioéconomique de la Chine rurale résultante de l'urbanisation, nous avons souhaité ne pas lire uniquement les juristes dont l'approche repose souvent exclusivement sur une lecture particulière de la loi. Le droit foncier du sol collectif en Chine est imprégné de l'histoire locale et de la relation entre le pouvoir et les paysans. Le droit de propriété que ce soit en Chine ou ailleurs reflète des luttes de pouvoir entre ceux qui en ont et ceux qui aspirent à en avoir⁴⁵. D'ailleurs, le droit chinois est souvent un instrument au service du Parti. L'analyse d'un point de vue politique est donc aussi importante que celle strictement juridique. De plus, les profonds changements de la société, leur connaissance et la compréhension des lois, imposent l'étude du droit depuis le point de vue de ses usagers et de la réalité sociale objective. Par conséquent, nous considérons que l'étude du droit en Chine doit être multidisciplinaire.

Il est fréquent de lire la description des types de propriétés publiques du sol, mais les différentes périodes historiques qui ont influencé la configuration du régime ne sont pas analysées. Nous pensons que les causes historiques et les discussions qui ont eu lieu avant et après la collectivisation sont intéressantes pour évaluer les craintes des dirigeants du Parti à reformer à nouveau le système. D'autre part, la majorité des ouvrages sur l'urbanisation traitent le thème du point de vue socio-économique. Et les études juridiques sur le droit de propriété entrent rarement dans l'analyse de la relation existante entre le sol et le droit de la propriété en matière d'urbanisation, au-delà de la simple constatation de la diminution du sol agricole à la suite de l'essor urbain. Par ailleurs, le sol collectif est rarement classifié en sol agricole et sol pour la construction, et le régime d'exploitation forfaitaire du sol agricole a reçu beaucoup plus d'attention.

⁴⁵ Díez-Picazo, L *et al.* (1977) Sistema de derecho civil. Vol.III. Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario Registral. *Tecnos*. Madrid., p.161.

Enfin il faut noter que nous avons peu de littérature occidentale sur l'évolution du droit foncier du sol collectif après 2014. L'intérêt de notre thèse est donc également de contribuer par une mise à jour de l'étude actuelle du régime foncier chinois.

En premier lieu, nous devons mentionner le professeur Peter Ho, dont l'analyse nous a permis de comprendre la conception du système des droits de la propriété du sol rural⁴⁶. C'est à lui que l'on doit la conception commune à beaucoup d'auteurs aujourd'hui de l'"ambiguïté institutionnelle" délibérée et des "institutions vides" de droits de propriété de la Chine rurale: l'ambiguïté institutionnelle autour des droits de la propriété dans la Chine rurale est intentionnelle afin d'éviter le conflit social. Selon Ho, c'est précisément cette ambiguïté qui rend le système crédible et qui est acceptée pacifiquement par la société dans le sens large.

Cette idée est intéressante parce qu'elle implique que le droit de propriété de la collectivité a été préservé sans avoir eu recours à des changements pour éviter le conflit au niveau du village. Mais il s'agit en réalité d'une institution qui a été vidée de ses droits délibérément. L'étatisation du sol s'est faite jusqu'au niveau de la commune (cantons et bourgs) mais pas au niveau de l'équipe de production (village administratif).

Un autre auteur, Michael Lipton, nous a permis de comprendre plus profondément les régimes fonciers des pays en voie de développement, en soulignant son idée forte: la motivation des paysans d'investir dans leurs terres est faible quand ils ne disposent que de droits de propriété incomplets⁴⁷.

De même, concernant les régimes fonciers dans les pays en voie de développement, les idées de Hernando de Soto⁴⁸ ont été capitales pour comprendre que la "magie de la propriété" n'opère pas dans les lieux dont les régimes fonciers sont conçus de telle

⁴⁶ Ho, P. (2005) *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China*. Oxford University Press.

⁴⁷ Lipton, M. (2008) *Land Reform in Developing Countries: Property rights and property wrongs*. Routledge.

⁴⁸ De Soto, H. (2000) *The Mystery of Capital*. Bantham Press.

manière qu'ils ne permettent pas de révéler la valeur intrinsèque de la propriété. Ainsi, dans beaucoup de pays en voie de développement, les paysans disposent de logements qui ne sont pas formalisés par des titres de propriétés. Cette "informalité" ne leur permet pas d'utiliser leurs actifs pour en retirer du capital, par exemple à travers des hypothèques. En Chine, la monétisation des droits réels sur le sol collectif ou la propriété foncière n'est pas permise par la loi: il n'est pas possible de réaliser une cession onéreuse en dehors de la collectivité, et il n'est pas possible de la grever d'hypothèque.

Le droit foncier en Chine a été analysé en profondeur par le professeur Gao Fuping de l'Université de sciences politiques et de droit de l'est de la Chine (ECUPL). Sous sa direction, nous avons réalisé une lecture systématique de la formation du régime foncier dual et de la configuration actuelle. Il est un des auteurs les plus reconnu en matière de droit foncier en Chine. Son dernier ouvrage, le droit du sol (*tudi faxue*) de 2015, incorpore pour la première fois la réglementation du sol à travers les plans d'urbanisme comme un aspect des plus importants du droit du sol⁴⁹. D'autres auteurs consultés qui ont réalisé des études importantes sur le droit foncier de la collectivité sont Chen Xiaojun⁵⁰ et Wang Xiaoying⁵¹.

La protection du droit foncier est analysée minutieusement par Bin Li⁵². Sa lecture a été essentielle pour la compréhension de divers aspects du droit foncier chinois, notamment le système d'expropriation. Comme il l'explique, l'évolution du droit de la propriété en Chine pourrait mettre en évidence la portée juridique et politique du développement de la Chine car il s'agit d'un droit qui a un lien étroit avec les différentes branches de droit privé et public et qui se situe à l'intersection du droit interne et du droit international. Le régime d'expropriation a été analysé en

⁴⁹ Gao Fuping (2015) le droit du sol (*tudi faxue*) *Gaodeng jiaoyu chubanshe*. Beijing. Voir d'autres travaux consultés dans la bibliographie.

⁵⁰ Chen Xiaojun *et al.* (2012) Étude empirique et principes juridiques: La construction du système de droit foncier dans les zones rurales (*tianye, shizheng yu fali : zhongguo nongcun tudi zhidu tixi goujian*). *Beijing daxue chubanshe*. Beijing. Chen Xiaojun (2009) Étude et recherche de terrain sur le droit foncier dans les zones rurales (*nongcun tudi falü zhidu de xianshi kaocha yu yanjiu*). *Falü chubanshe*. Beijing.

⁵¹ Wang Xiaoying (2012) La cession du sol rural en Chine (*woguo nongcun tudi liuzhuan*). *Falü chubanshe*. Beijing.

⁵² Bin Li (2011) La protection du droit de propriété : Légitimité, légalité et effectivité. *L'Harmattan*. Paris.

profondeur par d'autres auteurs chinois tels que Pan Jiawei⁵³ et Zhang Shuguang⁵⁴. Ce dernier utilise le terme "jeu" pour décrire les différents conflits d'intérêts entre tous les acteurs impliqués dans le processus d'urbanisation de la périphérie des villes.

Les travaux des professeurs de droit constitutionnel He Weifang⁵⁵, Jiang Ping⁵⁶, et Su Li⁵⁷ ont été essentiels dans la compréhension des obstacles à la construction de l'État du droit en Chine, et des critiques constructives qui se réalisent depuis l'intérieur du pays à travers les auteurs les plus reconnus. À cet égard, nous avons constaté que l'université en Chine jouit de la caractéristique essentielle à l'espace universitaire : c'est un lieu de liberté. Bien sûr, l'ingérence du Parti est une menace patente. Par exemple, le professeur He Weifang a été obligé de quitter son poste à l'Université de Pékin en 2008, et a été "exilé" dans la province de Xinjiang pendant trois ans, une sanction qui rappelle les campagnes de rééducation des jeunes instruits pendant la révolution culturelle. Néanmoins, les professeurs jouissent d'un degré de liberté assez remarquable quand il s'agit d'identifier les défauts du régime foncier.

Par rapport aux politiques d'urbanisation des zones rurales, les travaux sur le développement économique régional sont plus courants que ceux sur le droit foncier. Dans ce sens, les travaux du professeur Tao Ran⁵⁸ sont intéressants pour la compréhension du fonctionnement des expériences locales en matière de propriété.

⁵³ Pan Jiawei (2009) Étude sur les problèmes juridiques de l'expropriation du sol (*tudi zhengshou falü wenti yanjiu*). Renmin Chubanshe. Beijing.

⁵⁴ Zhang Shuguang (2010) Jeu: la segmentation, mise en œuvre et protection des droits du sol (*boyi: diquan de xifen, shishi he baohu*) Shehui kexue wenxian chubanshe. Beijing.

⁵⁵ He Weifang (2012) In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China. *The Brookings Institution*. Washington. L'auteur a un blog où il publie ses opinions régulièrement. Voir : <http://blog.sina.com.cn/heweifang>. Consulté le 10 septembre 2018.

⁵⁶ Jiang Ping (1999) Étude sur la législation sur la propriété du sol (*tudi lifa yanjiu*). Zhongguo zhengfa daxue chubanshe.

⁵⁷ Su Li (1999) Disséminer la loi à la campagne (*songfa xiexiang*) Beijing daxue chubanshe. Beijing

⁵⁸ Tao, R. (2013) China: Land Policy Reform for Rural-Urban Integration and Sustainable Urbanization. Background paper prepared for the World Bank and DRC Urbanization Study. *World Bank*. Washington, DC; Tao, R. et al. (2009) Trading Land Development Rights under a Planned Land Use System: The "Zhejiang Model". *China & World Economy* / 66-82, Vol. 17, n°1, 2009; Tao R. (2011) Le modèle d'urbanisation et la réforme du droit foncier: modèle classique, les défis nécessaires et politiques avant-gardistes (*chengshihua moshi yu tudi zhidu gaige – dianxing shishi, zhuyao tiaozhan yu zhengce tupo*). *Brookings-Tsinghua Center for Public Policy*. Beijing.; Tao, R. et al. (2012) La réforme du système foncier: une réponse effective de la Chine à l'importante demande de garantie d'accès au logement (*tudi zhidu gaige: zhongguo youxiao dui quanshehui zhufang xuqiu de zhongyao baozheng*). *Guoji jingji pinglun*, 2012, n°2; Tao, R. (2010) Discussion sur la collision et la coordination entre le droit de propriété de la collectivité et le droit d'exploitation forfaitaire (*lun jiti tudi suoyouquan yu tudi chengbao jingyingquan zhijian de chongtu yu xietiao*). *Hebei faxue*, vol.28, n°9, septembre 2010.

Notamment, son travail sur le modèle du Zhejiang pour compenser la perte du sol agricole à travers des crédits a un lien avec le modèle de Chongqing traité dans notre étude. À travers son travail qui montre que le modèle du Zhejiang s'inspire du Système de l'Echange des Quotas d'Emission de l'Union Européenne, Ran Tao illustre parfaitement l'insuffisance du système de quotas de conversion du sol agricole en sol pour la construction prévue par le gouvernement central à travers le plan directeur d'usage du sol.

Les études de Yongshun Cai⁵⁹ sur la répression de la résistance populaire montrent que les gouvernements locaux disposent d'une autonomie considérable pour gérer cette résistance populaire, qui est suscitée aux procédures d'expropriation réalisées avec abus de pouvoir. Les gouvernements central et locaux partagent le même but : la stabilité sociale. Pour arriver à ce but ils disposent de l'accord de Pékin pour utiliser la répression par la force. Ceci est important pour comprendre la concertation des intérêts entre les gouvernements central et locaux.

Sur le plan international, et notamment dans les études sur les systèmes juridiques de l'Union Européenne, la juriste espagnole María Astrid Muñoz Guijosa⁶⁰ explique magistralement la relation étroite existante entre l'urbanisme et les droits réels sur le sol. Son travail décrit l'évolution du droit de la propriété foncière, notamment, par rapport à l'idée de la fonction sociale de la propriété, qui a été conçue par le juriste français Duguit au début du XXème siècle⁶¹. Aujourd'hui cette théorie est acceptée et est présente dans la plupart des systèmes de droit foncier occidentaux. Dans le cas espagnol, la fonction sociale de la propriété se concrétise à travers les plans d'usage du sol, une activité qui doit être contrôlée par le législatif, bien qu'elle soit mise en œuvre par l'exécutif. Nous n'avons pas trouvé d'études comparatives qui mettent en relation cet aspect du droit foncier avec le droit foncier en Chine.

⁵⁹ Cai, Yongshun (2008) Local Governments and the Supression of Popular Resistance in China. *The China Quarterly*, n°193, p.24-42. March 2008.

⁶⁰ Muñoz Guijosa, M. A. (2009) El derecho de propiedad del suelo: de la constitución a la ordenación urbana, *Civitas*. Madrid.

⁶¹ Duguit, L. (1912) Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón (trad. G. Posada, 2007) *Analecta*. Pamplona.

En relation avec la construction de l'état de droit en Chine, la lecture de nombreux auteurs français a été essentielle pour comprendre le fonctionnement du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire en Chine, ainsi que le principe de séparation des pouvoirs et son évolution récente. Ainsi, Jérôme Bourgon⁶² démontre de manière brillante l'évolution du principe de légalité et de la règle de droit, pour réfuter l'idée d'une Chine despotique face à un État de droit occidental. Les travaux de Mireille Delmas-Marty⁶³ sont essentiels pour mieux comprendre la construction de l'État de droit en Chine, c'est à dire le gouvernement par le droit en opposition au gouvernement des hommes. Delmas-Marty analyse le principe de légalité et de la garantie judiciaire en Chine, les deux piliers de l'État de droit actuel, et conclut que la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité est l'étape décisive qu'il reste à franchir.

Dans cet ordre d'idée, Stéphanie Balme⁶⁴ insiste sur le fait que le non-respect de la Constitution en Chine s'explique par l'absence de fait de hiérarchie des normes et de définition claire des sources du droit, ainsi que par le manque de systématisation des textes normatifs. Il n'y a pas de conception claire de la position de la Constitution dans la hiérarchie du système normatif. Pour Leila Choukroune⁶⁵, l'activité législative est caractérisée par une technique planifiée et contrôlée par le Parti. Choukroune insiste sur le fait que la rédaction est délibérément vague pour laisser à l'administration une marge de manœuvre dans l'interprétation et l'application des textes législatifs. J-P. Cabestan⁶⁶ analyse le système politique chinois et remarque un paradoxe aussi palpable en ce qui concerne le droit foncier : les institutions de la

⁶² Bourgon, J. (2007) Principe de légalité et règle de droit dans la tradition juridique chinoise, *dans* La Chine et la démocratie (ed. Delmas-Marty, M. et Will, P-E.) *Fayard*. Paris.

⁶³ Delmas-Marty, M. (2007) La construction d'un État de droit en Chine dans le contexte de la mondialisation *dans* La Chine et la démocratie (ed. Delmas-Marty, M. et Will, P-E.) *Fayard*. Paris; Delmas-Marty (2007) Le Laboratoire chinois *dans* La Chine et la démocratie. *Fayard*. Paris., p.803-836.

⁶⁴ Balme, S. (2014) Chine: La règle de droit aux marges d'un empire bureaucratique et absolutiste (1978-2014). *E.N.A. Revue française d'administration publique*, 2014/2, n°15., p.393-413; Balme, S. (2007) Juridicisation du politique et politisation du juridique dans la Chine des réformes (1978-2004), *dans* La Chine et la Démocratie (ed. Delmas-Marty, M. et Will, P-E.) *Fayard*. Paris., p. 577-615.

⁶⁵ Choukroune, L. (2007) L'accèsion de la Chine à l'OMC et la réforme juridique: vers un État de droit par l'internationalisation sans démocratie?, *dans* La Chine et la démocratie (ed. Delmas-Marty, M. et Will, P-E.) *Fayard*. Paris., p.617-661.

⁶⁶ Cabestan, J.P. (2014) Le système politique chinois. *Sciences Po*. Paris; Cabestan, J.P. *et al.* (2007) Le renouveau des professions judiciaires en Chine, *dans* La Chine et la Démocratie (ed. Delmas-Marty, M. et Will, P-E.) *Fayard*. Paris., p.681-712.

République populaire ressemblent à un empire immobile, réticent aux réformes, qui s'appuie sur une idéologie d'un autre âge, tandis que l'économie et la société vivent de plus en plus à la même heure que le reste de la planète.

Parmi les auteurs américains qui ont traité la formation de l'état de droit en Chine, les études de Stanley Lubman⁶⁷ ont été pionnières. Les études de Dwight Perkins⁶⁸ sur le développement des zones rurales et les redistributions de la terre ont également été utiles pour comprendre l'importance de l'équité dans la conception du régime de droit foncier du sol collectif.

En ce qui concerne le système d'expropriation, le concept d'utilité publique dans une perspective européenne a été analysé par Michel Prouzet⁶⁹ qui a formulé des observations intéressantes par rapport à la notion d'utilité publique en Chine. En effet, les gouvernants estiment traditionnellement que la propriété publique est, par essence même, respectueuse de l'utilité publique. Par conséquent, en Chine l'intérêt public et l'intérêt étatique sont la même chose et l'expropriation du sol pour l'urbanisation est ainsi conforme à l'intérêt général.

Le désespoir des paysans provoqué par les procédures d'expropriation dans les zones rurales a été analysé par Isabelle Thireau et Hua Linshan⁷⁰ à travers de nombreux travaux, en particulier, ceux réalisés sur les protestations canalisées par des alternatives à l'action judiciaire, notamment par les lettres et les visites (*xinfang*), une procédure qui précède le recours judiciaire et qui démontre que le Parti est l'ultime garant de la justice sociale. Bien que les pétitions comme voie de résolution des conflits ne soient pas traitées dans cette thèse, leur lecture est essentielle pour comprendre le niveau de mécontentement des paysans à l'égard du régime foncier du

⁶⁷ Lubman, S. (1999) "A Bird in a Cage", Legal Reform in China under Mao. *Stanford University Press*. Stanford.

⁶⁸ Perkins, D.H. (2009) China's Land System: Past, Present, and Future dans *Property rights and land policies*, ed. Ingram, G.K et Yu-Hung Hong. *Lincoln Institute of Land Policy*, p.87; Perkins, D.H. (1969) *Agricultural Development in China*. *Aldine Publishing Companies*.

⁶⁹ Prouzet, M. *et al.* (2014) Le concept d'utilité publique en République populaire de Chine. *La revue foncière*, n°2., nov-déc.2014.

⁷⁰ Thireau, I. et Hua Linshan (2010) Les ruses de la démocratie: protester en Chine. *Seuil*. Paris; Thireau, I. et Hua Linshan (2007) D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine, Introduction. *Études rurales*, n° 179, 2007; Thireau, I. et Hua Linshan (2005) One law, two interpretations dans *Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice*. *Stanford University Press*, p.84-107.

sol collectif face aux abus de pouvoir du gouvernement local, et surtout pour démontrer que le gouvernement central est informé à travers ce mécanisme des actes des échelons inférieurs du gouvernement. La dichotomie entre les intérêts du gouvernement central et ceux du gouvernement local n'est pour autant pas crédible.

Un autre auteur essentiel pour comprendre le fonctionnement de la justice administrative au niveau local est Kevin O'Brien⁷¹. Il explique que le système judiciaire reste tributaire du pouvoir politique et que les paysans continuent à associer la loi à un devoir d'obéissance plutôt qu'à des droits à faire valoir contre l'État. Il a aussi analysé la mobilisation sociale pour se prévaloir de la loi et il démontre l'importance d'avoir un chef ou "paysan héros" prêt à prendre des risques et passer à l'action.

En ce qui concerne l'urbanisation des zones rurales, la lecture des études de Luigi Tomba⁷² et de David Bray⁷³ sur l'extension aux localités rurales de la politique de planification urbaine a été très importante pour comprendre le succès de ces politiques reposant en fin de compte sur la capacité à persuader les villageois d'abandonner leur terre et de transformer leur mode de vie.

La littérature concernant le modèle d'urbanisation du Guangdong est vaste. Les études de Him Chung et Johnatan Unger⁷⁴ montrent la capacité de gestion des villageois à travers les sociétés de gestion foncière, tout en préservant la propriété collective du sol. George Lin⁷⁵ a consacré une partie du travail de recherche à cette forme de

⁷¹ O'Brien, K.J. (2005) *Suing the Local Estate: Administrative Litigation in Rural China* dans *Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice*. Stanford University Press; O'Brien, K.J. et al. (2005) *Law and Society in the PRC*, dans *Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice*. Stanford University Press.

⁷² Tomba, L. (2017) *Gentrifying China's Urbanization ? Why Culture and Capital Aren't Enough*. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.41, issue 3. May 2017, p. 508-517.; Tomba, L. (2014) *A New Chinese Land Reform ?* *The Asia Pacific Journal*, Vol.2, Issue 2, n°1, Jan.2014.

⁷³ Bray, D. (2013) *L'urbanisme à la campagne*. *Perspectives chinoises* 2013/3.

⁷⁴ Chung, H. and J. Unger (2013) *Le modèle d'urbanisation du Guangdong : terres collectives et émergence d'une nouvelle classe moyenne dans les villages*. *Perspectives Chinoises*, 2013/3, p.35-44.

⁷⁵ Lin, G.C.S. (2015) *The Redevelopment of China's Construction Land: Practising Land Property Rights in Cities through Renewals*. *The China Quarterly*, 224, December 2015., p.865-887; Lin, G.C.S. et Ho, S.P.S. (2004) *Non-Agricultural Land Use in Post-Reform China*. *The China Quarterly*, 2004; Lin, G.C.S. et Ho, S.P.S. (2003) *Emerging land markets in rural and urban China: policies and practices*. *The China Quarterly*, 175., p.682-707.

développement de la province de Canton qui évite l'expulsion des villageois en leur permettant de profiter de l'urbanisation en tant que propriétaires fonciers.

Hyun Bang Sing⁷⁶ a aussi analysé le modèle d'urbanisation de plusieurs grandes villes, dont Beijing et Canton. L'auteur explique que l'État esquivait souvent sa propre responsabilité en déviant constamment des principes socialistes et en produisant de la prospérité pour peu de personnes au détriment des efforts économiques des masses villageoises, victimes d'une accumulation pro-urbaine.

Quant aux phénomènes des logements informels et les villages urbains, ils ont été très peu analysés jusqu'à ce jour, notamment d'un point de vue juridique. Les études de Karita Kan⁷⁷ qui montrent comment le tribunal de Pékin reconnaît un certain statut légal et une protection aux acheteurs des logements aux droits de propriété mineurs ou celles de Paik et Lee⁷⁸ qui expliquent comment les paysans sont devenus de plus en plus habiles pour défendre leurs droits de propriété. Les études du Professeur Athar Hussain⁷⁹ et son équipe de recherche pour le projet UrbaChina dans la municipalité de Chongqing permettent de comprendre l'ampleur de la réforme du *hukou* dans cette ville et ses implications pour les droits de propriété sur le sol collectif. Le Professeur Wu Fulong⁸⁰ a longtemps travaillé sur les villages urbains dans une perspective socioéconomique. A travers de nombreuses enquêtes sur des villages urbains, nous avons pu constater la justesse d'une de ses conclusions : les villages urbains

⁷⁶ Hyun Bang Shin (2014) Urban spatial restructuring, event-led development and scalar politics. *Urban studies* 2014, Vol.51(14), p.2961-2978; Hyun Bang Shin (2014) Contesting speculative urbanisation and strategising discontents. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 18:4-5., p.509-516; Hyun Bang Shin (2007) Residential redevelopment and social impacts in Beijing, dans *China's Emerging Cities: The Making of New Urbanism* (ed. Wu Fulong). *Routledge*, p.159-184.

⁷⁷ Kan, K. (2012) La réforme foncière et le problème des logements aux droits de propriété précaires. *Perspectives Chinoises*. 2012/3.

⁷⁸ Paik, W. et Lee, K. (2012) I Want To Be Expropriated!: The politics of xiaochanquangfang land development in suburban China, *Journal of Contemporary China*, Vol. 21.2012, p.74.

⁷⁹ Hussain, A. et al. (2013) State of the Art Report: Urbanisation - Territorial Expansion & Accommodating Greater Population. *UrbaChina Project Report no. D3.1*. Asia Research Centre (LSE), Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research (IGSNRR), Chinese Academy of Sciences (CAS).

⁸⁰ Wu Fulong (2013) Informality and the Development and Demolition of Urban Villages in the Chinese Peri-urban Area. *Urban Studies* 50(10), p.1919-1934; Wu Fulong et al. (2010) Social Groups and Housing Differentiation in China's Urban Villages: An Institutional Interpretation. *Housing Studies*, Vol. 25, No. 5., p.671-691; Wu Fulong (2012) Urbanization, dans Tay, W.S. et al. (ed.) *Handbook of Contemporary China*, p.237-262. Wu Fulong, "Changes needed to build up rental market", *China Daily*, 3 septembre 2012; Wu Fulong et al. (2007) Neighborhood changes and residential differentiation in Shanghai, dans *China's Emerging Cities : The making of new urbanism* (ed. Wu Fulong). *Routledge*, p.185-206.

contribuent à la création des communautés sociales et à l'économie informelle de la ville.

Les études de Daniel B. Abramson⁸¹ explorent la diversité des régimes fonciers existant avant l'ouverture économique, en particulier dans la ville de Quanzhou, province de Fujian. Sa lecture a été importante pour mettre en avant l'analyse des différentes périodes historiques depuis la fin de la guerre civile pour comprendre l'absence d'uniformité sur l'ensemble du territoire, en matière de droit foncier.

Enfin, d'autres lectures ont été décisives pour approfondir l'étude du processus d'urbanisation en Chine qui a un lien étroit entre le sol et le droit foncier. En particulier, les études de David Faure⁸² sur l'importance des institutions en général et du droit de propriété en particulier pour l'essor économique de l'Occident. Les études de François Gipouloux⁸³ sur l'urbanisation nous ont permis de comprendre la différence entre la manière dont les villes chinoises et les villes européennes se sont développées et la difficulté d'appréhender le concept de ville en Chine. Les études de Kam Win Chan⁸⁴ sur les travailleurs migrants et le permis de résidence sont aussi essentiels pour comprendre la naissance de cette classe sociale et les difficultés d'accessibilité au logement dans les villes d'accueil. Enfin, les études de Stéphan Feuchtwang⁸⁵ sur la vie des communautés d'expropriées relogées, notamment à Kunming et à Chongqing, illustrent parfaitement la perte des solidarités et de l'identité rurale dues aux expropriations.

⁸¹ Abramson, D.B. (2018) The Meaning of Growth: Chinese Urbanization, from the Policy to the Personal. *Journal of Urban History* ; Abramson, D.B. (2011) Transitional Property Rights and Local Developmental History in China. *Urban Studies* 48(3), p.553-568.

⁸² Faure, D. (2006) China and Capitalism: A History of Modern Enterprise in Modern China. *Hong Kong University Press*. Hong Kong.

⁸³ Gipouloux, F. (2009) La Méditerranée asiatique, villes portuaires et réseaux marchands en Chine, au Japon et en Asie du Sud-Est, XVIe-XXIe siècle. *CNRS Editions*, Paris.

⁸⁴ Chan, K.W. (2015) China's hukou reform and new urbanization blueprint, dans Gipouloux, F. (ed.) China's Urban Century. *Edward Elgar Publishing*; Chan, K.W. (2011) In the city, but not of the city: the myth of China's urbanization. *China-US Focus*, 16 juillet 2011; Chan, K.W. (2007) Misconceptions and Complexities in the Study of China's Cities: Definitions, Statistics, and Implications. *Eurasian Geography and Economics*, 47, n°4, p.383-412.

⁸⁵ Feuchtwang, S. et al. (2014) Urbachina WP5 "Urban development, traditions and modern lifestyles". *Long briefing for the European Union*.

Le rapport sur l'urbanisation élaboré par la Banque mondiale et le Centre de recherche et de développement du conseil des affaires d'État de 2014 a été aussi significatif comme référence, même si parfois mes opinions ne sont pas forcément en conformité avec les conclusions du rapport⁸⁶.

Enfin, les parties de l'étude pour lesquelles j'ai trouvé le moins de littérature sont celles relatives aux cas sur le terrain en lien avec les nouvelles politiques d'urbanisation des zones rurales, d'un point de vue juridique. Les études chinoises liées aux zones rurales se sont souvent vues limitées en raison de la déficience des infrastructures de communication et hôtelières. Se déplacer jusqu'à un village relativement éloigné des grandes villes n'a jamais été aussi facile. Il faut pourtant prévoir que dans l'avenir le nombre d'études avec des enquêtes sur le terrain dans le milieu rural se multipliera. Ceci nous amène au point suivant, relatif à la méthodologie.

Méthodologie

*“The stranger within my gate,
He may be true or kind,
but he does not talk my talk,
I cannot feel his mind.
I see the face and the eyes and the mouth.
But not the soul behind.”*

Rudyard Kipling, *The Stranger*

En 2011, nous avons commencé à rédiger un doctorat sur le droit de la propriété à l'Université de droit et sciences politiques de l'est de la Chine (ECUPL). Le motif principal obéissait au désir d'amplifier mon réseau de contacts académiques et le monde juridique dans la région du delta du Fleuve bleu. L'appartenance à une université locale m'avait permis d'avoir accès à des professeurs de droit d'un certain

⁸⁶ China's Urbanization and Land : A Framework for Reform. *Urban China: Towards Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Banque Mondiale et Centre de Recherche et de Développement du Conseil des affaires d'État de 2014. *World Bank Group*. Washington.

prestige à Shanghai. De nombreux entretiens et écrits cités dans la thèse proviennent du campus de la ECUPL. D'autre part, l'université maintient une collaboration très étroite avec l'Académie des Sciences Sociales de Shanghai. Les principaux professeurs consultés au cours de la réalisation de cette étude travaillent dans ces deux institutions⁸⁷. La poursuite des études de doctorat dans une université locale nous a aidé aussi sur le plan de la réflexion théorique. La théorie juridique s'enracine dans le droit continental fondamentalement. Néanmoins, le droit foncier du sol collectif est imprégné de l'histoire locale. Il est donc essentiel d'analyser le contexte scientifique chinois pour comprendre l'évolution du droit foncier.

D'autre part, l'étude est nourrie par une solide recherche sur le terrain. Ceci est très important dans le cas chinois car le travail sur le terrain nous permet de comprendre la spécificité ou la singularité de la société chinoise. Les études de terrain nous aident à confirmer ou rejeter les analyses théoriques en prenant compte le point de vue des sujets du droit.

Nous avons délimité le terrain d'étude en raison du territoire. Dans un premier temps, la recherche sur le terrain a été facilitée par notre participation dans le projet UrbaChina (2011-2015), un programme de recherche financé par l'Union Européenne dont l'objectif était d'analyser les dynamiques de l'urbanisation en Chine. Nous avons participé activement au travail de l'équipe de recherche de François Gipouloux, et nous avons eu l'opportunité d'échanger souvent avec d'autres équipes de recherche du consortium, notamment celui d'Athar Hussain et celui de Stephan Feuchtwang. Par ailleurs, leur méthodologie de recherche a été une source d'inspiration pour mener notre propre recherche.

La participation dans le projet nous a permis de réaliser de nombreuses enquêtes sur le terrain, d'avoir accès aux responsables locaux des villes choisies au préalable pour ses différents modes d'urbanisation : Shanghai, Kunming, Chongqing et Huangshan. Ainsi, nous pouvions réaliser des visites officielles aux projets d'exécution de

⁸⁷ Notamment les Professeurs Gao Fuping (ECUPL), Fu Dingsheng (ECUPL), Zuo Xuejin (SASS), et Yang Pengfei (SASS).

politiques locales d'urbanisation rurale dans la municipalité de Chongqing. Ces enquêtes de terrain nous ont également permis d'interroger les résidents locaux⁸⁸.

Au-delà du projet d'UrbaChina, nous nous sommes déplacé fréquemment dans les zones intérieures de l'est et de l'ouest du pays grâce à notre participation aux travaux d'un organisme caritatif. Cela nous a permis de mieux connaître d'autres régions moins affectées par l'urbanisation, ce qui est intéressant pour mieux se rendre compte comment l'urbanisation peut perturber le mode de vie d'une région rurale. Lors de l'étude, nous avons pu réaliser de nombreuses enquêtes sur le terrain. Cela nous a permis d'échanger avec de nombreux paysans et des travailleurs migrants déplacés à Shanghai. Nous avons voulu savoir ce que les paysans et les travailleurs migrants connaissaient de la loi, leurs opinions par rapport au droit foncier, aux expropriations, leur choix des logements en ville, leurs salaires et leurs économies, etc.

Cette méthode manque de systématisation mais elle est peut être la méthode dont nous avons eu le plus recours: ce qu'on appelle en jargon académique "l'observation participante" ou "recherche empirique". Comme le disait l'écrivain chinois Lin Yutang, *je n'ai pas lu beaucoup d'écrits académiques mais je lis la vie en première main*⁸⁹. Ainsi, ses sources, comme les nôtres, vont du coiffeur de quartier, en passant par l'*ayi* qui travaillait à la maison, ou un paysan que j'ai rencontré lors d'un passage dans un village. L'écrivain Michel Imbert (pseudonyme Mi Jianxiu) explique que son activité principale lors qu'il a résidé à Pékin consistait à observer les mœurs et coutumes de ses "concitoyens". La recherche documentaire est pourtant essentielle pour savoir conceptualiser ce que l'on observe en première main.

Il faut noter que les doctorants chinois ne font pas d'études de terrain au cours de leur recherche. Ceci peut être dû au manque d'envie ou de curiosité d'approfondir la connaissance d'un terrain qu'ils assument déjà connaître, mais aussi au manque de moyens. Par conséquent, ils passent la plupart du temps dans les bibliothèques pour approfondir davantage les fondations du droit foncier occidental. Il en résulte une

⁸⁸ Voir l'encadré sur les entretiens à la fin de l'étude. Aussi, voir la collection de photos prises au cours des enquêtes sur le terrain et articles publiés dans le blog du projet UrbaChina. Voir <https://urbachina.hypotheses.org/urbachinas-photo-collection>. Consulté le 23 septembre 2018.

⁸⁹ Lin Yutang (1960) *La importancia de vivir*. Edhasa 2011., p.11.

méconnaissance du terrain et des circonstances socioéconomiques du village qui changent si rapidement en raison de l'urbanisation rapide.

Enfin, pour la recherche documentaire, il a été nécessaire de lire la législation chinoise en général, et du droit de propriété en particulier, ainsi que la lecture d'autres législations des pays de l'Union Européenne, comme les législations française et espagnole. Les commentaires disponibles des auteurs sélectionnés sur les dites lois ont également été d'une grande aide.

Les limites et difficultés du travail de recherche

Une limitation importante à la recherche systématique dans une discipline comme le droit en Chine est sans doute la dispersion des lois et la confusion des sources du droit. Comme les lois ne sont pas codifiées, et que nous ne savons pas quelles lois s'appliquent ou comment elles s'appliquent dans l'ensemble du pays, il est nécessaire de concentrer la recherche sur ce que l'on comprend être la norme première, c'est à dire, la loi. Mais nous savons que des réglementations du gouvernement s'appliquent dans des territoires donnés en violation de la loi. Nous savons également que le gouvernement chinois est habituellement partisan d'essayer les réformes sur des petits territoires pour les introduire postérieurement dans le reste du pays. Ce sont les projets pilotes et la "législation à l'essai" (*shixing lifa*)⁹⁰. Dans un article récent, l'hebdomadaire *The Economist* faisait écho à cette pratique habituelle, qui est une bonne manière de mettre en pratique les réformes en évitant les erreurs au niveau national, comme ce qui s'était passé dans d'autres pays communistes. En 2010, le nombre d'expériences était d'environ 500. Toutefois, le problème est que le développement de ces expériences est souvent tenu secret. On connaît leur mise en place mais on ignore leur développement et surtout leurs chances de devenir une politique nationale ou une loi⁹¹.

C'est une stratégie d'"essai et d'erreurs" pour éviter de faire adopter des lois et politiques nationales inefficaces. Toutefois, c'est un obstacle à notre recherche

⁹⁰ Balme, S. (2007) *op.cit.*, p. 591.

⁹¹ "Feeling the stones". *The Economist*, 18 août 2018.

puisque ce qui est prévu par la loi est souvent ignoré au niveau local. Dans ce sens, dans les différents chapitres de notre thèse, nous avons mentionné la nouvelle réforme foncière qui a été annoncée en 2013 au cours du XVIIIème Congrès du Parti. Les projets pilotes créant le marché pour le sol rural ont été menés dans différents villages. Toutefois, il n'y a pas beaucoup d'information, et jusqu'à présent, le gouvernement central n'a pas introduit de modification de la loi.

Un autre obstacle à la recherche a été la difficile accessibilité aux normes et aux décisions judiciaires qui reste un problème bien que la culture juridique grandit (diffusion de l'information sur les lois grâce à Internet, nombreuses émissions sur le droit à la radio et à la télévision), mais cette évolution demeure plus urbaine que rurale. Au début de notre étude, notre intention était d'utiliser les décisions judiciaires comme source principale d'information. Toutefois, au cours de notre recherche, nous nous sommes rendu compte que nous ne pouvions pas accéder aux décisions disponibles dans les tribunaux, et que les bases de données et compilations des sentences publiées périodiquement ne disposent pratiquement pas de jurisprudence en matière de droit foncier de la collectivité. Il s'agit d'un sujet sensible dont l'État ne veut publier que ceux qui sont inoffensifs pour la stabilité sociale.

De même, la recherche sur le terrain est délicate quand il s'agit de projets de promotion immobilière dans les zones rurales comme celui du lac de Lixiang. On s'aperçoit immédiatement que les agents du gouvernement et les promoteurs immobiliers sont réticents à répondre aux questions sur les expropriations. On peut se faire expulser du terrain par les fonctionnaires locaux si une personne de la société de promotion immobilière considère que l'on pose trop de questions aux résidents locaux. Enfin, les questions sensibles restent souvent sans réponse, même dans le cadre académique, lorsqu'il n'y a pas de relation proche avec l'interlocuteur.

Enfin, un problème supplémentaire est celui relatif au manque de contenu scientifique des conférences académiques en Chine ou avec des institutions chinoises qui ne sont plus des lieux d'échange qui pourraient enrichir la recherche. Dans ce sens, le directeur du bureau du CNRS en Chine, Antoine Mynard, a parlé récemment de la "diplomatie des forums (...) *qui constituent une courroie de transmission des concepts*

*officiels (...) le tout s'appuyant sur des techniques de communication évoluées et des puissants groupes de communication"*⁹².

La transmission des concepts officiels rappelle ce que Hayek appelait la *fin de la vérité*, dans le célèbre *Road to Serfdom*: l'incroyable effort que font les régimes totalitaires pour inculquer aux gens les idées qu'ils considèrent des vérités absolues. Normalement, cela se fait par la propagande. De cette manière, la *vérité* officielle devient un acte de foi. Selon Hayek, c'est une conséquence inévitable de la planification, laquelle est obligée par sa dynamique interne de se projeter, de contrôler toutes les activités sociales, idées incluses⁹³.

En définitive, nous croyons que d'assister aux conférences nous a apporté seulement quelques contacts de fonctionnaires, la majorité desquels n'ayant d'ailleurs pas répondu à nos appels lorsque nous avons voulu les interviewer. Il existe pour autant une différence majeure avec le grand nombre de conférences qui s'organisent dans l'Union Européenne où le partage d'idées est riche et se réalise dans le cadre de la liberté académique.

Plan de la thèse

L'objectif de notre travail est d'étudier une institution d'origine occidentale et dont la mise en œuvre en Chine l'a dotée de caractéristiques chinoises. Cette étude implique une approche multidisciplinaire, notamment juridique, mais aussi historique, sociologique et urbanistique sur la mutation du droit foncier du sol collectif chinois de 1949 à nos jours. La thèse est organisée en quatre grandes parties :

- (1) Une historique qui revient sur la formation du système de droit foncier dual. Cette partie s'appuie sur la recherche documentaire et des entretiens aux professeurs universitaires et aux témoins de cette période. L'analyse historique se concentre sur la formation du système de droit foncier dual. Le chapitre 1 est dédié à la naissance du système de droit foncier dual qui est étroitement liée à la

⁹² Mynard, A. (2017) Diplomatie discursive. *Revue de Presse, CNRS. Chine-Mongolie, octobre 2017*.

⁹³ Vargas Llosa, M. (2018) La llamada de la tribu. *Alfaguara.*, p.128-129.

construction de l'État socialiste par le Parti Communiste Chinois. Le chapitre 2 est consacré à la consolidation du système de droit foncier dual au moment de la période des réformes économiques et en particulier à la période entre l'entrée en vigueur de la loi sur l'administration du sol de 1986 et la réforme de cette loi en 1998. Pendant cette période se crée le marché immobilier urbain et le sol devient donc un facteur de production de grand potentiel.

- (2) Une étude de cas qui illustre le fonctionnement et la perversion du système foncier du sol collectif aujourd'hui. Cette partie s'appuie notamment sur l'enquête de terrain sur un projet de promotion immobilière dans la province de Chongqing. Le choix du terrain obéit principalement à la singularité de Chongqing comme territoire jouissant d'une forte urbanisation dans cette période, mais aussi parce que le territoire a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre du programme d'intégration urbain et rural. Enfin, le terrain est éloigné de la périphérie des villes et participe à une deuxième phase d'urbanisation : celle des projets immobiliers pour la nouvelle classe moyenne urbaine. L'objectif est par conséquent de montrer que les paysans n'ont pas bénéficié doublement du développement économique: au moment de la création du marché immobilier, et au moment où la demande vise la promotion de leurs terres. Ils sont écartés tout simplement. Le chapitre 3 inclut une description théorique sur l'importance des institutions, et notamment de la propriété comme garant de l'essor économique, et une exposition de faits. Le chapitre 4 est consacré à l'étude de terrain.
- (3) Une analyse du cadre juridique actuel qui régit le droit foncier. Cette partie s'appuie sur la recherche documentaire, principalement juridique, laquelle inclut l'analyse de droit comparé. Le chapitre 5 est dédié aux problèmes de configuration du cadre juridique actuel et à la construction de l'état de droit en Chine en ce qu'il a un lien étroit avec le droit foncier. Le chapitre 6 est consacré aux plans d'usage du sol comme instruments régulateurs de la relation étroite entre le sol et le droit foncier. Le chapitre 7 est dédié à l'expropriation du sol collectif, qui est l'opération prévue par la loi pour la mise en œuvre de la planification urbaine.

- (4) Une étude des anomalies du régime foncier du sol collectif ainsi que des expériences locales relatives à l'intégration de l'urbain et du rural visant à pousser l'urbanisation. Cette partie s'appuie aussi sur l'enquête de terrain dans Chongqing, mais aussi dans d'autres villes telles que Shanghai et Kunming. Le chapitre 8 illustre les phénomènes liés au droit foncier qui sont issus du monopole du marché primaire du sol que la loi sur l'administration du sol à accordée au gouvernement. Le chapitre 9 est consacré à l'analyse de la déconstruction du système de droit foncier du sol collectif à travers la mise en place à Chongqing de politiques concrètes ayant comme but principal l'urbanisation des paysans et l'augmentation de la superficie du sol pour la construction dont le gouvernement dispose pour l'urbanisation.

PREMIERE PARTIE

FORMATION DU SYSTEME DUAL DE LA PROPRIETE FONCIERE

Chapitre 1

Statut de la terre et formation du système dual de la propriété foncière I

1.1 Introduction

La terre est une des ressources les plus fondamentales de l'homme. Cette dépendance de l'homme à la terre est encore plus évidente pour les paysans car leur subsistance dépend de leur travail de la terre. La Chine a toujours été considérée comme un pays éminemment agricole. Même si l'importance de l'agriculture a été réduite de manière notable au cours des dernières années, l'autosuffisance alimentaire reste une préoccupation constante. Il ne faut pas oublier que le pays doit alimenter 20% de la population mondiale avec seulement 7% de sa superficie cultivable⁹⁴. De plus, ce sujet est extrêmement sensible car il est directement lié à la collectivisation, qui a complètement bouleversé le système de la propriété et a provoqué la disparition de la propriété privée.

Le droit de propriété n'est pas un droit neutre, c'est-à-dire qu'il s'utilise comme un instrument de régulation de l'organisation économique de la société, et que ses caractéristiques changent en fonction de l'idéologie régnante. Elle n'est pas seulement une institution juridique mais également une superstructure des idées sociales, politiques, et économiques qui s'impose sur une nation au cours d'une période donnée⁹⁵. Au centre des réformes agraires du siècle dernier se trouve le triomphe des idées marxistes qui s'imposent aux idées libérales dans plusieurs pays et qui laissent place aux grandes collectivisations. Si la période 1917-1970 se caractérise par une collectivisation progressive notamment dans les pays communistes, la période 1970-2000, en revanche, se caractérise par la décollectivatisation ou "great reversion"⁹⁶.

⁹⁴ Zhu Xi (2012) Evolution et avenir du régime du sol du PCC (*zhongguo gongchandang nongcun tudi zhidu de lishi yanbian yu weilai quxiang*). *Shangdong nongye daxue suoshi xuewei lunwen.*, p.13.

⁹⁵ Diez-Picazo, L. *et al.* (1977) Sistema de derecho civil, Vol.III, Derecho de Cosas y Derecho Inmobiliario Registral. *Tecnos*. Madrid., p.161.

⁹⁶ Lipton, M. (2008) Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs, *Routledge*, 2008., p.203.

Ainsi, la plupart de la population paysanne mondiale dispose aujourd'hui de fermes privées⁹⁷.

Dans la Chine rurale, à l'heure de l'ouverture économique, le gouvernement avait la tâche difficile de reconnaître la propriété privée dans une économie collectivisée, et qui traditionnellement était caractérisée par l'accord du droit de propriété à la collectivité, et non à l'individu. Il ne faut pas oublier le cadre juridique existant avant la révolution: jusqu'à la promulgation du Code Civil du Parti nationaliste en 1929, la loi était silencieuse sur la question de savoir si un individu pouvait détenir une propriété propre (participation incluse) ou si le foyer continuait à être l'unité de la propriété pour les citoyens chinois⁹⁸.

A cela s'ajoutait le fait que le Parti communiste chinois (PCC) devait son succès à la révolution des paysans, qui s'étaient mobilisés parce que les communistes avaient dénoncé l'inégalité dont bénéficiaient les propriétaires fonciers⁹⁹. Sur les terres fertiles du sud, la majeure partie des terres appartenait aux grands propriétaires qui ne la cultivaient pas, mais qui les louaient à des paysans. Ces derniers devaient contracter des prêts pour louer les champs, et se ruinaient souvent lorsqu'après une mauvaise moisson, ils ne pouvaient pas honorer leur dette¹⁰⁰.

Comme nous le verrons plus bas, après l'ouverture économique, la convergence d'un système d'économie collective sur laquelle la reconnaissance de la propriété privée s'est imposée, a donné naissance au système dual de propriété, avec la création de deux classes sociales bien opposées: une urbaine et l'autre rurale.

C'est pourquoi, pour comprendre la situation actuelle, il est nécessaire de consacrer

⁹⁷ Lerman, Z. *et al.* (2002) *Land Policies and Evolving Farm Structures in Transition Countries*, World Bank, Washington, DC.

⁹⁸ Zelin, M. (2007) *Informal Law and the Firm in Early Modern China*. Paper prepared for the First IERC Conference: *The Economic Performance of Civilizations: Roles of Culture, Religion, and the Law*, University of Southern California, Los Angeles, February 23-24, 2007.

⁹⁹ Dans la Chine pré révolutionnaire, 10% de la population rurale était propriétaire de 70% à 80% de la superficie cultivable totale. Pour plus d'infos voir Bruce and Harrell (1989), *Land Reform in the People's Republic of China, 1978-1988*, University of Wisconsin Land Tenure. Wisconsin.

¹⁰⁰ Perkins, D.H. (2009) *China's Land System: Past, Present, and Future*, dans *Property Rights and Land Policies*, ed. Ingram, G.K. *et al.* Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts., p.70-92.

un chapitre à la formation historique du système dual de propriété. Et pour une meilleure compréhension, il faudra distinguer les périodes historiques les plus significatives, puisque chaque phase de collectivisation (*jitihua*) est différente de la précédente. Aussi, il faut comprendre que l'ouverture économique (1978) ne se produit pas en une seule fois, mais de manière graduelle. Et qu'elle ne parvient pas à la complète disparition de la collectivité, mais qu'elle s'arrête à la dissolution de la commune (*gongshe*), au niveau du district (*xiangzhen*), sans parvenir à l'abrogation de l'équipe de production (*dadui*), au niveau du village administratif, créant une grande confusion quant à l'identité du titulaire de la propriété sur ces terroirs: la collectivité.

1.2 Historique : de 1949 jusqu'à la Constitution de 1982

En Chine, la propriété foncière a toujours été un sujet de préoccupation centrale du PCC depuis son arrivée au pouvoir. Améliorer les conditions de vie des paysans était au cœur des arguments utilisés par Mao Zedong pour rallier les paysans autour de la cause révolutionnaire ("à chaque laboureur son propre champ" - *gengzhe you qi tian*)¹⁰¹.



¹⁰¹ Principe énoncé pour la première fois par Sun Zhongshan au cours du premier congrès du Parti Nationaliste en 1924 dans la ville de Canton. Curieusement, la première loi sur la propriété approuvée par le gouvernement de Chiang Kai-Shek (*jiang jie shi*) en 1953 à Taiwan portait ce nom (à la différence de la première loi de la propriété approuvée en Chine continentale en 1950 dont le nom est la loi sur la réforme agraire).

Figure 1. Paysans manifestant pour la réforme agraire. Source: Baidu

Après la fondation de la République Populaire, la propriété foncière a subi trois grandes réformes:

a. La première réforme avec la loi de réforme agraire (tudi gaige fa) de 1950

Cette réforme est la première grande réforme depuis l'arrivée du PCC au pouvoir.

Le PCC, dans l'article 1 de son manifeste de 1920, portait déjà comme son idéal la socialisation de la terre, suivant les principes énoncés à son tour par Marx et Engels dans le Manifeste Communiste.

Toutefois, ils se sont rendus compte très tôt que s'ils souhaitaient rallier les paysans à leur cause, il leur serait nécessaire de leur promettre la propriété foncière¹⁰². C'est ce qui est expressément déclaré dans les documents officiels du PCC en 1931, indiquant d'ailleurs que la nationalisation de la terre ne pourrait pas être mise en œuvre jusqu'à la victoire complète du prolétariat¹⁰³.

Après la victoire de 1949, la direction du pays en revint au PCC, mais il ne s'agissait pas encore pour autant de la victoire du prolétariat, puisque le pouvoir n'était pas considéré comme consolidé et surtout le prolétariat était extrêmement minoritaire. C'est pour cela que la promesse initiale accordée aux paysans ne changeait pas au départ.

En effet, le PCC, à travers la loi agraire du 10 octobre 1947, chercha à mettre en place un nouveau système de propriété foncière provenant de la saisie des terres des grands propriétaires et de leur partage aux paysans. En pratique, l'opération porta sur 47

¹⁰² Dans la Chine pré révolutionnaire, 10% de la population rurale était propriétaire de 70% à 80% de la superficie cultivable totale. Pour plus d'informations voir : Bruce and Harrell (1989) Land Reform in the People's Republic of China, 1978-1988, *University of Wisconsin Land Tenure*, 1989.

¹⁰³ Avis numéro 9 de la République Soviétique de Chine. 8 février 1931 "Le problème de la terre et la stratégie pour renverser le propriétaire foncière" (*tudi wenti yu fanfu funong celüe*), dans Groupe d'histoire économique de l'Institut d'études économiques de l'Académie des sciences sociales de Chine (1981) Land struggle during the first and second domestic revolutionary war (*diyi, erci guonei geming zhanzheng shiqi tudi douzheng shiliao xuanbian*). *Renmin chubanshe*. Beijing., p.121.

millions d'hectares (soit presque la moitié de la superficie cultivée), dont 300 millions de paysans reçurent la propriété privée¹⁰⁴.

La nouvelle loi de réforme agraire n'allait donc pas accomplir une nationalisation des terres. Elle allait uniquement déclarer comme domaine public les terres constituées de bois, canaux, salines, mines, rivières, etc., en réalisant une distribution des terres. Cela permettait de faire du principe selon lequel à chaque laboureur son propre champ une réalité¹⁰⁵.

Dans la première Constitution de la nouvelle république populaire, la propriété privée fut reconnue, même si le recours à l'expropriation en cas d'utilité publique était introduit¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Péres, P. (2001) Chronologie de la Chine au XXe siècle. Histoire des faits économiques, politiques et sociaux. *Librairie Vuibert*, 2001, p.49 et 63.

¹⁰⁵ Article 1 de la loi de réforme agraire de 1950.

¹⁰⁶ Articles 8 et 13 de la Constitution de septembre 1954.



Figure 2. Paysans ravis d'apprendre la promulgation de la nouvelle loi de réforme agraire en 1950.
Source: Zhuxuan (dessin publié dans une revue locale).

b. Les coopératives d'agriculteurs élémentaires (chuji nongye shengchan hezuoshe) et avancés (gaoji nongye shengchan hezuoshe)

Cette période tient une grande place dans l'étude du système dual de la propriété, puisqu'il se produisit pour la première fois une dissociation entre le droit de la propriété et le droit d'usufruit. En effet, les coopératives dont les propriétaires étaient des paysans ont été créées. Chacun reçut des titres en échange de leurs terres, lesquels furent apportés à la coopérative, donnant ainsi naissance à l'économie collective qui perdure jusqu'à nos jours. L'esprit sous-jacent de la réforme est l'union des travailleurs pour atteindre une meilleure productivité, en plus de réaliser les principes

socialistes¹⁰⁷. Pendant la période des coopératives d'agriculteurs élémentaires, les nouveaux leaders allaient instaurer une socialisation progressive de la production agricole privée. Ainsi, cette période fut caractérisée par l'apport de la terre à des coopératives nouvellement créées, et à une distribution de la production en accord avec la quantité et la qualité de la terre apportée.

En effet, se promulguèrent en 1955 les réglementations de production en coopérative agricole (*nongye shengchang hezuoshe zhangcheng*). Comme nous l'avons indiqué, le plus significatif de ces réglementations est que la propriété de la terre se maintenait, puisque les terres étaient apportées à la coopérative en échange de titres. Cette participation et ces apports de terres à la coopérative étaient en principe volontaire, et permettaient aux membres de la coopérative de retirer leur apport et de récupérer leur terre. Néanmoins, et curieusement, la contribution sous forme de travail s'échangeait également contre des titres de la coopérative, c'est-à-dire qu'une sorte d'équivalence se réalisa entre la terre et le travail comme moyen de production.

En 1956 furent promulguées les réglementations pour les coopératives de production agricole avancée (*gaoji nongye shengchan hezuoshe zhangcheng*). Ces réglementations aboutirent à la suppression de la propriété privée. En effet, le titre de propriété était transféré à la coopérative, sans aucune contrepartie, puisque la distribution annuelle des bénéfices cessait¹⁰⁸. C'est à dire que le titre de propriété des paysans était transféré à la collectivité, de manière gratuite. La majorité des bénéfices étaient réinvestis dans la coopérative pour augmenter la production, et leurs membres en recevaient une partie chaque fois plus réduite¹⁰⁹.

Il convient de souligner que ces réglementations furent publiées bien que la production agraire eût atteint ses limites historiques du fait de l'utilisation intensive de la terre par les nouveaux propriétaires¹¹⁰.

¹⁰⁷ Zhu Lijun (2009) Le transfert du sol rural en Chine, mode d'emploi (*zhongguo nongcun tudi zhidu liuzhuan falü shiyong zhinan*). Shanghai Shehui Kexue Yanjiuyuan Chubanshe, 2009-1., p.2.

¹⁰⁸ Congrès national populaire (1956) Statuts de la coopérative d'agriculteurs avancée (*gaoji nongye shengchan hezuoshe shifan zhangcheng*).

¹⁰⁹ Professeur Fu Dingsheng. Entretien. 16 mars 2014 (SH-ECUPL-1).

¹¹⁰ Professeur Fu Dingsheng. Entretien 16 mars 2014 (SH-ECUPL-1).

Aussi il faut ajouter qu'il ne s'agissait pas d'une nationalisation du sol (*tudi guoyouzhi*) mais d'une collectivisation (*jiti suoyou*), c'est à dire que la propriété de la terre restait dans les mains de la collectivité et non de l'état.

c. La commune (renmin gongshe) et la Révolution Culturelle (wenhua dagemin)

En 1958 le Comité Central du parti approuva en Beidaihe la transformation des coopératives en communes¹¹¹, impliquant la suppression complète de la propriété privée du sol et parvenant ainsi à se rapprocher des postulats du communisme. Les différences les plus marquées entre la commune et les coopératives étaient les suivantes:

- a) Les membres étaient maintenant obligés de transférer à la commune non seulement leurs terres mais aussi leurs maisons et *zhaijidi* (tout ce qui va avec, comme par exemple le lopin individuel ou *ziliudi*, animaux de travail, etc.). Cela est une différence importante parce qu'en principe l'application du marxisme faisait référence exclusivement aux moyens de production et non à la résidence.
- b) La liberté qu'avaient les membres de la coopérative pour l'abandonner est supprimée, ainsi que le droit de céder les terres entre les coopératives.

A partir de ce moment, ce fut la commune (*gongshe*), la brigade (*dadui*), et l'équipe de production (*shengchandu*) qui administrèrent ces biens. Le sol est devenu un bien administratif. Cette période était définie comme "la propriété abstraite de la commune" (*chouxiang de gongshi suoyou*). Ceci généra une grande confusion quant à la titularité du sol dans la campagne, ce qui va provoquer de nombreux problèmes dans l'étape ultérieure de l'ouverture et de la décollectivisation.

¹¹¹ Résolution sur les problèmes d'implantation de la commune populaire dans la campagne (*guanyu zai nongcun jianli renmin gongshe wenti de jueyi*), dans Zhu Lijun (2009). Le transfert du sol rural en Chine, mode d'emploi (*zhongguo nongcun tudi zhidu liuzhuan falü shiyong zhinan*). Shanghai Shehui Kexue Yanjiuyuan Chubanshe, 2009-1., p.2.

Depuis ce jour et jusqu'à la décollectivatisation des années 80, ce système fut maintenu avec quelques variations au niveau de la liberté de l'exploitation privée de la terre par les paysans. Ainsi, la propriété et la gestion du sol furent transférées aux communes. Après les résultats tragiques du Grand Bond en Avant (1958-1961), une décentralisation de la gestion du sol de la commune à l'équipe de production (c'est-à-dire le village), fut mise en œuvre, ce qui s'appela la période de "retrait". Ces privilèges allaient être à nouveau supprimés pendant la Révolution Culturelle (1966-1976) où la gestion des terres fut à nouveau remise à la Commune (1965-1977)¹¹².

d. L'ouverture économique (gaige kaifang)

Le discours de Deng Xiaoping dans la Troisième Session du 11^{ème} Comité Central du PCC en décembre 1978 marquait la fin de la collectivisation et le début de l'ouverture économique.

En décembre 1978, 18 paysans du village de Xiaogang (province de Anhui) eurent le courage de privatiser leur terre collective (contrats de foyer) afin de la rendre plus rentable et ceci fit naître à son tour le système de responsabilité familiale (*shengchan zerenzhi*)¹¹³. Le village de Xiaogang, se trouvait dans le canton de Fengyang où un quart de la population mourût de faim pendant la période du Grand Bond en Avant. Un de ces 18 villageois raconta qu'au moment de l'ouverture ils n'avaient même pas le temps de travailler aux champs car ils devaient assister aux discours d'endoctrinement politique donnés par les cadres : "la nourriture n'étaient pas suffisante pour nourrir tout le monde. Les familles bouillaient des feuilles et des écorces d'arbres, et toutes les plantes sauvages comestibles; nous mangions tout ce que nous trouvions. Après voir consulté d'autres villageois, j'ai décidé de contracter de la terre à des foyers privés peu importe la pénalité qui me serait imposée. Nous ne voulions plus être affamés"¹¹⁴. La production des grains augmenta à 19.000

¹¹² EACP (2009) Government and politics: China: the commune system, in China: A Teaching Workbook. *East Asian Curriculum Project. Asia for Educators*. Columbia U.

¹¹³ Zhu Lijun (2009) Guide sur le transfert du sol dans la Chine rurale. *Académie des Sciences Sociales de Shanghai*, 2009-1., p.3.

¹¹⁴ Pour plus d'informations voir par exemple China.org.cn: http://www.china.org.cn/china/features/content_11778487.htm. Consulté le novembre 2013.

kilogrammes en 1979, c'est à dire 6 fois plus que l'année précédente. Le revenu per capita de Xiaogang grimpa de 20 yuan à 400 yuan.

Le régime d'exploitation forfaitaire reçut tôt le soutien du secrétaire du Parti de l'Anhui, et en 1980 Deng Xiaoping ratifia définitivement le système dans un discours dans lequel il loua le courage des paysans de Xiaogang¹¹⁵. Finalement, c'est avec le Document numéro 1 du Comité Central de 1982 que ce système reçut une couverture officielle¹¹⁶. A partir de ce moment se consolida la séparation entre le droit de propriété, dont le titre continuait d'appartenir à la collectivité, et le droit d'usage du sol qui était transmis à l'unité familiale.

Si le gouvernement a commencé par mettre le sol à disposition des familles par périodes de cinq ans à travers le contrat d'exploitation forfaitaire (*chengbao jingying hetong*), le succès immédiat de cette formule a permis d'étendre cette période jusqu'à quinze ans à partir de 1984¹¹⁷ et jusqu'à 30 ans après l'approbation de la loi sur l'administration du sol de 1986.

Le droit d'usage du sol pour la construction des foyers

Le droit de propriété attribué à la collectivité est classifié selon son usage. Ainsi, la loi sur l'administration du sol approuvée en 1986 prévoit que: "l'État établit un plan général d'usage du sol, déterminant son usage, en tant que sol pour l'agriculture, sol pour la construction, ou sol sans usage spécifique¹¹⁸". Cette classification, qui ressemble à la classification du sol en fonction de son usage adoptée dans de nombreux pays occidentaux, a un contenu très différent. En effet, après l'arrivée du parti au pouvoir et jusqu'à l'implantation des coopératives en 1955, la propriété tant du sol que des logements qui y sont construits revint aux paysans. Pourtant, avec la création des communes en 1958 la situation changea radicalement. La régulation sur

¹¹⁵ Liu Guangdong *et al.* (2007) Evolution du système du sol dans la Chine rurale depuis 1949 jusqu'à nos jours. *Observatoire de la Chine Rurale*, 2007-2., p.75.

¹¹⁶ Document numéro 1 du Comité Central, janvier 1982 "Compte-rendu sur le travail dans les régions rurales" (*quanguo nongcun gongzuo huiyi jiyao*).

¹¹⁷ Document numéro 1 du Comité Central, 1984 "Avis sur le travail dans les régions rurales" (*zhonggong zhongyang guanyu yijiu baji nian nongcun gongzuo de tongzhi*).

¹¹⁸ Article 4 de la loi sur l'administration du sol.

la commune prévoyait que: *"(1) L'équipe de production est l'unité de base de la commune. (2) L'équipe de production détient la propriété du sol situé dans sa démarcation territoriale. Le sol de l'équipe de production, lequel inclut le sol destiné aux logements des paysans ne peut être loué ni vendu. (3) Il faut protéger les biens des membres de la commune, incluant leur logement (...) sur laquelle ils détiennent un droit de propriété. Ce droit est inviolable. (5) Le logement des membres de la commune leur appartient indéfiniment. Les membres de la commune ont le droit de vendre ou de louer leur logement. Pour cela, ils doivent utiliser l'assistance d'un intermédiaire qui évalue de manière juste sa valeur"*¹¹⁹. Nous voyons comment à partir de ce moment la propriété du sol est passée du paysan à la collectivité (représentée par l'équipe de production). De même, on commence à distinguer la nue propriété de l'usufruit, accordant aux paysans un droit d'usage du sol pour les constructions des foyers et un droit de propriété sur les logements.

Jusqu'à l'approbation de la Constitution de 1982, la réglementation mettait l'accent sur les caractéristiques de la propriété du sol pour la construction de foyers. Ainsi, en 1981, le Conseil des affaires d'État mettait en avant la dissociation entre le droit de propriété et le droit d'usufruit, en déclarant que *"sur le sol pour la construction des foyers attribué aux paysans de la collectivité, ceux-ci n'ont qu'un droit d'usage. Les paysans ne peuvent pas louer, vendre, ou céder ce sol sans autorisation. Ils ne peuvent pas non plus construire de maisons sur le sol destiné à l'agriculture"*¹²⁰. Le Conseil des affaires d'État affirma clairement que les droits d'usage du sol sont attachés à l'identité du titulaire (il fallait être membre de cette collectivité) et remplissent une fonction sociale d'assistance. Dans le chapitre suivant nous analyserons plus en détail l'évolution récente de ce droit dont la période 1982-1998 est la plus importante.

Le cas du sol dans les villes

¹¹⁹ Projet de modification sur les réglementations du travail de la commune (*nongcun renmin gongshe gongzuo tiaoli xiuzheng caoan*) approuvé par la 8ème session plénière du 10ème congrès du PCC de 1962, dans Ding, Guanliang (2008) Evolution du système de la propriété du sol rural pour la construction des résidences depuis 1949. *Journal de l'Université Agricole de Hunan*, 2008-4., p. 17-21.

¹²⁰ Avis du Conseil des affaires d'État sur l'interdiction de la construction des maisons sur le sol destinées à l'agriculture (*guowuyuan guanyu zhizhi nongcun jianfang qinzhan gengdi de jinji tongzhi*), 17 avril 1981, dans Ding, Guanliang (2008) Evolution du système de la propriété du sol rural pour la construction des résidences depuis 1949. *Journal de l'Université Agricole de Hunan*, 2008-4., p.17-21.

Il convient de souligner la différence entre la réforme du droit de la propriété dans les campagnes et dans les villes. Après l'arrivée au pouvoir du PCC, le Comité Central prit parti en faveur de la protection de la propriété privée dans la ville, puisque: "il est considéré que la propriété dans la ville n'est pas une ressource naturelle mais le produit du travail de l'homme. Pour la construction des logements, un capital est nécessaire, et donc la propriété immobilière n'est pas la conséquence d'une société féodale mais bien le produit du capitalisme"¹²¹.

La Constitution de 1954 soutenait cette décision et proclamait la protection de la propriété privée, tant des moyens de production (usines) que des logements, les salaires, ainsi que n'importe quel autre moyen privé de subsistance¹²².

De la même manière que la collectivisation dans le milieu rural, le milieu urbain connut en même temps une lente nationalisation de la propriété privée, en commençant par les entreprises. L'État gardait les droits d'usage (*shiyongquan*), et laissait la propriété entre les mains de l'entrepreneur, auquel il était promis un dividende annuel. Ce dividende ne serait cependant bientôt plus payé, de la même manière que pour les coopératives agraires.

Dans le cas du marché de l'immobilier résidentiel, le PCC approuva en 1956 une série de mesures pour la nationalisation de la gestion des baux de logement¹²³.

Néanmoins, jusqu'à la Révolution Culturelle dans de nombreuses villes, la propriété privée fut préservée. Ce n'est qu'en 1966 que la propriété privée en ville allait subir les derniers coups de la nationalisation, si bien que sa valeur juridique en fut remise en cause. Plusieurs instances politiques, telles que les Gardes Rouges, à travers leurs directives et avertissements (*gao quanguo tongbao shu*), sommaient ou déclaraient la nationalisation du sol. Cependant, aucune résolution n'était ferme et elles dépendaient

¹²¹ Normes et nature de la propriété et du bail immobilier (*guanyu chengshi fangchan, fangzu de xingzhi he zhengce*). *Renmin Ribao*. 11 novembre 1949.

¹²² Articles 9 et 10 de la Constitution de 1954.

¹²³ Avis du Comité Central sur la situation actuelle du marché de l'immobilier dans les villes et l'application de sa transformation socialiste (*guanyu muqian chengshi siyou fangchan jiben qingkuang ji jinxing shehui zhuyi gaozao gongzuo de lianhe tongzhi*). 16 décembre de 1955.

toutes de la confirmation de l'Assemblée nationale populaire ou du Comité permanent du Politburo¹²⁴, ce qui n'arrivait jamais. D'autre part, même si la Constitution de 1954 prévoyait le recours à l'appropriation, l'expropriation et la réquisition du sol, ceux-ci doivent être réalisés "conformément à la loi"¹²⁵. Or aucune loi ne fut proclamée pour le réguler au cours de cette période. Ceci doit se comprendre par le fait qu'il s'agissait d'une période au cours de laquelle la primauté du politique sur le juridique était absolue.

Encadré 1: Le cas de la famille de Chow Ching Lie¹²⁶

Le cas de Chow Ching Lie sert à illustrer la confusion qui a caractérisé le droit de la propriété chinoise au cours du XX^{ème} siècle, mais qui dans certains cas comme celui-ci n'a pas signifié la complète disparition des titres de propriété.

Avant la révolution, la famille Liu¹²⁷ était une famille aisée, qui détenait des participations dans la banque Quangong de Shanghai dont Liu Pinsan, beau père de Chow Ching Lie, était aussi le directeur général. Les membres de la famille Liu étaient également propriétaires de différentes maisons dont quelques unes étaient louées à des tiers. Suite à la révolution de 1949, le nouveau gouvernement obligea la famille à verser ses participations et ses maisons à une société nouvellement créée en échange de titres, à l'exception des deux maisons dans lesquelles ils habitaient¹²⁸. En 1955, les autorités locales les obligèrent à accepter que d'autres habitants résident dans leur maison. La famille au sens large du terme décida alors de se concentrer en habitant tous dans deux maisons pour éviter ainsi de devoir cohabiter avec des inconnus. Pourtant, pendant la Révolution Culturelle les autorités les obligèrent encore de se confiner dans deux pièces d'une maison en accueillant d'autres personnes dans la maison. La société fut ensuite nationalisée.

¹²⁴ Professeur Fu Dingsheng. Entretien. 16 mars 2014 (SH-ECUPL-1).

¹²⁵ Article 13 de la Constitution de 1954.

¹²⁶ Chow Ching Lie (ou Zhou Qingli en pinyin), est une écrivaine et pianiste chinoise résidant à Paris depuis 1970 dont le livre le plus célèbre est *Le Palanquin des Larmes* (1975). *Editions Robert Laffont*. Paris. Entretiens en décembre 2014 et avril 2015 (SH-CCL-1 et SH-CCL-2).

¹²⁷ Nom de son époux, mort en 1962 à l'âge de 38 ans.

¹²⁸ Ces deux maisons étaient situées dans le lane 61, numéros 19 et 20 de la rue Wujiang à Shanghai.

Comme tant d'autres propriétaires qui décidèrent d'abandonner la Chine continentale après l'arrivée du Parti au pouvoir¹²⁹, Liu Pinsan pris ses dispositions testamentaires pour répartir les biens laissés à Shanghai dans le cas où le nouveau gouvernement les restituerait un jour. Après l'ouverture économique, l'héritage fut l'objet de disputes et le litige fut porté devant les tribunaux. La sentence du haut tribunal de Shanghai considéra que les dispositions testamentaires qui se réfèrent aux biens qui en raison du socialisme étaient devenus la propriété de l'État étaient nulles, puisqu'il s'agissait de biens dont la titularité n'appartenait pas au testamentaire. Cependant, le gouvernement devait restituer les deux maisons qui n'avaient pas été nationalisées car le titre de propriété était toujours valable¹³⁰. La sentence, qui a fait jurisprudence en Chine, maintenait la validité des dispositions testamentaires sur les biens dont la propriété continuait à être détenue au lieu de prononcer la nullité de la totalité des dispositions du testament (nullité demandée par les demandeurs pour que les biens dont la propriété était reconnue soit répartis entre tous).

Il faut noter que quelques années plus tard, en 2008, le gouvernement de Shanghai allait encore réquisitionner les deux maisons car le quartier avait fait l'objet d'une grande opération de promotion immobilière. Cette fois, la famille recevra une indemnisation économique conformément à la loi en vigueur¹³¹.

Propriété publique étatique ou propriété publique de la collectivité ? Discussions politiques avant la promulgation de la Constitution de 1982

La Constitution de 1982, dans son article 10.1, déclarait que le sol urbain est étatique, dissipant ainsi tout doute sur la question, puisque comme nous l'avons rappelé plus haut il n'existait aucune loi antérieure qui le déclarait ainsi. Il faut souligner que la modification de la Constitution se réalisa au début de l'ouverture économique et que

¹²⁹ Liu Pinsan, le patriarche de la famille Liu abandonna Shanghai pour s'installer à Hong Kong avec ses neuf enfants en 1950.

¹³⁰ Pour lire l'arrêt judiciaire voir : Droit de Succession. Résumé des dispositions (*jichengfa. peitao guiding*). (2006) *Zhongguo fazhi chubanshe.*, p.48.

¹³¹ Concrètement, la famille recevra 9 millions de yuans pour chaque maison. Comme nous le verrons dans le chapitre dédié à l'expropriation, les indemnisations économiques à cause des expropriation en sol étatique ont connu une grande évolution au cours des deux décennies d'urbanisation. Entretien avec Liu S.P., le fils aîné de Chow Ching Lie (SH-CCL-3).

Deng Xiaoping s'était déjà prononcé sur les erreurs de la Révolution Culturelle¹³². Il est donc surprenant que l'étatisation juridique du sol urbain se produise à un moment d'ouverture. Toutefois, la reconnaissance de la titularité publique du sol par la Constitution renforce la sécurité juridique et élimine l'ambiguïté existante jusqu'alors.

Pour quelle raison a-t-il été décidé d'étatiser tout le sol urbain à un moment où le pays prenait le chemin de la reconnaissance et de la protection de la propriété privée? Les discussions antérieures à l'approbation de la réforme, dont la commission a été dirigée par Peng Zhen, ont été entamées en 1980. Ces discussions portaient sur les inconvénients de nationaliser le sol rural collectif, particulièrement face à la reconstruction du pays qui allait se mettre en place. Les réformateurs discutèrent des obstacles à la réalisation des réquisitions pour entreprendre des travaux publics. Les rédacteurs de la Constitution savaient que cela provoquerait des plaintes des paysans, lesquels demanderaient d'être indemnisés par l'utilisation de leurs terres. Les réformateurs faisaient référence à la réquisition par l'État au lieu de l'expropriation, puisque selon eux le sol ne pouvait pas se vendre et était donc un bien hors du commerce¹³³.

Néanmoins, il fut souligné qu'une nationalisation du sol rural provoquerait une grande instabilité sociale, sans que l'État n'obtienne rien en échange excepté la titularité du sol dont il ne se servait pas alors (l'agriculture avait un poids très important dans le PIB du pays). Peng Zhen mentionna le chaos qu'aurait provoqué la réalisation d'une telle réforme par le retrait de la terre aux grands propriétaires et leur distribution aux paysans, pour ensuite recommencer à les retirer pour les donner à l'état¹³⁴.

Dans les discussions antérieures à l'approbation de la Constitution de 1982, il existait donc une grande peur de modifier le statut quo en raison de l'instabilité sociale qu'elle pourrait provoquer¹³⁵. D'ailleurs, avant l'approbation de la réforme, ce projet avait été envoyé à de nombreux organes du Parti et de l'armée dans tout le pays pour connaître

¹³² Voir Deng Xiaoping. Selected works, 1994-2. *Renmin Chubanshe*.

¹³³ Professeur Fu Dingsheng (ECUPL). Entretien. 26 mars 2014 (SH-ECUPL-2).

¹³⁴ Professeur Fu Dingsheng. Entretien. 17 avril 2014 (SH-ECUPL-3).

¹³⁵ Document numéro 1 du Comité Centrale, 1984 "Avis sur le travail dans les régions rurales" (*zhonggong zhongyang guanyu yijiu basi nian nongcun gongzuo de tongzhi*).

leur opinion. Tout cela fut rassemblé dans un document intitulé "*quanguo taolun xianfa xiugai caoan yijian huiji*" (la nation discute du projet de réforme de la Constitution) dans lequel il est possible de noter le désaccord sur la titularité du sol. Concrètement, ce document mettait en avant les problèmes que posera l'urbanisation, à savoir d'acquéreur du foncier pour développer les villes¹³⁶. Ainsi, étaient mentionnés les problèmes que provoquerait la modification administrative du statut d'un territoire qui se transformait en ville, puisque le sol sur lequel était construit la nouvelle ville deviendrait automatiquement un sol étatique¹³⁷.

Concernant la décision finale adoptée par les constituants dans laquelle la titularité du sol rural de la collectivité était confirmée, Wang Hanbin déclara que les "paysans sentent une affection particulière pour la terre". Si la propriété étatique de la terre rurale avait été déclarée d'un coup, malgré le fait que les paysans l'utilisent depuis les temps ancestraux, cela aurait surement provoqué un chaos social, influençant dans leur motivation pour la culture de la terre. C'est pour cela que les constituants chinois n'empruntèrent pas le même chemin que celui de l'Union Soviétique, en nationalisant tout le sol, mais qu'il fut plutôt déclaré que le pays pouvait utiliser le dit sol en cas de nécessité et conformément à la loi¹³⁸.

Ce type d'appréciation continue à se faire jusqu'à nos jours, et ceci malgré que le poids de l'agriculture dans le PIB du pays ait dû souffrir une grande diminution, ce qui a rendu beaucoup plus difficile la création d'un marché immobilier dans la Chine rurale¹³⁹. Il est important de remarquer ce point car même si les circonstances socio-économiques du pays ont complètement changé depuis les dernières trois décennies,

¹³⁶ Professeur Fu Dingsheng. Entretien. 24 avril 2014 (SH-ECUPL-4).

¹³⁷ Pendant la période 1983-1997 le gouvernement central a donné le statut de ville à plus de 400 comtés et préfectures. Rapport intitulé "Institutional foundations and policies for urbanization". Gipouloux *et al.* (2013). *Projet UrbaChina. Livrable 2.1*.

¹³⁸ Conversations avec Wang Hanbin sur la réforme de la Constitution de 1982 (*wang hanbin xilie fangan: 1982 nian xianfa de qicao guocheng*). *Fazhi ribao*. 29 novembre 2011. http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2011-04/07/content_2579301.htm?node=5958

Consulté le 4 juin 2015.

¹³⁹ Voir par exemple interview du Professeur Yang Pengfei de l'Académie des Sciences Sociales de Shanghai. Elosua, M. *et al.* (2015) New social housing programs' implementation: The case of Shanghai and Chongqing. *Edward Elgar Publishing Limited*. UK., p.150-168.

la loi n'a pas changé d'un iota. La composition du PIB est complètement différente¹⁴⁰, le secteur industriel et surtout le secteur des services ont contribué à une forte appréciation de la valeur du sol dont l'agriculture est devenu dans beaucoup de territoires la destination la moins attractive pour leurs propriétaires¹⁴¹.

La Constitution de 1982 fut approuvée le 10 décembre 1982 après deux ans et trois mois de discussions par le parlement. A ce moment, le parlement comptait 3.040 personnes, parmi lesquelles 3.037 votèrent en faveur et 3 s'abstinrent¹⁴².

Selon l'article 10 de la Constitution, la distinction entre la propriété étatique et la propriété collective se fonde sur la division géographique entre zones urbaines et rurales. Ceci va poser beaucoup de problèmes, comme celui de la circonscription des villes et la naissance des nouvelles villes, qui va jouer un rôle clé dans la détermination de la propriété étatique du sol. De même, il existe beaucoup de cas dans lesquels les zones rurales ne sont pas délimitées clairement. Ce sont donc les gouvernements locaux qui vont *de facto* (comme on le verra bientôt), en tant que représentants de la propriété collective, avoir la main haute pour décider à qui appartient un tel ou tel terrain¹⁴³.

Nous avons constaté que la naissance et la formation du droit foncier dual sont étroitement liées à la construction de l'État socialiste par le PCC et au désir de préserver la légitimité de son pouvoir grâce au support accordé par la population paysanne qui a eu confiance dans la redistribution de la terre. Nous avons aussi pu constater qu'au moment de l'ouverture économique, il y a eu un désir du Parti de nationaliser tout le sol, mais que la crainte permanente de perdre cette légitimité à cause du risque d'instabilité sociale l'a fait basculer vers la reconnaissance constitutionnelle de la propriété collective.

¹⁴⁰ En 2016 l'agriculture représentait seulement 8,6% du PIB, tandis qu'en 1996 elle représentait presque 20% du PIB. Bureau National des Statistiques de Chine. <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>. Consulté le 10 décembre 2017.

¹⁴¹ Pendant la révolution industrielle en Angleterre, les revenus ont augmenté en moyen de 8 fois tandis que ceux provenant de l'agriculture n'ont pas bougé. Voir Deane, P. *et al.* (1962) *British Economic Growth*. Cambridge University Press, p.166-167.

¹⁴² Pour plus d'informations sur les votes voir : http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-12/03/content_1887992.htm Consulté le 10 décembre 2017.

¹⁴³ Ho, P. (2005) *Institutions in Transition, land ownership, property rights, and social conflict in China*. Oxford University Press, 2005, p.55 à 61.

Au chapitre suivant, nous allons poursuivre l'analyse historique avec la création du marché immobilier et la consolidation du régime foncier dual.

Chapitre 2

Formation du système dual de la propriété foncière II:

Evolution récente après la Constitution de 1982

2.1 Le système dual de propriété du sol pour la construction : de la loi sur l'administration du sol de 1986 à la loi sur l'administration du sol de 1998

La question de savoir si la propriété du sol est publique étatique ou collective, traitée dans le chapitre 1, n'est pas secondaire, puisque le régime juridique qui affecte un système ou l'autre de propriété est complètement différent. Ainsi, dans la Chine rurale, l'empreinte du collectivisme est toujours vivante. Et les droits d'usage du sol concédés aux paysans sont beaucoup plus restreints que ceux qui sont concédés aux résidents urbains. Mais au début, il n'en était pas ainsi, comme nous le verrons tout de suite.

Dans ce chapitre, nous allons nous centrer sur le cadre juridique du foncier destiné à la construction selon qu'il est situé dans les villes ou ailleurs. C'est à dire que nous allons mettre de côté le cadre juridique du foncier agricole et du contrat d'exploitation forfaitaire (*chengbao jingying hetong*).

Le sous-titre de ce chapitre fait référence à une loi dont le contenu a été substantiellement modifié par la réforme de 1998. La période allant de 1986 à 1998 est une période d'importance capitale pour le droit de la propriété du foncier destiné à la construction. Après la promulgation de la Constitution de 1982, le contenu des différents droits d'usage du sol pour la construction allait souffrir des changements notables qui consolideront le système dual de propriété.

En 1986, l'approbation de la loi sur l'administration du sol introduisit la réglementation du sol dans le système juridique chinois. Conséquence de son entrée en vigueur, plusieurs changements fondamentaux se sont produits, qu'il convient de diviser en deux périodes: de 1986 à 1998, et de 1998 à nos jours.

a. De l'approbation de la loi en 1986 à sa modification en 1998

Les années 1980 connurent une situation de grande liberté quant au droit de la propriété. Curieusement, l'ouverture allait se réaliser en premier sur le sol rural et non sur le sol urbain. En effet, le gouvernement allait promouvoir le transfert des activités des entreprises étatiques de la ville vers la campagne, à travers la collaboration des entreprises rurales nouvellement implantées¹⁴⁴. Ainsi, de nombreuses entreprises étatiques implantées dans les villes établirent des relations avec les autorités locales des villages proches pour implanter des usines connues sous le nom de "Entreprises de cantons et de bourgs" (TVE)¹⁴⁵.

Grâce à cette mesure, les zones rurales allaient connaître un grand développement économique. Deng Xiaoping même fera l'éloge de la création des TVE et de leur croissance annuelle de plus de 20%, indiquant que cela permettait l'absorption de l'excédent de la main d'œuvre qui ne serait plus obligée de migrer vers les villes puisqu'elle pourrait trouver du travail dans les campagnes¹⁴⁶.

Il faut souligner que le développement du sol qui se produisit au cours des années 1980 n'obéissait pas à une planification définie par le gouvernement, mais elle était plutôt laissée à l'initiative privée. C'est à dire que l'urbanisation du sol pouvait être définie comme une urbanisation par le bas et non pas comme une planification par en haut.

Néanmoins, la croissance économique à la campagne avait également donné lieu à la première vague d'invasion du sol agricole, puisque les autorités locales avaient rapidement détecté les grandes possibilités d'enrichissements qu'elle permettait. Ainsi, en 1985, le sol agricole se réduit d'approximativement 1 million d'hectares, ce qui fit chuter la production de céréales per capita de 8%. Et ces cris d'alarmes des

¹⁴⁴ Décision du Comité Centrale du PCC relative aux problèmes pour accélérer le développement de l'agriculture (*zhonggong zhongyang guanyu jiakuai nongye fazhan ruogan wenti de jueding*), 29 septembre 1979.

¹⁴⁵ Perkins, D.H. (2009) China's Land System: Past, Present, and Future, dans Property Rights and Land Policies, ed. Ingram, G.K. et al. *Lincoln Institute of Land Policy*. Cambridge, Massachusetts, p.70-92.

¹⁴⁶ Deng Xiaoping (1987) Le pas de la réforme doit s'accélérer (*gaige de bufa yao jiakuai*), 22 juin. Deng Xiaoping travaux choisis, 3ème volume. *Renmin Chubanshe*, 1993.

autorités chinoises¹⁴⁷, et des auteurs chinois et étrangers¹⁴⁸, s'élevèrent sur les effets de la réduction du sol agricole et de l'importance de la suffisance alimentaire. Les effets de la famine provoquée par le Grand Bond en Avant (1959-1961) restaient toujours très présents. Ceci allait être un des critères déterminants, comme nous le verrons plus bas, pour restreindre le développement du marché du sol dans la Chine rurale. Malgré la possibilité de recourir aux importations pour garantir l'approvisionnement en cas de nécessité, cet argument de poids continue à primer aujourd'hui pour restreindre le marché foncier dans les zones rurales¹⁴⁹. Pour le moment, le gouvernement se contenta d'ordonner l'interdiction d'envahir le sol agricole dans le processus d'industrialisation et d'exiger que tous les projets de développement obtiennent l'autorisation des autorités locales au niveau du district (*xian*)¹⁵⁰.

La loi sur l'administration du sol fut approuvée par l'Assemblée Populaire en session le 25 juin 1986. Son article 2 établit que "les droits d'usage du sol pour la construction sur le sol étatique et le sol collectif peuvent se transmettre conformément à la loi". Ainsi, nous constatons que la loi ne distinguait pas selon la situation géographique du sol pour la construction, et se considère comme sol de même nature¹⁵¹.

¹⁴⁷ Perkins, D.H. (2009) *op.cit.*

¹⁴⁸ Voir par exemple : Lester Brown (1995) *Who will feed China? Wake-up Call for a Small Planet*, Norton, 1995.

¹⁴⁹ Perkins, D.H. (2009) *op.cit.*

¹⁵⁰ Avis du Conseil des affaires d'État à propos du renforcement de l'administration du sol, et de la limitation de l'occupation arbitraire du sol agricole, 21 mars, 1986 (*guowuyuan guanyu jiaqiang tudi guanli, zhizhi luanzhan gengdi de tongzhi*).

¹⁵¹ Lorsque nous faisons référence à un sol de même nature, nous nous référons au sol non agricole destiné à la construction, normalement parce que le sol est situé dans le centre d'un village peuplé ou dans des zones que d'autres pays destineraient aux industries. En Espagne, le sol est défini indifféremment comme urbain qu'il soit situé dans des villes ou dans les villages. Le critère déterminant étant la situation du sol à l'intérieur d'un centre urbain de population.

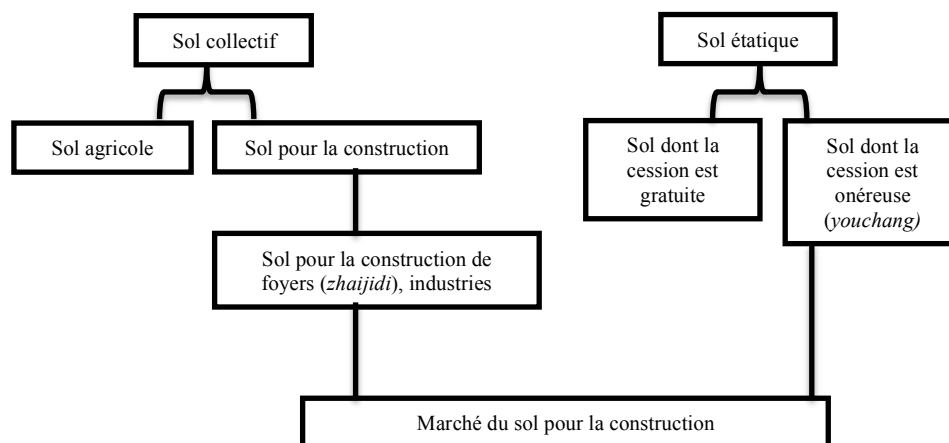


Figure 3. La loi sur l'administration du sol en 1988.

Une fois prouvé le succès de la libre cession du sol collectif, avec la création des TVE, Deng Xiaoping la mit en place dans les villes, où il pensait que la réforme économique devait désormais se concentrer¹⁵². Ainsi, le Conseil des affaires d'État approuva en novembre 1987 la désignation de Shenzhen, avec sept autres villes, pour réaliser une expérience sur la transférabilité des droits d'usage du sol pour la construction. Immédiatement après, la première cession onéreuse de droits d'usage du sol étatique à des fins commerciales ou industrielles se produisit. La loi sur l'administration du sol fut amendée en 1988 pour permettre aux droits d'usage du sol étatique d'être cédés à titre onéreux de manière légale. Il semble qu'un entrepreneur de Hong Kong eut beaucoup d'influence sur Zhao Ziyang, le secrétaire du Parti alors en poste, pour mettre en place la mesure¹⁵³.

D'autre part, la Constitution de 1982 fut modifiée également en 1988 pour s'adapter à la situation. La loi sur l'administration du sol prévoyait que *"les droits d'usage du sol étatique et du sol collectif pourront être cédés légalement"* et que *"ce sera le Conseil des affaires d'État l'organe compétent pour mettre en place la procédure de cession"*. Ainsi, en 1990, la réglementation relative à la cession des droits du sol pour la construction fut approuvée. Cependant, il faut souligner qu'aucune réglementation

¹⁵² Deng Xiaoping (1987) *op.cit.*

¹⁵³ Selon He Bochuan, le 15 février 1986 Zhao Ziyang avait rencontré Henry Fok à Canton et affirmait publiquement que c'est à lui qu'il devait l'idée de la commercialisation du sol. He Bochuan, *La Crise Agraire en Chine*, Etudes Rurales, janvier-juin 2007.

équivalente n'avait été approuvée pour réglementer les cessions du sol collectif¹⁵⁴. Ce qui laisse entrevoir la crainte des autorités de voir la liberté de cession du sol collectif donner lieu à des situations d'inégalité similaires à celles existantes dans la période pré-révolutionnaire.

Enfin, la réglementation locale fut également approuvée, ce qui accorda le monopole au gouvernement local à l'heure d'introduire le sol sur le marché, en prévoyant que la cession se réaliserait pour une période maximale de 50 ans, et qu'elle se formaliserait par des contrats, des appels d'offres publics, ou des ventes aux enchères¹⁵⁵. Dès lors, la ville de Shenzhen allait être caractérisée comme pionnière quant à l'introduction de nouvelles politiques du sol au niveau national.

Même si le modèle suivi est celui du territoire de Hong Kong, à Hong Kong les ventes de terrain ne se réalisaient pas par un acte sous-seing privé mais par la vente aux enchères, ce qui rendait la transaction beaucoup plus transparente¹⁵⁶.

La création du marché du sol donna lieu à la première vague d'expropriation, et à la "fermeture" (*juandi yundong*)¹⁵⁷ de grandes extensions de terres qui auraient été inexploitées en attendant les futures reventes. La fermeture de ces terres était un gaspillage car elles n'étaient pas utilisées pour la culture¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Conseil des affaires d'État (1990) Réglementation provisionnelle sur les cessions de droits d'usage du sol étatique dans les villes (*chengzhen guoyou tudi shiyongquan churang he zhuanrang zanzing tiaoli*). Dans Fu Qilin (2005) Droit immobilier. *Falü Chubanshe*, 2005-3., p12.

¹⁵⁵ Réglementation sur la gestion du sol de la zone économique spéciale de Shenzhen, 3 janvier 1988.

¹⁵⁶ Pendant les années 90, seulement 5 à 10% des cessions de terrains s'est réalisé à travers la vente aux enchères. Selon le directeur du Bureau général de l'administration étatique du sol alors en fonction, le reste était transféré "à travers des pratiques basées sur des facteurs personnels, échanges de pouvoir et d'argent, et des accords insidieux, entravant par la sorte la réalisation du marché normal". Voir Sun, Y. (1995) China's land market: Current situation, problems and development trends. *Urban Management Programme, Asia Occasional Papers*. June 1995.

¹⁵⁷ Terme repris du livre "Utopia", écrit par Thomas More en 1516. Le juriste philosophe critique la propriété privée à cause du phénomène de la clôture des terres qui a eu pour conséquence d'interdire aux fermiers de continuer à utiliser les terres (qui étaient jusqu'alors d'utilisation commune). Pan Jiawei (2009) Etude sur les problèmes juridiques de l'expropriation du sol (*tudi zhengshou falü wenti yanjiu*). *Renmin Chubanshe*. Beijing., p.10.

¹⁵⁸ La fièvre du cloisonnement des terres fut telle qu'en 1992, lorsque le gouvernement de la ville côtière de Beihai chercha un terrain pour y construire une bibliothèque, il ne trouva aucune terre disponible. Pan Jiawei (2009) *op.cit.*, p.36. He Bochuan commenta également qu'en 1993 plus de 10 milles zones se créèrent, appelées de développement économique, lesquelles occupaient une superficie de plus de 15.000 km², et représentant 1.600 km² de plus que la superficie urbaine totale du pays. He Bochuan (2007) La Crise Agraire en Chine. *Etudes Rurales*, janvier-juin 2007.

En conséquence, le gouvernement commença à restreindre de plus en plus le sol rural. Ainsi, après le célèbre tour d'inspection dans le sud de Deng Xiaoping en 1992, le gouvernement insista sur la nécessité de contrôler le sol agricole et sa conversion à des usages distincts de l'agriculture, comme la préservation du monopole sur le marché primaire du sol¹⁵⁹.

Après, en 1994, le gouvernement élaborait une série de contrôles plus stricts des projets de développement, et par la sorte limita le cloisonnement incontrôlé des terres et le changement de destination qui en résultait. Cela déclencha aussi le début du "jeu" entre le pouvoir central et le pouvoir local. Ainsi par exemple, pour contourner la nécessité d'obtenir l'approbation du gouvernement local pour les ventes de terrains de plus de 33 hectares, les gouvernements locaux avaient rapidement fait en sorte qu'aucun des terrains mis en vente n'atteigne cette surface¹⁶⁰. Parmi les mesures adoptées, se trouvait également l'obligation pour les constructeurs ou les promoteurs du sol agricole de compenser avec d'autres terrains (*kendi*).

b. La loi sur l'administration des biens immobiliers dans les zones urbaines

En 1994 le gouvernement approuva la loi sur l'administration des biens immobiliers dans les zones urbaines. Cette loi allait confirmer le monopole du gouvernement sur le marché primaire de la terre qu'elle soit étatique, ou collective, à travers l'exigence d'une expropriation préalable par l'État. Ainsi, l'article 9 de cette loi prévoit que bien que le sol collectif s'inscrive dans le cadre du plan d'urbanisme, la collectivité ne pourra pas céder les droits d'usage du sol directement sans recourir à une expropriation¹⁶¹ préalable pour transformer le sol en sol étatique. C'est à dire que toute concession du droit d'usage du sol devait passer au préalable par la modification de la propriété collective des terrains concernés en propriété étatique.

¹⁵⁹ Décisions relatives aux problèmes liés à la construction d'une économie socialiste du marché du Comité Central (*zhonggong zhongyang guanyu jianli shehui zhuyi shichang jingji tizhi ruogan wenti de jueding*). 3ème session du 14ème Congrès du PCC.

¹⁶⁰ Pan Jiawei (2009) Etude sur les problèmes juridiques de l'expropriation (*tudi zhengshou falü wenti yanjiu*). *Renmin chubanshe*, Beijing, p. 37. C'est le cas par exemple de la ville de Changzhou, dans le Jiangsu. *Zhongguo qingnian bao*, 29 avril 1994, Beijing.

¹⁶¹ Nous utilisons le terme "expropriation" pour désigner tous les cas d'appropriation du sol collectif par l'État, bien que la Constitution jusqu'en 2004 ne parle pas d'expropriation mais de réquisition.

Comme nous pouvons le constater, cette règle était contraire aux dispositions de la Constitution et de la loi sur l'administration du sol en vigueur lors de sa promulgation, lesquelles prévoyaient le droit de la collectivité sur les cessions à titre onéreux des droits d'usage du sol. Les explications de l'esprit de cette nouvelle réglementation mettaient à nouveau l'accent sur la nécessité de restreindre l'usage incontrôlé du sol agricole¹⁶².

Sans aucun doute, pendant la période 1985-1997, l'usage du sol collectif pour la construction était supérieur à celle du sol étatique. En accord avec un rapport du Ministère de la construction en 1993, la superficie des terrains en développement sur le sol collectif était de 15.000 km² tandis que celle sur le sol étatique était de 13.400 km²¹⁶³. Entre 1996 et 2003, le sol agricole se réduisit de 130 millions à 123 millions de hectares, soit près de 7 millions d'hectares¹⁶⁴. Mais il est aussi certain que le développement économique des régions rurales est notable. Le droit des paysans à transférer le sol et à le promouvoir eux-mêmes par la création des TVE laissait entrevoir une industrialisation progressive, et la création d'emploi dans les zones rurales: la population rurale travaillant dans les TVE augmenta de 28 millions en 1978 jusqu'à 135 millions en 1996¹⁶⁵.

Néanmoins, le gouvernement était limitatif dans son intention de restreindre la conversion du sol agricole en sol pour la construction, ce qui l'amena même à modifier la loi pénale pour inclure comme délits la cession illégale des droits d'usage du sol, l'envahissement illégal du sol agricole ou l'expropriation illégale¹⁶⁶.

2.2 La réforme de la loi sur l'administration du sol de 1998

¹⁶² Fang Weilian (1994) Explications relatives à la loi sur l'administration des biens immobiliers (*fangdichan guanlifa shiyi*). *Renmin Fayuan Chubanshe.*, p.34.

¹⁶³ Jiang Shengsan (2010) Réforme de la politique du sol : Evolution politique et application régionale (*zhongguo zhengce tudi gaige : zhengce yanjin yu difang shishi*). *Shanghai sanlian chubanshe*, 2010, p.19.

¹⁶⁴ Pan Jiawei (2009) Etude sur les problèmes de l'expropriation du sol pour l'urbanisation (*chengshihua tudi zhengshou falü wenti yanjiu*). *Renmin Chubanshe*, 2009-1, p.58.

¹⁶⁵ Naughton, B. (2007) The Chinese Economy: Transitions and Growth. *The MIT Press*. Cambridge, MA.

¹⁶⁶ Professeur Yang Pengfei (Académie des sciences sociales de Shanghai). Entretien. 12 juin 2013 (SH-SASS-1).

Ainsi en 1998, la loi sur l'administration du sol fut amendée pour la seconde fois. L'objectif premier était cette fois la protection du sol agricole.

La conséquence de cet amendement était l'interdiction de la cession des droits d'usage du sol collectif¹⁶⁷. La loi renforçait le monopole de l'État sur le marché primaire du sol, établissant l'échange de la titularité du sol - de collectif à étatique - à travers l'expropriation comme étape préalable nécessaire avant d'introduire le sol dans le marché.

De plus, un nouveau système de contrôle du sol en fonction de son usage fut introduit. L'article 4 de la nouvelle rédaction de la loi de 1998 prévoyait que le gouvernement établit le Plan directeur d'usage du sol, qui classifie son usage en sol agricole, sol pour la construction et sol sans usage et qui restreint *strictement* (*yange xianzhi*) la conversion du sol agricole en sol pour la construction.

Comme on pouvait s'y attendre, la modification de la loi ne fut pas bien acceptée dans les zones rurales. Ainsi, dans les propositions du projet de réforme envoyées par les autorités des provinces, territoires autonomes, etc. à la commission de travail sur la réforme du parlement (*gesheng, zizhiqu, zhixiashi dui tudi guanlifa (xiuding caoan) de yijian*), il fut suggéré que le sol collectif agricole dont l'usage avait déjà été modifié en sol pour la construction lors de la réforme, devait continuer à pouvoir être cédé. De même, la province de Zhejiang proposa de continuer à pouvoir transmettre et promouvoir le sol collectif puisque la superficie du sol étatique était très réduite. Les autorités de la province de Sichuan suggérèrent de continuer à permettre la cession des droits d'usage du sol collectif pour la construction, sans qu'il soit nécessaire de modifier le titulaire du sol, et ce toujours en accord avec l'usage du sol conféré par le Conseil des affaires d'État¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Article 63 de la loi sur l'utilisation du sol.

¹⁶⁸ Bian Yaowu (1998) Explications sur la loi sur l'utilisation du sol (*tudi guanlifa shiyi*). *Falü chubanshe*. Beijing., p.318, 366, 381, dans Cheng Xueyang (2015) Discussion sur l'ordre constitutionnel du système du sol chinois: Discussion avec M. He Xuefeng (*ye lun zhongguo tudi zhidu de xianfa zhixu:yu he xuefeng xiansheng shangque*). *Zhongguo falü pinglun*, 2015-2.

Comme certains auteurs l'ont indiqué, au lieu de poser une interdiction absolue sur la base du titulaire du droit de la propriété, la collectivité dans ce cas, la loi aurait pu établir un territoire agricole dans le pays, ainsi que des zones de production dans lesquelles la collectivité n'aurait pas pu céder les droits d'usage du sol¹⁶⁹.

En plus des modifications commentées ci-dessus, la loi a également introduit le principe selon lequel chaque famille ne devrait pas recevoir plus d'un droit d'usage du sol pour la construction (article 62). L'objectif était de tenter d'éviter que les familles obtiennent plus de sol que nécessaire pour construire leur propre logement puisqu'au cours de la décennie précédente, il arrivait que les paysans achètent des droits d'usage du sol pour la construction pour y édifier des maisons qu'ils vendaient ensuite à des tiers venus d'ailleurs, dont beaucoup de résidents urbains¹⁷⁰. Enfin, la loi prévoit également un système de compensation (*kendi* ou *zhan duoshao, bu duoshao*) selon lequel les sociétés de promotion immobilière doivent compenser avec une quantité de sol agricole égale à celle qu'elles ont utilisé pour l'opération immobilière.

En conclusion, après la modification de la loi sur l'administration du sol, la mise en place d'un système dual de la propriété en Chine est confirmée. L'introduction du mécanisme de contrôle de la conversion du sol agricole en sol pour la construction à travers les quotas et l'approbation de plans d'urbanisme mérite d'être traité dans un chapitre séparé (voir chapitre 6).

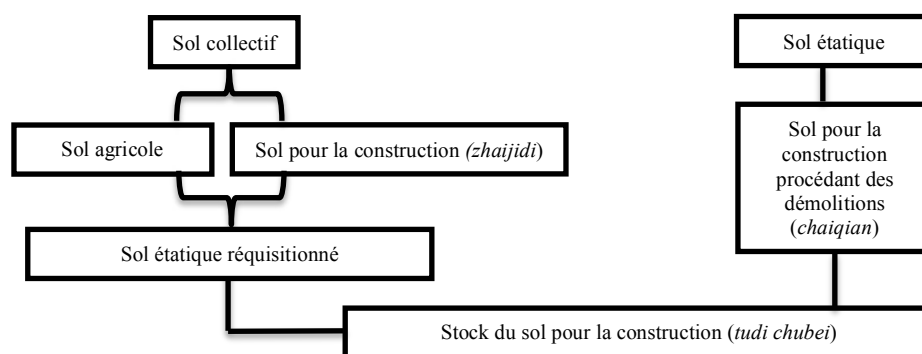


Figure 4. La loi sur l'administration du sol après la réforme de 1998.

¹⁶⁹ Cheng Xueyang (2015) *op.cit.*

¹⁷⁰ Professeur Yang Pengfei (Académie de sciences sociales de Shanghai). Entretien. 12 juin 2013 (SH-SASS-1).

La question est de savoir si après la fermeture du marché du sol collectif, l'objectif du gouvernement de restreindre la conversion du sol agricole a été atteint. La réponse est connue. L'envahissement du sol agricole n'a fait que croître. Le gouvernement, déjà avant l'approbation de la loi sur l'administration des biens immobiliers se rendit compte de l'importance du développement du marché immobilier pour l'économie chinoise. Quelques auteurs soutiennent qu'avec la réforme de la loi sur l'administration du sol de 1998, le gouvernement cherchait non seulement à protéger le sol agricole mais également à s'octroyer le monopole des bénéfices dérivés des cessions du sol¹⁷¹. De fait, il faut prendre en compte que l'usage du sol agricole pour l'urbanisation n'est pas un patrimoine exclusif des échelons inférieurs du gouvernement. Au contraire, c'est une activité qui se réalise directement ou reçoit la bénédiction des organes supérieurs du gouvernement local et du gouvernement central. Il ne faut pas oublier que les villes se nourrissent principalement de sol agricole pour leur croissance¹⁷². Il est certain que le gouvernement central tente de contrôler la superficie du sol agricole urbanisé chaque année à travers le plan général d'usage du sol et des plans annuels correspondants à travers l'attribution de quotas. Ses calculs ont vite été dépassés en raison du rythme accéléré de l'urbanisation des dernières décennies (voir chapitre 6).

Dans une étude pionnière élaborée par une groupe de chercheurs entre 2004 et 2006, et sponsorisée par le Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État, les chercheurs ont découvert que dans beaucoup de régions les revenus qui procédaient de la cession du sol représentaient jusqu'à 50% du revenu local¹⁷³. Dans un contexte d'urbanisation accélérée, l'urbanisation du sol a clairement dépassé celle

¹⁷¹ Professeur Gao, Fuping (ECUPL). Entretien, 5 avril 2013 (SH-ECUPL-5).

¹⁷² Dans le cas de la province de Zhejiang, 76% du sol pour la construction nouvellement développé entre 1997 et 2004 provient du sol agricole. Hui Wang *et al.* (2009) Trading Land Development Rights under a Planned Land Use System: The "Zhejiang Model". *China & World Economy* / 66 – 82, Vol. 17, No. 1, 2009., p. 69.

¹⁷³ Les chercheurs ont mené un sondage à grande échelle dans neuf provinces. Pour plus d'informations sur leur résultats voir le rapport "Déchiffrement de la situation du sol dans la Chine d'aujourd'hui: finances du sol et le gouvernement local" (*zhongguo tudi xianzhuang jiemi: tudi caizheng yu difang zhengfu*). *Caijing* (Finances et Economie), 20 février 2006.

de la population paysanne. Ainsi, en 2009 le taux d'urbanisation atteint 46,59%, mais la population qui dispose d'un *hukou* urbain est seulement d'environ 33%¹⁷⁴.

Une idée prévalant dans la communauté académique est celle de la dichotomie gouvernement local / gouvernement central dans le jeu de l'usage du sol comme mécanisme de financement de leurs budgets. Il est certain que le gouvernement central a dû veiller constamment sur la protection du sol agricole. Mais il est également certain que le gouvernement central a joui des bénéfices de l'expropriation à bas coûts du sol collectif pour l'expansion urbaine.

Au cours de la décennie des années 90, le système de distribution de la prime de cession (*churangfei*) du sol payée par les promoteurs a changé plusieurs fois. Ainsi, après la célèbre modification du système de distribution des revenus fiscaux (*fenshuizhi*) en 1994 le gouvernement central céda la totalité de la prime aux gouvernements locaux. Il a pris en charge en même temps la totalité des revenus locaux provenant des taxes qui étaient auparavant partagées (dont la totalité de l'imposition indirecte¹⁷⁵). Mais après la modification de la loi sur l'administration du sol, la nouvelle rédaction de l'article 55 établit que le gouvernement central (ministère des finances) conserve 30% de la prime, tandis que le gouvernement local bénéficie du reste, soit 70%¹⁷⁶. Il est possible pour autant que le gouvernement central, conscient de la valeur du sol comme facteur productif urbain, ait voulu attribuer aux gouvernements locaux la prime de cession puisque ces derniers géraient l'urbanisation des villes, en leur enlevant d'autres recettes fiscales pour compenser. D'autres auteurs chinois soutiennent qu'avec la fermeture du marché du sol collectif, le gouvernement central cherchait en plus à contrôler le sol agricole, renforcer le contrôle sur la quantité du sol étatique urbanisable sans que les gouvernements locaux de base et les paysans ne puissent les influencer, et renforcer le contrôle du gouvernement local sur ces derniers. Ainsi, la renonciation de la part de la prime de cession semble être

¹⁷⁴ "L'urbanisation, c'est l'urbanisation des gens et pas l'urbanisation du sol" (*chengshihua shi ren de shiminhua, bushi tudi de chengshihua*). *Renmin bao*, 14 février 2011.

¹⁷⁵ Yang Zhigang (2006) Théorie sur la décentralisation fiscale et la réforme des finances publiques en Chine (*caizheng fenquan lihun yu jiceng gonggong caizheng gaige*). *Jingji kexue chubanshe*. Beijing., p.74-78.

¹⁷⁶ Loi sur l'administration du sol, article 55.

motivée par la mise en place d'un contrôle plus strict de l'interdiction dans les zones rurales pour les gouvernements locaux¹⁷⁷.

L'usage du sol agricole par les gouvernements locaux et central s'accrut depuis la création des "centres de stockage du sol" (*tudi chubei*), dans lesquels les gouvernements locaux allaient stocker à la fois le sol étatique récupéré à travers les réquisitions mais aussi le sol agricole converti en terrains pour la construction, pour ensuite les mettre en vente. L'idée était d'unifier le traitement de tout le sol destiné à l'urbanisation, en tentant de contrôler son prix et la spéculation. Le système se popularisera rapidement après l'expérience de Shanghai, qui commença en 1997, de telle manière qu'en 2003, il existait déjà 1.200 centres de stockage¹⁷⁸.

Le système des centres de stockage du sol est un système prévu par différents pays pour éviter la spéculation et garantir l'accès à une vie digne pour tous les citoyens. Concrètement, le législateur espagnol prévoit en 1956 la possibilité de l'administration de recourir à l'expropriation pour se constituer des patrimoines publics fonciers qui seront utilisés comme régulateur du marché du sol urbain. Néanmoins, le projet échoua à cause du manque de financement pour indemniser les propriétaires expropriés¹⁷⁹.

En Chine, le système d'expropriation à bas coût a fait que les recours économiques pour entreprendre les dites expropriations n'étaient pas un obstacle. Le résultat de la réforme de la loi, est que depuis la création du système dual de propriété, la superficie du sol agricole continua de diminuer. Le gouvernement a dû continuer dans ses efforts de restreindre l'utilisation massive du sol agricole pour la construction. Il émit des nouvelles réglementations en 2002 pour mettre en place un système d'annonces, d'appel d'offres et de mise aux enchères pour l'acquisition de terrains pour le

¹⁷⁷ Cheng Xueyang (2013) Les problèmes posés par l'administration du sol en Chine (*zhongguo de tudi guanli chu le shenme wenti*). *Gansu xingzheng xueyuan xuebao*, 2013-3.

¹⁷⁸ Rong Zhi (2010) Le jeu du gouvernement central et local pour le contrôle du sol (*tudi tiaokong zhong de zhongyang yu difang boyi : zhengce bianqian de zhengzhi jingxue fenxi*) *Zhongguo shehui kexue chubanshe*, 2010, p.179.

¹⁷⁹ García de Enterría, E. et Fernández, T-R. (1994), *op.cit.*, p.343.

développement.¹⁸⁰ Pourtant, toute loi contient un moyen de la contourner : les gouvernements locaux, étaient déjà conscients de la valeur économique du sol pour la construction et devinrent très créatifs à l'heure de donner une apparence légale à leurs opérations immobilières. Ainsi par exemple, si les appels d'offres étaient par exemple pour la construction d'une école ou d'un hôpital, les autorités réserveraient toujours une partie du terrain qui n'apparaîtrait pas dans le projet présenté aux autorités supérieures pour un développement résidentiel ou commercial plus profitable¹⁸¹.

Les "grandes lignes du plan général de l'usage du sol 1997-2010" (*1997-2010 nian quanguo tudi liyong zongti guihua gangyao*) prévoyaient que pour l'année 2010 la superficie du sol agricole du pays devait dépasser les 128 millions d'hectares. Toutefois, en 2000, le sol agricole du pays avait déjà diminué de ce chiffre. Ce qui veut dire que la consommation de sol agricole avait 10 ans d'avance¹⁸². En voyant qu'il était impossible d'atteindre cet objectif, le gouvernement élaborait en 2006 un nouveau plan modifiant l'antérieur de 1997-2010. Ainsi, le nouveau plan général d'usage du sol de 2006-2020 établit la ligne rouge de 120 million d'hectares pour le sol agricole.

En 2017, les revenus procédant de la cession du sol à Pékin représentaient 2.796 milliards de yuan¹⁸³. Ce chiffre représentait 51% du budget de Pékin pour l'année 2017¹⁸⁴. C'est à dire que l'immobilier continue toujours à constituer la principale source de revenus des villes chinoises.

Enfin, l'entrée en vigueur de l'interdiction n'a pas non plus freiné la vague d'invasion du sol agricole par les échelons inférieurs du gouvernement local et des paysans, donnant naissance aux phénomènes tels que les constructions informelles, appelés logements aux droits de propriété mineurs, auxquels nous avons consacré le chapitre

¹⁸⁰ Ministère du territoire et des ressources (2002) Réglementation sur la cession des droits d'usage du sol à travers le système d'annonces, l'appel d'offres, et la vente aux enchères (*chaobiao paimai guapai churang guoyou tudi shiyongquan guiding*), 9 mai 2002.

¹⁸¹ Pan Jiawei (2009), *op.cit.*, p.58.

¹⁸² Zheng Zhenyuan (2004) La réforme du Plan directeur d'usage du sol. *Zhongguo tudi kexue*, 2004-4.

¹⁸³ National Bureau of Statistics of China. Rapport national de 2017 sur les transactions immobilières dans 300 villes chinoises (*2017 nian quanguo 300 chengshi tudi jiaoyi baogao*).

¹⁸⁴ Le budget du gouvernement de Pékin pour l'année 2017 a été de 5.431 milliard de yuan ce qui représente le double que celui de l'année 2010. *Xinhua news*, 6 janvier 2018.

8. Dans le chapitre dédié à l'expropriation, nous allons expliquer que la modification de la loi sur l'administration du sol a également introduit une règle pour le calcul de l'indemnisation à verser en cas d'expropriation, établissant dans son article 47 qu'elle sera calculée en accord avec l'usage antérieur du sol exproprié. C'est à dire que dans le cas du sol agricole, l'indemnisation se calculera en accord avec l'usage agricole et non avec l'usage immobilier que pourrait avoir le sol adjacent (voir chapitre 7).

Mais il est certain que cette interdiction empêche les paysans non seulement de céder le sol, mais également d'y développer des activités industrielles et commerciales, imposant la construction de logements comme finalité exclusive (à l'exception du sol pour la construction que la collectivité avait déjà développé, et des TVE, lesquels se maintiennent bien que la loi prévoit un mécanisme de conversion du sol étatique en sol destiné à la construction en cas de faillite ou de transmission de l'entreprise)¹⁸⁵.

En conséquence, l'augmentation des migrations massives vers les villes et l'augmentation des inégalités entre la campagne et la ville donnèrent naissance à deux nouvelles classes sociales: celle des résidents ruraux (travailleurs migrants compris) et celle des résidents urbains.

2.3 La promulgation de la loi sur les droits réels et le contenu actuel du droit d'usage du sol collectif pour la construction

Nous avons vu que depuis la modification de la loi sur l'administration du sol l'envahissement du sol agricole s'accéléra, tant de manière légale à travers les expropriations réalisées par les gouvernements locaux qu'à travers les constructions informelles réalisées par les paysans avec l'autorisation des autorités locales. Néanmoins, la loi sur l'administration du sol n'a pas encore été modifiée pour rouvrir le marché du sol rural, bien qu'elle ait connu deux modifications. La première en 2004 pour introduire la modification du terme expropriation (*zhengshou*) là où la réquisition (*zhengyong*) était mentionnée de manière erronée, et qui obéit à son

¹⁸⁵ Professeur Gao Fuping (ECUPL). Entretien, 14 mai 2013 (SH-ECUPL-6).

introduction dans la Constitution, après la réforme de 2004¹⁸⁶. Et la seconde après l'entrée en vigueur de la loi sur les droits réels en 2007 qui n'introduit aucun changement quant au droit de propriété du sol collectif. Comme nous allons le voir, la promulgation de cette loi n'a fait que conforter le système dual de propriété.

La loi sur les droits réels fut une loi très attendue. Il a fallu treize ans de délibérations pour sa promulgation finale en 2007. Elle a suscité un grand débat car il s'agit de la première loi depuis le code civil de 1930 qui porte spécifiquement sur les droits réels. Pour certains, promulguer une telle loi équivalait à revenir à la situation existante avant 1949: la protection des biens privés qui était considérée comme injuste dans la mesure où elle ne bénéficiait qu'aux grands propriétaires¹⁸⁷. L'idée sous-jacente est celle de l'équité, comme nous le verrons au chapitre 5, et qui dans le cas de la propriété foncière se traduit par le besoin de préserver la propriété publique comme gage de justice sociale et de régime socialiste¹⁸⁸.

Par conséquent, la loi sur les droits réels se détache du code civil de 1930 dans le sens où elle établit un système de propriété aux caractéristiques chinoises. En effet, elle a dû tenir compte des changements vécus pendant le XXème siècle et se conformer aux textes en vigueur tels que la loi sur l'administration du sol (le texte de 1930 était entièrement inspiré du code civil japonais, lui-même calqué sur les textes occidentaux).

L'article 39 de la loi sur les droits réels reprend la définition de la propriété contenue dans les principes généraux de droit civil de 1986, comme la réunion des droits de posséder (*zhanyou*), user (*shiyong*), de jouir (*shouyi*) et de disposer (*chufen*) d'un bien meuble ou immeuble. Pourtant, elle introduit des caractéristiques spécifiquement chinoises en précisant aussi que seuls l'État et les collectivités peuvent être propriétaires du sol. Par contre, elle reconnaît le droit de propriété des individus sur

¹⁸⁶ En droit français, la réquisition (*zhengyong*) ne peut porter que sur l'usage des immeubles et en aucun cas sur leur propriété. Auby, J-M. *et al.* (2002) Droit administratif des biens. *Dalloz.*, p.427.

¹⁸⁷ Des centaines d'universitaires et de fonctionnaires à la retraite ont signé une pétition afin de protester contre l'adoption de la loi, qui était coupable de renverser le système de base du socialisme. Service Juridique de la Ambassade de France en Chine (2009) La propriété en Chine. *La Chine et le droit, numéro 5, janvier-mars 2009*.

¹⁸⁸ Bin Li (2011) La protection du droit de propriété en Chine. Légitimité, légalité et effectivité. *L'Harmattan*. Paris., p.26.

les biens immeubles. Le droit d'usage du sol devient donc une condition essentielle de la jouissance du droit de propriété privé sur les immeubles¹⁸⁹.

Néanmoins, la loi sur les droits réels n'apporte aucune nouveauté par rapport au droit de propriété de la collectivité et à la possibilité de sa cession. Bien au contraire, elle évite la controverse en reconnaissant la possibilité de cette cession, tout en restreignant ensuite en s'en remettant aux dispositions législatives existantes, et en particulier à la loi sur l'administration du sol, mais aussi aux "dispositifs de l'État"¹⁹⁰. Cette référence aux dispositions de l'État inclut les réglementations de l'exécutif, ce qui est particulier car il prouve encore une fois la suprématie du politique sur le juridique. Les autorités peuvent donc restreindre voire interdire le droit de cessibilité des droits d'usage de la collectivité¹⁹¹. C'est le cas d'une multitude d'expériences mises en place par le gouvernement local en matière de propriété foncière.

Par ailleurs, la loi se limite à reprendre le cadre juridique établi par la loi sur l'administration du sol. Ainsi, elle prévoit qu'aucun terrain agricole ne puisse être utilisé pour la construction sans autorisation de l'État. Si l'État accepte la demande de la collectivité de transformer la destination du sol, il le fera à travers l'expropriation. Le droit de propriété des collectivités reste donc restreint car elles ne peuvent toujours pas disposer du sol dont la destination n'est pas agricole.

La promulgation de la loi sur les droits réels était également très attendue par les propriétaires des immeubles situés sur le sol étatique et dont la durée du droit d'usage de celui-ci est déterminée. En effet, il existe toujours une grande incertitude par rapport au mécanisme de renouvellement des droits d'usage du sol en ville car la loi établit une durée de 70 ans (pour le sol pour la construction des résidences) mais ne spécifie pas le mécanisme de renouvellement. Il reste à savoir s'il devra s'accompagner d'un nouveau versement des frais de concession. Pour certains auteurs, le législateur chinois l'a volontairement omis en préférant régler la question quand les premiers droits d'usage du sol expireront en fonction de ce que sera alors la

¹⁸⁹ Service juridique de la ambassade de France en Chine (2009) La propriété en Chine. *La Chine et le droit*, numéro 5, janvier-mars 2009.

¹⁹⁰ Article 153 de la loi sur les droits réels.

¹⁹¹ Bin Li (2011) *op.cit.*, p.33.

situation générale du pays¹⁹². Ceci était le critère établi par l'article 22 de la loi sur l'administration des biens immobiliers de 1994 (qui est toujours en vigueur), et qui laisse à l'autorité compétente la possibilité de supprimer le droit d'usage *pour des raisons d'intérêt public*. La loi sur les droits réels prévoit que le renouvellement sera automatique mais laisse ouverte la question des frais de concession que les propriétaires devront verser pour ce renouvellement.

Ce problème crée une énorme insécurité juridique pour les propriétaires d'immeubles, bien que cela n'a pas empêché le prix de l'immobilier de s'envoler depuis la création du marché (les prix se sont multipliés par cinq entre 1999 et 2010¹⁹³ dans les grandes villes et la tendance se poursuit¹⁹⁴).

En 2016 les premières cessions des droits d'usage du sol étatique sont arrivées à terme dans la ville de Wenzhou où le gouvernement local avait fait certaines cessions des droits pour une durée de 20 ans (environ 2.100 familles étaient concernées)¹⁹⁵. Le gouvernement de Wenzhou a tout d'abord demandé aux propriétaires concernés de payer des frais de concession équivalents à un tiers de la valeur de vente de leurs propriétés¹⁹⁶. Il est intéressant de noter que les frais de cession font référence au sol pour la construction des résidences et pas au droit de propriété des immeubles qui sont construits sur ce sol.

La mesure a été contestée, d'abord à Wenzhou, et elle a ensuite provoqué une grande préoccupation dans tout le pays. Il ne faut pas oublier que la Chine est maintenant un des pays où il y a plus de propriétaires (84% des foyers selon la Banque mondiale,

¹⁹² Service juridique de l'ambassade de France en Chine (2009) La propriété en Chine. *La Chine et le droit*, numéro 5, janvier-mars 2009.

¹⁹³ Banque Mondiale et du Centre de Recherche et de Développement du Conseil des affaires d'État de 2014, *op.cit.*

¹⁹⁴ En 2015 les prix ont augmenté de 20% dans la ville de Shanghai. *The Economist. For whom the bubble blows*, 12 mars 2016. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2016/03/12/for-whom-the-bubble-blows>. Consulté le 12 mars 2018.

¹⁹⁵ Le Ministère du territoire et des ressources répond à la question de l'arrivée à terme des droits de propriété de 20 ans à Wenzhou (*guotubu huiyu wenzhou 20 nian fangshi chanquan daoqi : zidong xuqi bu shoufei*). Xinhua news, 24 décembre 2016. http://www.xinhuanet.com/fortune/2016-12/24/c_129418610.htm. Consulté le 12 mars 2018.

¹⁹⁶ Wenzhou demande un tiers de la valeur de l'immeuble pour le renouvellement des droits de propriété (*Wenzhou yipi 20 nian chanquan zhuzhai tudi shiyongquan daoqi xuqi xu'an fangchan jiage sanfenzhiyi xufei*). Caijing, 15 avril 2016. <http://estate.caijing.com.cn/20160415/4105974.shtml>. Consulté le 12 mars 2018.

bien qu'il faudrait retrancher tous les travailleurs migrants qui disposent de propriétés dans leurs villages d'origine où ils résident à peine). Pourtant, certains médias ont applaudi à la nouvelle¹⁹⁷ ce qui montre qu'un secteur de la population voit toujours la propriété foncière comme un bien commun. De même, les prix de l'immobilier ont tellement augmenté que l'accès à un logement dans les grandes villes est souvent impossible. D'ailleurs, certaines villes telles que Shanghai ont pris des mesures pour contrôler la flambée des prix, comme par exemple l'interdiction pour les non résidents d'acheter un logement en ville. Ceci est une des conséquences les plus frappantes de la formation du système dual de propriété qui lèse les résidents ruraux vis à vis des résidents urbains. Ces derniers ont profité de la création du marché immobilier, qui constituait un transfert de richesse le plus important de l'histoire, puisque la plupart du parc immobilier avait été remis à ses occupants, et a transformé le pays d'un des pays ayant le taux de propriété de logements le plus faible à celui avec le taux le plus fort. Ils ont également profité de la jouissance de la propriété tandis que les résidents ruraux voyaient leur accès fermé.

Enfin, le Ministère du territoire et des ressources a tranché la question en émettant une décision précisant que les droits d'usage du sol seraient renouvelés automatiquement et gratuitement. Néanmoins, le gouvernement n'a pas voulu trancher la question avec l'approbation d'une mesure définitive qui confère la sécurité juridique aux propriétaires. Il a indiqué que la mesure était temporaire¹⁹⁸. En conséquence, il est évident qu'il n'y avait pas de consensus au sein du Parti sur le caractère temporaire ou définitif du droit de propriété dans les zones urbaines. Ce problème n'affecte pas la collectivité parce que le droit d'usage du sol pour la construction de résidence a un caractère indéfini. Ceci est une des raisons pour lesquelles les résidents des villages urbains ne veulent pas régulariser leurs droits d'usage du sol pour la construction (voir chapitres 7 et 8)¹⁹⁹.

a. Le contenu des droits d'usage du sol pour la construction

¹⁹⁷ Sui-Lee, W. (2016) China reassures homeowners worried about land rights. *The New York Times*, 26 décembre 2016.

¹⁹⁸ Ministère du territoire et des ressources (2016) Mesures pour l'enregistrement unifié des ressources naturelles (essai) (*ziran ziyuan tongyi quequan dengji banfa*), 23 décembre 2016.

¹⁹⁹ Entretien avec deux résidents du village urbain de Liedé, dans la ville de Canton, 23 août 2015 (GZ-LD-1, GZ-LD-2).

Les articles 60 et 61 de la loi sur l'administration du sol classent le sol collectif pour la construction en deux types différents selon leur destination : sol pour la construction de résidences (*zhaijidi*), et sol pour la construction d'entreprises des cantons et des bourgs (*xiangzhen qiye*). Après la réforme de 1998 la collectivité a vu restreindre sa faculté d'utilisation du nouveau sol agricole pour la construction d'industries car la loi sur l'administration du sol exige la conversion du sol collectif en sol étatique à travers l'expropriation dans le cas où la collectivité demande d'utiliser le sol pour un tel motif²⁰⁰. Elle doit donc utiliser celui dont elle dispose déjà.

Comme pour les droits d'exploitation forfaitaire du sol agricole, les droits d'usage du sol pour la construction de résidences sont des droits d'usage uniques intimement associés à l'identité collective. Ainsi, afin d'obtenir des droits d'usage du sol, il est impératif de disposer d'un permis de résidence rural ou *hukou*²⁰¹. Par conséquent, l'identité collective est au centre du droit de propriété du sol rural. Avoir un *hukou* rural implique automatiquement qu'un individu appartienne à la collectivité. Posséder cette identité confère certains bénéfices en particulier pour ce qui est des droits d'usage du sol.

Les conditions pour devenir membre de la collectivité sont vagues et imprécises et sont souvent source de conflit en Chine rurale. C'est habituellement l'enregistrement de la résidence agricole ou *nongye hukou* (impératif pour tout foyer) qui constitue le critère déterminant pour l'adhésion à la collectivité, bien que cela ne suffise pas dans certains cas. Parfois, la justice met en avant des situations dans lesquelles le *hukou* ne doit pas être le critère déterminant pour l'adhésion à une collectivité²⁰².

Avant l'ouverture économique, ce n'était pas un problème puisque la migration vers les villes était inexistante. Cependant, l'urbanisation et le phénomène des migrations ont changé le paysage socioéconomique de la Chine rurale et le nombre de conflits naissant de la difficulté à accéder à la collectivité se sont multipliés. Dans beaucoup

²⁰⁰ Article 60 de la loi sur l'administration du sol.

²⁰¹ Article 62 de la loi sur les droits réels.

²⁰² Voir la décision intéressante du 23 février 2011 par la Cour de justice populaire du canton de Binhai, Jiangsu (*jiangsu sheng binhai xian renmin fayuan*).

de cas, les travailleurs migrants (*minggong*) n'abandonnent pas leur *hukou* rural et l'utilisent comme un filet de sécurité dans le cas où ils perdent leur travail dans les villes²⁰³. Dans d'autres cas, les étudiants doivent abandonner leur *hukou* rural temporairement car ils sont obligés de s'inscrire dans une ville où ils doivent suivre leurs études. Enfin, il y a aussi des conflits découlant de tous ces migrants qui retournent dans leur village natal après avoir pris la retraite et qui veulent préserver leur enregistrement agricole. Ainsi, les tribunaux regardent parfois aussi la situation économique du demandeur pour déterminer le maintien d'un enregistrement de résidence rurale.²⁰⁴

L'économie de la collectivité a été mise en place dans le but de garantir que chaque foyer accède à un travail et à un logement convenable. Une fois que les membres collectifs trouvent un moyen de vie alternatif, l'adhésion à la collectivité pourrait ne pas être maintenue, bien que cela soit sans doute une source de conflit à soumettre à la justice (même si les demandeurs pourraient continuer à être en possession d'un *hukou*).

A l'origine, la loi prévoyait des exceptions pour certaines personnes comme les Chinois d'outre mer (*huaqiao*) de retour dans leurs villages, les paysans récupérant leur permis de résidence initiale, les militaires retraités, etc. Mais en raison du défaut de contrôle résultant de la loi sur l'administration du sol, la loi a été modifiée en 1998 pour interdire ces exceptions. Il est cependant curieux que des dispositions locales continuent à le permettre, ce qui met en exergue la contradiction entre les normes étatiques et les normes locales²⁰⁵.

La caractéristique la plus importante de ces droits est que la période de jouissance est indéfinie, à l'opposé du régime d'exploitation forfaitaire dont la durée est limitée et,

²⁰³ L'utilisation de cette valeur comme filet de sécurité de la terre rurale est illustrée pendant la crise financière née aux États-Unis en 2008. Beaucoup de travailleurs migrants au chômage des villes côtières retournèrent dans leurs villes natales pour cultiver leur terre. Chen Xiaojun *et al.* (2012) Étude empirique et principes juridiques: La construction du système de droit foncier dans les zones rurales (*Tianye, shizheng yu fali: zhongguo nongcun tudi zhidu tixi goujian*). Beijing daxue chubanshe. Beijing.

²⁰⁴ Décision de la Cour de justice populaire du canton de Binhai, Jiangsu (2011) *op.cit.*

²⁰⁵ Chen Xiaojun *et al.* (2009) Étude et recherche de terrain sur le droit foncier dans les zones rurales - *Nongcun tudi falü zhidu de xianshi kaocha yu yanjiu*. Falü chubanshe. Beijing.

surtout, du régime existant pour les droits d'usage du sol étatique. Cette caractéristique est celle qui définit le plus ces droits comme un actif essentiel du foyer rural.

La loi sur l'administration du sol met en place une série de limitations relatives à l'obtention du permis. Les limitations les plus importantes sont notamment le respect du nombre de constructions, de leurs superficies (devant respecter le critère existant dans le village), du plan d'urbanisme, ainsi que des conditions relatives à la procédure administrative d'obtention²⁰⁶. De plus, il est interdit de vendre la résidence ou de la grever d'hypothèque aux citoyens²⁰⁷. Il est également interdit d'acquérir ou de construire une résidence à la campagne²⁰⁸. Enfin, le gouvernement interdit à travers différentes notifications d'établir un commerce au sein d'une résidence ou de permettre à des personnes provenant de la ville d'occuper une résidence²⁰⁹.

Comme nous pouvons l'observer, le gouvernement s'efforce de maintenir la séparation du régime foncier dual, et ceci malgré le fait que dans certaines zones, comme nous le verrons plus tard, la réalité sociale parvient à faire plier la loi. Cet effort trouve une justification officieuse dans l'intérêt du gouvernement d'éviter la perte du sol agricole, en tentant de maintenir un contrôle ferme de la superficie de la terre destinée aux cultures et ne pas permettre en conséquence que les paysans modifient sa destination. Pourtant, l'interdiction a aussi permis aux gouvernements locaux de profiter du monopole du marché immobilier primaire et de faire de coquets profits. La pratique, aussi nommée "financement foncier" (*tudi caizheng*), s'étendit grandement après la réforme fiscale de 1994, dans la mesure où les terres peu chères produites de l'expropriation des paysans locaux devinrent la source de revenu la plus importante à disposition du gouvernement local. Dans beaucoup de régions, les

²⁰⁶ Article 62 de la loi sur l'administration du sol.

²⁰⁷ Voir articles 62.4 de la loi sur l'administration du sol et article 184 de la loi sur les cautions (*danbaofa*).

²⁰⁸ Voir Ministère des ressources du territoire (2004) Opinions sur le renforcement de l'administration du sol pour la construction des résidences (*guanyu jiaqiang nongcun zhajidi guanli de yijian*).

²⁰⁹ Voir notice du Conseil des affaires d'État (1997) sur le renforcement de la protection du sol agricole (*zhonggongzhongyang guowuyuan guanyu jin yi bu jiaqiang tudi guanli qieshi baohu gengdi de tongzhi*). Aussi notice du Conseil des affaires d'État (1999) sur le renforcement de la gestion du transfert du sol et l'interdiction de la spéculation (*guanyu jiaqiang tudi zhuanrang guanli yanjin chaomai tudi de tongzhi*).

revenus tirés du "financement foncier" rapportaient plus de la moitié des revenus locaux²¹⁰, 64% en 2011, quand en 1999 ils ne rapportaient que 9%²¹¹.

La procédure d'obtention du permis de construire doit être initiée par une demande des paysans auprès des représentants de la collectivité. Puis la demande est présentée aux autorités du canton ou bourg, et approuvée par le gouvernement du district. Il faut dans la mesure du possible qu'il s'agisse du sol pour une construction qui existe déjà. Dans le cas où la demande implique la conversion du sol agricole, il faut qu'il soit prévu dans le cadre du plan annuel d'utilisation du sol et faire une procédure d'examen et d'autorisation auprès du gouvernement du district²¹². En principe la concession est à titre gratuit. Mais en réalité, beaucoup de permis s'obtiennent en échange d'une contrepartie. La contrepartie va permettre à quelques paysans privilégiés de choisir le lieu de construction ou de se voir autorisés à construire plus de résidences²¹³. Il est évident que cette pratique témoigne de la corruption d'un système qui se basait à l'origine sur une répartition gratuite et impartiale. Cela révèle la fragile coexistence entre le système de propriété créé à l'aube de l'ouverture économique et la réalité sociale du XXIème siècle.

D'autre part, les critères de détermination du type de résidence à construire ne sont pas les mêmes dans tout le pays. En effet, une contradiction légale permet d'appliquer différents critères dans chaque province pour déterminer le nombre de résidences ou la superficie à construire. Ainsi dans quelques provinces, certains critères priment, notamment avoir plus d'enfants ou avoir un statut social important. Dans d'autres cas, l'état civil peut constituer un critère d'habilitation pour demander le permis²¹⁴. Il faut souligner que le droit d'usage du sol est attribué à une famille et non pas à un individu

²¹⁰ Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État (2006) Deciphering the land situation in today's China: Land finance and local government. *Caijing (Finance and economy)*, February 20, 2006. Chang Liu (2011) Structural Change in Local Finance during China's Reform Era: A Case Study. *Frontiers of History in China*, December 2011. Volume 6, Issue 4, p.562-587.

²¹¹ "Nail Houses prove a snag to urbanisation process", *China Daily*, 14 octobre 2013.

²¹² Article 44 de la loi sur l'administration du sol.

²¹³ Une étude réalisée dans quatre provinces en 2007 par Chen Xiaojun montre que dans la province de Guizhou par exemple plus de 40% des paysans interrogés considèrent que le droit de construction de résidence s'obtient moyennant une contrepartie financière. Chen Xiaojun *et al.* (2012).

²¹⁴ Une autre étude réalisée dans dix provinces en 2009 montre cette disparité de critères pour l'obtention du droit. Ainsi, tandis que dans la province de Henan la majorité des villages favorise le fait d'avoir des fils (79.78%), dans le Sichuan au contraire, la prise en considération de ce critère est résiduelle (3.98%). Chen Xiaojun *et al.* (2012).

selon le principe de "à chaque famille, un foyer" (*yihu yizhai*). La loi prévoit d'une part que chaque famille pourra obtenir le droit d'usage du sol, établissant ainsi la famille comme unité de base pour l'obtention du droit. Mais d'autre part, elle prévoit que n'importe quel membre de la communauté pourra le solliciter²¹⁵. Ainsi dans certains cas, la famille n'est plus considérée comme unité mais chaque membre de la famille en tant que membre de la collectivité peut se considérer éligible pour soumettre une demande²¹⁶.

Comme Zelin l'explique, le détenteur de la propriété était déjà un des aspects les plus ambigus dans le système légal impérial. Jusqu'à la promulgation du Code Civil de 1929, la loi était silencieuse sur le critère matériel de l'identité du détenteur de la propriété: si un individu pouvait avoir une propriété ou si la famille continuait à être l'unité de propriété pour les citoyens²¹⁷.

De plus, comme la loi ne prévoit pas un contrôle sur l'espace (hauteur), les paysans construisent à l'intérieur d'une superficie déterminée plus d'étages que ce qui leur est strictement nécessaire comme résidence, pour ensuite les louer à des tiers²¹⁸.

De même, nous pouvons constater que dans plusieurs zones touristiques, et bien que la loi l'interdise expressément, les paysans ont modifié leur mode de vie en créant des commerces dans leur résidence²¹⁹. Dans ce sens, il est intéressant de distinguer à nouveau la contradiction existante entre les normes du gouvernement central et celles des gouvernements locaux. En effet, si le gouvernement central ne s'accommode pas de la réalité sociale, les gouvernements locaux ont approuvé cette pratique et ont publié des normes pour réguler ces activités économiques familiales²²⁰.

²¹⁵ Article 62 de la loi sur l'administration du sol.

²¹⁶ Chen Xiaojun *et al.* (2012), *op.cit.*

²¹⁷ Zelin, M. (2007) *Informal Law and the Firm in Early Modern China*. Paper prepared for the First IERC Conference: The Economic Performance of Civilizations: Roles of Culture, Religion, and the Law, University of Southern California, Los Angeles, February 23-24, 2007., p.27.

²¹⁸ Professeur Yang Pengfei (SASS). Entretien. 12 juin 2013 (SH-SASS-1).

²¹⁹ Les nommés *nongjiale* et *juzhuzhiyu*.

²²⁰ Voir par exemple : Avis du gouvernement de Shanghai (*hu nongwei* numéro 167) pour faire avancer les différentes mesures de développement du tourisme et de l'agriculture dans la municipalité de Shanghai (*guanyu jiakuai tuijin shanghaishi nongye lüyou fazhan de ruogan zhengce yijian*), 2009.

En réalité, le fait que les paysans cherchent à obtenir un droit d'usage du sol pour plus d'une résidence ou plus de superficie par résidence s'explique à nouveau dans le développement économique. Ainsi, dans les zones rurales situées à proximité des villes, les paysans utilisent une partie de la résidence pour eux et louent le reste à des personnes travaillant en ville. Ce phénomène, connu sous le nom de "division du foyer" (*fenhu*), révèle la faiblesse de la loi qui interdit expressément l'usage de la résidence par des tiers, et l'établissement d'un commerce dans la résidence. De plus, ce phénomène constitue une menace pour la politique de contrôle du sol agricole mise en place par le gouvernement, dans la mesure où il a déclenché une augmentation brutale du nombre de demandes ainsi que le développement des logements aux droits de propriété mineurs, comme nous le verrons au chapitre 8.

Enfin, la procédure de demande de logement n'est pas homogène dans l'ensemble du pays. La procédure prévue par la loi est la suivante : les paysans soumettent une demande, puis les représentants de la collectivité l'examinent et publient un dossier, puis les cantons et les bourgs (*xiangzhen*) l'examinent à nouveau, et enfin le district (*xian*) l'approuve²²¹.

Cependant en pratique, cette procédure se trouve excessivement simplifiée. D'une part, les paysans tentent d'obstruer au maximum la procédure pour éviter l'application stricte du principe d'une résidence par famille (*yihu yizhai*). D'autre part, la quasi-inexistence du groupe économique du village (*cun jiti jingji zuzhi*) dans la collectivité fait que la procédure est contrôlée presque exclusivement par l'administration²²².

Enfin, dans le cas où le droit d'usage du sol (et la résidence) est vendu à un autre membre de la collectivité, le vendeur ne pourra pas demander un nouveau droit d'usage du sol. Curieusement, malgré le principe légal qui prévoit que chaque famille

²²¹ Selon la procédure mise en place par le Ministère du territoire et des ressources (*guotuziyuanbu*) en 2004, le bureau local du ministère, une fois que la demande a été soumise, doit réaliser une inspection pour vérifier que le demandeur satisfasse les conditions requises, et que le sol satisfasse les conditions du plan d'urbanisme y relatif. Une fois la construction réalisée, une inspection des installations devra être menée pour vérifier qu'elles respectent le permis concédé (spécialement si la surface concédée s'ajuste).

²²² Shen Xinxin (2006), Etude sur la procédure d'émission des droits d'usage du sol pour la construction des résidences (*zhajidi shiyongquan shenpi zhidu yanjiu*). *Zhongguo nongye daxue xuebao, shehui kexue ban*, 2006-1.

n'a le droit qu'à un seul droit d'usage du sol, la réalité montre qu'à travers la cession des droits parmi les villageois, une même famille dispose souvent de nombreux droits. De la même manière, tous les membres de la collectivité qui ont vendu leurs droits pourraient acquérir de nouveau (ou un autre dans un autre endroit du village) moyennant une indemnisation économique. C'est à dire que même si d'après les réglementations la collectivité ne confère plus de droit d'usage du sol à celui qui l'a transmis, ni ne confère plus d'un droit par famille, la situation est souvent différente car les circonstances socio-économiques de chaque famille ont changé au fil du temps²²³.

Tout ceci démontre que l'analyse des droits d'usage du sol pour la construction des résidences prend une grande importance actuellement. Ce droit suppose à l'origine l'expression du droit d'accès à une résidence digne, et se combine avec la concession aux paysans du droit d'exploiter la terre, afin d'attribuer aux paysans un toit et des moyens de subsistance²²⁴. L'État pourvoit ainsi aux besoins de base de chaque individu dans un souci d'équité qui a été consacré pendant la période révolutionnaire, c'est à dire après l'ouverture économique avec les redistributions des terres qui ont eu lieu en cas de changements démographiques dans le village (par exemple en conséquence des migrations, changements de taille de la famille, etc.)²²⁵. Il ne faut pas oublier que la Chine a toujours été un pays éminemment agraire. Le pays comptait jusqu'à il y peu d'années 80% de population rurale et le poids de l'agriculture était de 30% du PIB²²⁶. Toutefois, le développement économique expérimenté par la Chine durant les quarante dernières années met en exergue la grande disparité entre la richesse des campagnes et celle des villes. Ce qui met en doute la pérennité de ce système socialiste de propriété, et remet même en cause sa justification. Ceci est notamment évident dans les zones en cours d'urbanisation, dans lesquelles les paysans souhaitent en toute logique profiter des bénéfices du développement économique.

²²³ Professeur Yang Pengfei (SASS). Entretien. 12 juin 2013 (SH-SASS-1).

²²⁴ L'ainsi nommé *yishi wuyou* et *juzhu wuli*, traduits approximativement par "la non nécessité de se préoccuper pour l'alimentation et l'habillement" et "la non nécessité d'être préoccupé pour un toit", respectivement.

²²⁵ Perkins, D.H. (2009), op.cit., p.87.

²²⁶ En 2016 l'agriculture représentait seulement 8,6% du PIB, alors qu'en 1996, elle représentait presque 20% du PIB. National Bureau of Statistics of China. <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01> Consulté le 10 décembre 2017.

C'est dans ces zones que les paysans tentent d'obtenir et jouir les fruits de la terre qu'ils occupent (*shouyi*).

Ainsi, cela révèle l'existence de deux types de campagnes en Chine : d'un côté, les zones rurales éloignées des centres urbains, dans lesquelles les paysans restent d'une certaine manière étrangers au développement économique, et d'un autre côté, celles qui, parce qu'elles sont situées à proximité des villes, voient leurs habitants changer leur mode de vie et cherchent par tout moyen à profiter des fruits du développement, souvent à la marge d'une loi qui reste déphasée.²²⁷ Au fur et à mesure que le développement économique touche plus de territoires, peu de paysans restent étranger au besoin d'exploiter la valeur de leurs terres par d'autre moyen que la culture.

De nombreux auteurs prônent la levée de l'interdiction de la cession des droits d'usage du sol pour la construction des résidences, pour une homogénéisation avec le traitement du sol pour la construction étatique.²²⁸ La campagne serait ainsi rapprochée de la ville et la richesse des paysans serait augmentée. De même, cela pourrait résoudre le problème de la mauvaise utilisation du sol, autre phénomène actuel résultant de la construction par les paysans de résidences inhabitées dont l'objectif est de recevoir une indemnisation plus importante dans le cas d'une éventuelle expropriation. Néanmoins, étant donné que le droit de construction s'obtient gratuitement et qu'il constitue un bénéfice étatique, en plus du nécessaire contrôle sur l'usage du sol, la libéralisation du marché devra également s'accommoder d'un contrôle administratif fort.

b. La réforme annoncée des droits d'usage du sol pour la construction

Bien que le troisième plenum du 18ème Congrès du PCC tenu à Beijing en novembre 2013 annonçait des réformes sur les droits d'usage du sol pour la construction des

²²⁷ Une étude sur le terrain dans quatre provinces en 2009 reflète que dans 36,35% des municipalités interrogées des cessions des droits d'usage du sol pour la construction des résidences se sont réalisées. Chen Xiaojun *et al.* (2012), *op.cit.*

²²⁸ Par exemple, le Professeur Liu Weidong de l'Académie des Sciences de Chine. 2nde Conférence Internationale d'UrbaChina. Kunming, 3-6 juin, 2013. Aussi, Gao Fuping (2013) Une solution aux problèmes liés à l'intégration du droit de propriété dans les zones urbaines et rurales. *Conférence Shanghai Park Hotel, 15 septembre 2013.*

résidences, et notamment sur la possibilité de cession des droits par la collectivité, jusqu'en 2018, aucune modification législative n'a été mise en place²²⁹. Dernièrement, le Ministère du territoire et des ressources a demandé une extension du terme pour présenter les résultats de l'expérience jusqu'à décembre 2018²³⁰.

Des programmes pilotes que le gouvernement central chinois a commencé à mettre en place dans certains villages en 2014, notamment à Shenzhen, pourraient permettre de comprendre les enjeux de la future réforme du système dual de propriété²³¹. Une fois encore, on voit comment les révisions des lois, voire de la Constitution, s'effectuent souvent selon les propositions du PCC, ce qui renforce l'idée de l'instrumentalisation du droit par le gouvernement, de la primauté du politique sur le juridique. Selon le Professeur Gao Fuping de l'Université de sciences politiques et du droit de l'est de la Chine, la réforme, bien que nécessaire, rencontre des obstacles qui ne concernent pas que la nature d'actif bénéfique du sol pour la construction des résidences mais aussi de la mentalité paysanne qui est habituée à obtenir ces droits de manière gratuite. Ainsi, si la collectivité obtient la faculté de cession onéreuse des droits, les nouveaux arrivés au village ne pourront plus obtenir ces droits et devront donc les acheter au prix du marché. C'est à dire, qu'il y aura toujours des endroits où les villageois préféreront garder le système tel qu'il existe maintenant, et pour des raisons différentes: il y aura des paysans qui n'auront pas la capacité économique à accéder aux droits dans les zones où le prix aura augmenté, mais il y aura aussi des paysans qui ne seront pas intéressés par une telle réforme, probablement dans des territoires

²²⁹ En concret, le parti prend la Décision du Comité Centrale sur les problèmes principaux posés par l'approfondissement de la réforme, 17 janvier, 2014 (*zhonghe zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jue ding*). Dans cette décision, le parti énonce l'objectif de la réforme de mettre en place un marché du sol pour la construction similaire dans les zones urbaines et rurales. De même, la décision demande qu'il soit permis aux collectivités de céder, louer, ou apporter aux sociétés, le sol pour la construction dans les mêmes conditions que celles demandées pour le sol étatique pour accéder au marché. Voir texte de la décision: http://www.china.org.cn/chinese/2014-01/17/content_31226494.htm. Consulté le 12 juin 2017.

²³⁰ Ministère du territoire et des ressources, explications sur la décision mentionnée ci-dessus du 4 novembre 2017. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031267.htm. Consulté le 11 juin 2018.

²³¹ Voir le projet de décision du comité permanent de la 12ème Assemblée nationale populaire sur l'autorisation au Conseil des affaires d'État pour ajuster quelques réglementations du droit dans le district de Daxing, Beijing (*guanyu shouquan guowuyuan zai beijingshi daxing quyue zanshi tiaozheng youguan falü guiding de jue ding (caoan)*), ou l'article "La nouvelle réforme foncière à Shenzhen : le réveil de la campagne" (*Shenzhen xintugai: huanxing nongdi*), *Nanfang Zhoumo*, paru le 17 janvier 2014. <http://www.infzm.com/content/97571>. Consulté le 2 juin 2017.

éloignés des villes et donc peu affectés par l'augmentation de la valeur des terrains²³². Enfin, il ne faut pas oublier que les droits d'usage du sol étatique ont une durée déterminée tandis que ceux du sol collectif ont une durée indéfinie.

Comme nous venons de le voir, la formation du régime foncier dual se consolide à cause de la réforme de la loi sur l'administration du sol de 1998 qui semble être provoquée par la réduction du sol agricole que le gouvernement cherche à contrôler. Néanmoins, cette perte de sol agricole est aussi due à l'urbanisation dirigée par le gouvernement qui se rend vite compte de la valeur du sol comme facteur de production urbaine. La frénésie de la promotion immobilière déclenchée après la réforme de la loi n'a pas pour autant freiné la réduction du sol agricole. L'arrivée de la loi sur les droits réels n'a pas impliqué de modification substantielle au régime foncier du sol collectif. Au contraire, la loi renvoie aux dispositions législatives existantes et aux "dispositifs de l'État", ce qui est plus préoccupant. Au chapitre 5 nous allons approfondir cette question.

²³² Professeur Gao Fuping (ECUPL). Entretien, 3 juin 2016 (SH-ECUPL-7).

DEUXIEME PARTIE

ILLUSTRATION DES CONSEQUENCES DU REGIME FONCIER DUAL

Chapitre 3

Etude de cas: le lac de Lixiang, déconstruction de l'économie collective

3.1. Introduction, choix du cas, méthodologie et visite officielle

a. Remarques générales

*"Cette terre est très importante pour nous.
Nous complétons un cycle avec cette terre.
Dans ce cycle sont passées nos vies.
La vie de mes parents, la vie de mes sœurs, et une grande partie de ma vie.
Aujourd'hui nous y ajoutons nos existences.
Cette terre continue d'être notre histoire.
Elle a bercé mon enfance et accompagne ma vieillesse.
Le jour où je mourrai,
nous laisserons la forêt qui était là quand je suis né.
Alors, le cycle sera complet.
C'est l'histoire de ma vie."*

Sebastiao Salgado

Le sel de la terre, 2014²³³

L'étude du cas du lac de Lixiang est intéressante pour comprendre le processus de l'urbanisation rurale en général, et en particulier l'institution des droits de propriété, ainsi que la raison pour laquelle il existe un groupe particulier de la société qui ne bénéficie pas de la "magie" de la propriété. En effet, les droits d'usage du sol collectif pour la construction de résidences n'ont pas pu être monétisés. La loi bloque la possibilité d'en tirer du capital, par exemple à travers sa cession, promotion ou en les hypothéquant.

²³³ Salgado, S. (2014) Le sel de la terre. Documentaire réalisé par Wim Wenders et Juliano Ribeiro Salgado. Pour plus d'information sur Sebastiao Salgado, voir <https://www.amazonasimages.com/accueil>. Consulté le 16 septembre 2018.

Une tendance majeure des études de développement international au cours des dernières décennies souligne l'importance des institutions comme ligne de conduite et garant de la croissance économique²³⁴.

Dans le *Mystery of Capital*, De Soto²³⁵ commence son essai avec une citation de l'œuvre « The Wheels of Commerce » de Fernand Braudel:

*'The key problem is to find out why that sector of society of the past, which I would not hesitate to call capitalist, should have lived as if in a bell jar, cut off from the rest; why was it not able to expand and conquer the whole of society?...[Why was it that] a significant rate of capital formation was possible only in certain sectors and not in the whole market economy of the time?'*²³⁶

De Soto explique pourquoi la difficulté de capter du capital, la "poule aux œufs d'or" de Marx, réside dans les échecs d'institutions telles que les droits de propriété hors de l'Occident. Néanmoins, il considère que les flux de migration et le processus d'urbanisation se déroulant dans le monde a "illuminé" les gouvernements des pays en voie de développement: la sensibilisation politique est ce qui est nécessaire pour un gouvernement pour faire les bons choix et établir les institutions nécessaires afin de capter le capital dormant qui repose dans le monde²³⁷.

De Soto met aussi l'accent sur le besoin de la formalisation légale et la clarification des droits de propriété, essentielles pour faciliter la circulation de la propriété et la possibilité de la mettre en hypothèque. Dans ce sens, en Chine, ce sont les autorités qui font l'effort envers la titrisation des zones rurales chinoises. Le document numéro 1 de 2013²³⁸ envisage l'accomplissement de ce travail titanesque pour 2020.

²³⁴ Voir par exemple Ho, P., 2005, Ferguson, N., 2011, Fukuyama, F., 2007, Acemoglu, D. and Robinson, J.A., 2012, or De Soto, H., 2003.

²³⁵ Économiste péruvien à ne pas confondre avec l'explorateur espagnol du même nom.

²³⁶ Braudel, F. (1982) *The Wheels of Commerce*. Harper and Row. New York, 1982., p.248, dans De Soto (2000) *The Mystery of Capital*. Bantam Press. Introduction au premier chapitre.

²³⁷ Hernando de Soto (2000) *op.cit.*

²³⁸ Le document numéro 1 (*zhongyang yihao wenjian*) est le premier document de l'année issu par le gouvernement central. La lecture du document numéro 1 permet d'apprendre les priorités du gouvernement central à cette période (Gucheng Li. 1995. A Glossary of Political Terms of the People's Republic of China. The Chinese University Press. Hong Kong., p.528). Pendant les derniers 13 ans le

L'établissement d'un registre pour noter les transferts et les titres de propriété est une des recommandations du rapport de la Banque mondiale et du Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État de 2014²³⁹. La titrisation consiste à doter n'importe quel terrain d'un document indiquant ses caractéristiques (superficie, limites, titulaire du droit d'usage, etc). Il ne fait aucun doute que le principal intéressé dans la réalisation de la titrisation du sol en Chine est le gouvernement même, puisque cela permettra d'introduire l'impôt foncier. De fait, une des raisons pour lesquelles les titulaires des droits d'usage du sol ne sont pas motivés par la reconnaissance officielle de leur droit à la suite d'une transaction, est que le gouvernement n'impose pas la dite titularité (autrement, le tributaire serait le titulaire du droit, tel qu'il figurerait sur son titre de propriété)²⁴⁰.

Pour De Soto, le plus grand ennemi des migrants est le système légal²⁴¹. Cette idée a pénétré en Chine, où les économistes comme Wen Guanzhong rappellent que le régime foncier dual est la cause principale de l'écart économique entre les zones urbaines et les zones rurales à tel point qu'il influence la stabilité sociale²⁴².

De nombreux auteurs spécialisés dans l'histoire économique ont énoncé pendant les dernières décennies l'idée selon laquelle certaines institutions ont eu une influence déterminante pour donner l'impulsion et la garantie de l'essor économique des états. Certes, ils sont de plus en plus nombreux à souligner que l'adoption des outils capitalistes tels que la reconnaissance et la protection de la propriété ont été précurseur de l'essor économique de l'Occident vis à vis de la Chine, de ce qu'ils ont appelé "la grande divergence" ou le "Needham puzzle"²⁴³ entre les deux régions qui est devenu apparent pendant les XVIIIème et XIXème siècles²⁴⁴.

document numéro 1 a été dédié au développement rural. Pour lire le document numéro 1 de 2013, voir: http://www.qh.xinhuanet.com/2013-02/01/c_114578487.htm. Consulté le 10 novembre 2015.

²³⁹ Banque Mondiale 2014, Executive Summary, p. XXV.

²⁴⁰ Professeur Fu Dingsheng (Université de sciences politiques et de droit de la Chine). Entretien, 15 février, 2015 (SH-ECUPL-8).

²⁴¹ De Soto (2000) *op.cit.*, p.82.

²⁴² Wen Guanzhong (2006) Le développement des difformités du marché, les conflits sociaux et le régime foncier actuel (*shehui jixing fayu, shehui chongtu he xianxing de tudi zhidu*). *Jingji shehui tizhi bijiao*, 2006 (02)., p.45-50.

²⁴³ Lin, J.Y. (1995) The Needham Puzzle: Why the Industrial Revolution Did Not Originate in China. *Economic Development and Cultural Change* 43, no. 2. January 1995., p.269-92.

²⁴⁴ La définition du terme "Occident" n'est pas une question anodine. Pour l'historien Samuel Huntington par exemple, en 1950 il incluerait seulement l'Europe Occidentale et Centrale, l'Amérique

Ainsi, David Faure souligne que c'est de faire reposer les affaires sur la loi et non sur le rituel qui a été déterminant pour l'essor économique de l'Occident²⁴⁵. La Chine n'a pas comme l'Occident établi des lois pour garantir la propriété privée individuelle. La création des sociétés à responsabilité limitée a permis de lever d'énormes quantités de capitaux en Europe au XIXe siècle, ce qui n'a pas été possible en Chine où les petits groupes de réseaux de marchands étaient fondés sur des relations d'amitié et de parenté, et avaient du mal à financer des industries à capital intensif comme les mines ou les chemins de fer²⁴⁶. Zelin appuie cette idée de l'impossibilité de mettre en commun des investissements à long terme sous forme de participations produisant des dividendes jusqu'au tournant du XXe siècle²⁴⁷. Gipouloux partage la même idée et souligne l'existence de formes de partage des capitaux dans le monde méditerranéen dès le XIIIe siècle avec la figure de la *commenda*, qui précède la société par actions, entité dotée de personnalité juridique à risque limité. En Chine, par contre, la responsabilité est toujours liée aux personnes ou aux navires, ce qui limite la possibilité de financement. L'auteur souligne que même dans le XXIe siècle le droit a une influence faible dans la conduite des affaires économiques, d'où le fait que la protection du pouvoir est plus importante que celle de la loi²⁴⁸.

Avner Greif met en avant que la dichotomie entre l'application de la loi en Europe et en Chine a été provoquée par le développement précoce des villes dans l'Europe médiévale, faisant intervenir l'application externe de la loi (à travers des institutions formelles) au-delà des liens de parenté²⁴⁹.

du Nord, et l'Océanie. Huntington (1950) *The Clash of Civilisations*. *Foreign Affairs*, Vol. 73, No.3. p.22-49. Pour Huntington, les peuples appartenant à une même civilisation partagent de mêmes caractéristiques culturelles de manière que cette civilisation représente le plus haut niveau d'identité culturelle parmi ces peuples. En chinois, l'Occident fait référence aux pays de l'Ouest (*xifang guojia*).

²⁴⁵ Faure, D. (2006) *China and Capitalism: A History of Modern Enterprise in Modern China*. *Hong Kong University Press*. Hong Kong., p.32.

²⁴⁶ Faure, D. (2006) *ibid.*, p.94.

²⁴⁷ Zelin, M. (2007) *Informal Law and the Firm in Early Modern China*. *Paper prepared for the First IERC Conference: The Economic Performance of Civilizations: Roles of Culture, Religion, and the Law*, University of Southern California, Los Angeles, February 23-24, 2007.

²⁴⁸ Gipouloux, F. (2010) *De la grande divergence à la grande convergence ? L'économie chinoise et sa trajectoire au cours des deux mondialisations, 1600-2010*. *Communication présentée au Congrès des historiens économistes, Lyon, 20-22 octobre 2010*.

²⁴⁹ Grief, A. *et al.* (2010) *Development, Culture, and Institutions: Cultural and Institutional Bifurcation: China and Europe Compared*. *American Economic Review: Papers & Proceedings 2010*, 100:2., p.1–10.

North et Thomas expliquent aussi que l'ascension du monde occidental peut être attribuée à l'établissement d'un régime de droits de propriété clairement déterminés. En définissant et protégeant les droits pour les propriétaires, l'État a créé un environnement propice à l'entrepreneuriat, les innovations technologiques et la croissance économique²⁵⁰.

Plus récemment, Niall Ferguson fait une excellente synthèse de ces théories et utilise des termes modernes pour désigner les institutions qui ont permis à certains pays de se développer plus rapidement que les autres. Par la suite, il a surnommé ces institutions les "killer apps". Une de ces *killer apps* est la propriété privée²⁵¹. L'auteur illustre ceci en comparant le développement de l'Amérique du Sud et celui de l'Amérique du Nord, en avançant l'idée qu'une meilleure distribution des droits de propriété est ce qui a donné à l'Amérique du Nord un avantage compétitif.

Les colons venus des îles britanniques pouvaient devenir des propriétaires immédiatement. S'ils étaient pauvres, ils s'engageaient à travers un contrat de travail en servitude (*deed of indenture*) qui les obligeait à travailler pendant six ou sept ans dans des colonies américaines comme serviteurs pour rien de plus qu'un lit et une gratification, mais au terme de cette période ils obtenaient la propriété d'un terrain. Par ailleurs, et peut-être même plus important, il y avait un lien entre le droit de propriété et la représentation civique. Les propriétaires obtenaient la pleine nationalité avec droits de vote automatiquement (s'ils avaient suffisamment de propriété ils avaient le droit d'être législateurs). La conséquence est une plus large distribution de la propriété en Amérique du Nord qu'en Amérique du Sud (voir le tableau ci-dessous):

Propriété foncière dans le Mexique, les États Unis, le Canada, et l'Argentine au début
du XXe siècle

²⁵⁰ North, D.C. et Thomas, R.P. (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.

²⁵¹ Ferguson, N. (2011) *Civilization: The West and the Rest*. The Penguin Press. USA., p.96. Pour voir l'utilisation du terme *killer apps* par Ferguson voir *The 6 killer apps of prosperity* sur TED Global, July 2011: https://www.ted.com/talks/niall_ferguson_the_6_killer_apps_of_prosperity. Consulté le 4 mars 2015.

<i>Pays, année</i>	<i>Proportion des foyers qui ont de la propriété</i>
Mexique, 1910	2,4
United States, 1900	74,5
Canada, 1901	87,1
Argentina, 1895	20,7

Table 1. S.L. Engerman et K.L. Sokoloff, *Once Upon a Time in the Americas: Land and Immigration Policies in the New World Before and After Independence*, 2007, p.27. *University of Chicago Press*.

Acemoglu et Robinson se réfèrent à la colonisation des Amériques pour expliquer pourquoi l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud ont pris des chemins de développement différents, en faisant valoir qu'il s'agissait d'une série de décisions politiques telles que la reconnaissance et la protection des droits de propriété qui a permis aux États Unis de devenir le premier pouvoir économique. Ainsi, les auteurs soulignent l'importance des décisions politiques (ou directives) afin de créer les bonnes institutions²⁵². Ils introduisent l'idée d'institutions économiques inclusives, qui sont celles qui encouragent la participation de la grande masse de population aux

²⁵² Les auteurs se concentrent exclusivement sur quelques institutions dont la trace peut être suivie jusqu'aux temps des conquêtes espagnoles, comme la *encomienda*, qui a été un esclavage à grande échelle, pour mettre en avant que ces politiques peuvent être héritées pendant des générations et peuvent avoir influencé des gouvernements modernes ayant la plupart échoué en Amérique Latine. Cependant, ils oublient complètement de rendre compte de l'esclavage en Amérique du Nord, qui est une omission remarquable car un pilier des constitutions fondamentales des nouvelles colonies en Amérique du Nord n'est pas seulement la propriété de la terre mais aussi la propriété des êtres humains. Ceci était essentiel à un des fondateurs de la Caroline, le philosophe John Locke, qui a fait valoir que *l'objectif final pour lequel les hommes participent à une société est de sécuriser leur propriété* (incluant les êtres humains parmi ses objets). À l'évidence, les esclaves étaient dépourvus de la possibilité d'avoir une quelconque propriété. Cet argument est quelque peu déroutant aussi car ce n'était pas l'Espagne mais les colonies indépendantes qui semblent avoir le plus utilisé les institutions telles que l'esclavage (ce qui était un des arguments des colons pour demander l'indépendance des métropoles). Enfin, Acemoglu et Robinson ne citent pas d'auteurs espagnols tels que Francisco de Vitoria, qui déjà dans les années 1500 défendait la reconnaissance et l'inviolabilité des droits de propriété des natifs sur les terres. Ses efforts n'avaient toutefois pas empêché les dirigeants espagnols d'en décider autrement, ce qui est le point de vue des auteurs. D'autres auteurs, comme S.L. Engerman et K.L. Sokoloff font valoir que l'explication de la différence entre la structure des institutions dans les deux régions réside dans le fait que les colonies espagnoles les plus importantes comportaient une force de main d'œuvre relativement importante comparé avec les colonies britanniques. C'est pourquoi, la rémunération d'une main d'œuvre sans compétence restait basse et la Couronne maintenait des limitations strictes (voir Engerman et K.L. Sokoloff (2007) *Once Upon a Time in the Americas: Land and Immigration Policies in the New World Before and After Independence*, dans Costa, D.L. et al. (ed.) *Understanding Long-Run Economic Growth: Geography, Institutions, and the Knowledge Economy*. *University of Chicago Press*).

activités économiques. Et ils illustrent cette idée avec l'exemple de la Barbade où *malgré des droits de propriété bien définis, garantis, et respectés pour l'élite de l'île, les deux tiers de la population étaient des esclaves qui n'avaient pas d'accès aux opportunités économiques*²⁵³. Ils font valoir par conséquent que *les institutions économiques nécessitent des droits de propriété garantis et des opportunités économiques pas seulement pour l'élite mais aussi pour un vaste segment de la population*²⁵⁴. Ils font ensuite valoir cet argument en expliquant que la propriété privée en Amérique latine coloniale était uniquement destinée aux espagnols mais que celles des indigènes étaient hautement précaires²⁵⁵.

Enfin, ils mentionnent l'originalité d'un pays tel que la Chine, pour rappeler que c'était une décision politique qui a déterminé le passage du communisme vers une économie de marché, et a donné une impulsion à la croissance économique car elle a impliqué la reconnaissance et la garantie des droits de propriété²⁵⁶.

Il est intéressant de noter que l'idée que le développement économique occidental ne reposait pas sur des progrès technologiques mais plutôt sur des institutions est retrouvée dans les études de juristes chinois tels que He Weifang qui souligne également que ces idées avaient déjà été avancées par Yan Fu au tournant du XXe siècle. Yan Fu était un auteur chinois reconnu et avait traduit des travaux comme *De l'Esprit des Lois* de Montesquieu, qui défend la séparation des pouvoirs et attache une grande importance au rôle d'un système légal solide dans la transformation de la société²⁵⁷.

²⁵³ Traduction libre par l'auteur.

²⁵⁴ Traduction libre par l'auteur.

²⁵⁵ Cet exemple est contraire à leur description du cas de l'Amérique du Nord. Les auteurs expliquent que les esclaves étaient mis à part dans l'allocation des droits de propriété. Ergo, l'institution des droits de propriété aux États Unis ne peut pas être considéré comme inclusive puisqu'elle n'incluait pas une partie importante de la société. En fait, la ségrégation raciale est toujours un problème dans la société américaine. A part cette importante exclusion, la large distribution des droits de propriété entre eux était beaucoup plus juste que dans les pays d'Amérique Latine où les *latifundios* prédominaient par tradition, comme le tableau de Ferguson le montre. Cette distribution inégale des droits de propriété est précisément ce qui a causé les différences dans la vitesse du développement économique dans le nord et le sud de l'Espagne.

²⁵⁶ Acemoglu D. et Robinson, J.A. (2012) *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishing. New York.

²⁵⁷ He Weifang. (2012) *In the name of Justice : Striving for the Rule of Law in China*, The Brookings Institution. Washington.

Les décisions politiques faites par le gouvernement chinois au moment de l'ouverture économique ont particulièrement bénéficié à une partie de la société seulement. L'institution des droits de la propriété a seulement opéré dans certains secteurs d'une économie de plus en plus orientée vers le marché. Comme Madison le souligne, le système légal chinois a considérablement évolué au cours des quatre dernières décennies, en permettant aux entreprises privées de se développer. Les droits de propriété ont été renforcés, mais sont bien plus faibles et plus ambigus qu'ils le seraient dans une économie capitaliste²⁵⁸. Cependant, dans les zones rurales chinoises, les droits de propriété mineurs ont continué à être utilisés par le gouvernement comme une institution vouée à servir le gouvernement et son entourage.

Ces théories sont aussi pertinentes pour analyser les décisions politiques qui ont mené à la limitation des transferts des droits d'usage du sol ou les utiliser comme collatéral, et qui a en conséquence paralysé le développement de la campagne et a accéléré la migration massive vers les villes côtières. De même, l'urbanisation de la population dans les zones rurales est aussi le produit d'une décision politique, mais cette décision pourrait venir à l'encontre des circonstances socio-économiques particulières d'un endroit au moment où cette décision est mise en application. Comme noté plus haut, l'analyse des droits de la propriété doit être menée *hic et nunc*, c'est à dire, dans le respect des circonstances socio-économiques en présence à un moment spécifique²⁵⁹. Autrement, la politique ne bénéficierait qu'à une partie de la société, et serait loin de satisfaire l'intérêt général, comme nous allons le voir.

Le développement économique et le processus de l'urbanisation qui ont donné une impulsion aux flux migratoires vers les villes côtières, en particulier dans les années 1990, ont été en partie accélérés par l'interdiction de céder les droits d'usage du sol collectif au moment précis où les zones rurales bénéficiaient d'une grande croissance économique. Ceci a amené un développement économique important au pays en général, et aux villes côtières en particulier. Des centaines de millions de personnes

²⁵⁸ Madison, A. (2007) Chinese Economic Performance in the Long Run. *Development Centre Studies. OECD*. P.22.

²⁵⁹ Montés, V. L., La propiedad privada en el derecho civil contemporáneo. *Civitas*, Madrid. 1980, p. 61, en Muñoz Guijosa, M.A., El derecho de propiedad del suelo: de la constitución a la ordenación urbana, *Civitas*, 2009.

sont sorties de la pauvreté, un phénomène qui n'a pas de précédent dans l'histoire. Cependant, le développement a été accéléré par un modèle d'urbanisation particulier à bas coûts où deux facteurs de production sur trois, le travail et la terre, ont été fournis par les zones rurales chinoises.

De même, la politique d'urbaniser les zones rurales peut entrer en conflit avec les circonstances socio-économiques de ces dernières. La population visée ne semble plus intéressée par l'abandon de leurs droits d'usage du sol en contrepartie de l'acquisition d'un *hukou* urbain. Néanmoins, le gouvernement chinois a bien conscience de l'importance de l'urbanisation pour le développement économique et de la nécessité d'urbaniser les paysans. Un déplacement de la main d'œuvre excédentaire du secteur agricole vers la manufacture et les services qui ont une productivité supérieure aide à améliorer la productivité²⁶⁰ alors qu'en général, la productivité des travailleurs ruraux reste environ un sixième de celui des travailleurs urbains²⁶¹.

De même, les personnes qui restent dans les zones rurales et ceux que l'on appelle les "enfants laissés derrière" (*liushou ertong*) obstruent en quelque sorte la croissance de la consommation des travailleurs migrants déjà urbanisés, dont les transferts de liquidités constituent des revenus importants pour les familles vivant dans leur villages d'origine. Selon les traditions légales occidentales, l'urbanisation est comprise comme une activité menée par les autorités afin de satisfaire l'intérêt général. En Chine, le gouvernement admet que l'intérêt général de la société est d'urbaniser la très grande majorité de la population puisque la vie rurale est considérée comme arriérée et indésirable²⁶².

Cependant, dans le cas de Chongqing, le modèle d'urbanisation mis en place n'englobe pas une densité plus grande de la population vers la zone métropolitaine où l'effet d'agglomération pourrait être entièrement exploité. Le grand avantage des villes en comparaison des zones rurales réside dans l'habileté des premières à

²⁶⁰ Lewis, W. Arthur (1954) Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*. Vol. 22, p.139-91.

²⁶¹ Goldman Sachs Economics Research (2013) *Global Economics Paper No: 218*, 21 mai 2013.

²⁶² Voir chapitre 5.

organiser des ressources, à la fois pour les producteurs et les consommateurs²⁶³. Toujours est-il que l'effet de l'agglomération aura du mal à jouer là où les paysans ont été "urbanisés localement". Comme nous allons tenter de le montrer, ce modèle d'urbanisation semble convenir uniquement au gouvernement local pour achever ainsi un usage plus efficace des ressources foncières. On pourrait dire que le modèle de Chongqing fonctionne pour libérer les terres rurales pour l'usage urbain au lieu de limiter le développement de la terre urbaine en soi.

Finalement, le modèle fonctionne aussi pour les résidents urbains souhaitant acheter une propriété en zone rurale, depuis que le sol rural est converti en sol étatique. Il est nécessaire de rappeler que l'article 63 de la loi sur l'administration du sol interdit de mener des activités de promotion immobilière sur le sol collectif et les différentes réglementations gouvernementales restreignent l'usage des terrains résidentiels ruraux aux villageois²⁶⁴.

b. Le choix du cas

Nous avons choisi le cas du lac de Lixiang comme le support principal de notre argumentation car il nous semble bien résumer la situation difficile qu'ont connue les paysans chinois au cours des trois dernières décennies du développement économique, et même au cours du XXI^e siècle.

Après plusieurs années d'une rapide urbanisation, il n'est pas difficile de prévoir que la valeur de la terre a considérablement augmenté dans ces zones sélectionnées d'abord par le gouvernement central, puis par le gouvernement local pour le développement économique. En toute logique, les premières personnes capables d'exploiter cette précieuse ressource sont les décideurs politiques.

²⁶³ Henderson, J. Vernon (2004), Urbanization and growth, *Handbook of Economic growth*.

²⁶⁴ Voir par exemple le Conseil des affaires d'État (2008) Circulaire sur l'application stricte des lois et directives relatives au terrain de construction rural (*guanyu yange zhixing youguan nongcun jiti jianshe yongdi falu he zhengce de tongzhi*). http://www.gov.cn/zwzk/2008-01/08/content_852399.htm. (consulté le 16 novembre 2012).

Il est important de rapporter la dichotomie central/local qui apparaît si souvent dans les travaux académiques portant sur les droits de propriété. En effet, les gouvernements locaux ont été diabolisés et apparaissent comme les seuls responsables du recours à l'expropriation pour s'enrichir, en partie dû à la réforme du partage des recettes fiscales de 1994 qui les a obligé à chercher des méthodes alternatives pour financer leurs budgets. Néanmoins, il convient de préciser que la Chine est en fait un pays hautement centralisé. Le gouvernement central est le décideur politique principal, et concentre les informations sur l'application des politiques centrales par les gouvernements locaux. En fait, le secrétaire du comité du Parti de la province ou de la municipalité est un membre du Politburo et sa position est supérieure à celle d'un ministre des finances. Cela signifie que le gouvernement central dispose d'amples informations relatives à tout ce qui se passe au niveau provincial. Comme Cabestan l'explique, les gouvernements locaux font en réalité office de façade étatique aux comités du Parti du territoire administratif dont ils ont la charge²⁶⁵. Ils mettent en musique ce que le Parti décide²⁶⁶. En règle générale, le secrétaire du comité du Parti est le numéro 1 de chaque administration territoriale et le premier secrétaire adjoint de ce comité en est le gouverneur, donc le numéro 2²⁶⁷.

Niveau administratif	Chef du gouvernement	Chef du Parti
Province (<i>sheng</i>)	Gouverneur de la province (<i>shengzhang</i>)	Secrétaire provincial du Parti (<i>shengji shuji</i>)
Préfecture (<i>shi</i>)	Maire (<i>shizhang</i>)	Secrétaire municipale du Parti (<i>shiji shuji</i>)
District (<i>xian</i> ou <i>qu</i>)	Gouverneur du district (<i>xianzhang</i> ou <i>quzhang</i>)	Secrétaire du district du Parti (<i>xianji shuji</i> / <i>quji shuji</i>)
Canton et bourg (<i>xiangzhen</i>)	Gouverneur du canton/bourg (<i>xiangzhang</i> et <i>zhenzhang</i>)	Secrétaire du canton/bourg du Parti (<i>xiangji shuji</i> / <i>zhenji shuji</i>)

²⁶⁵ Cabestan, J-P. (2014) Le système politique chinois. *Les presses de Sciences Po*. Paris., p.240.

²⁶⁶ Cabestan, J-P (2014) *ibid* p.247.

²⁶⁷ Cabestan, J-P (2014) *ibid*, p.240.

Village (<i>cun</i>)	Comité de villageois (<i>cunweihui</i>)	Secrétaire du village de la branche du Parti (<i>cunzhibu shuji</i>) ²⁶⁸
------------------------	---	---

Table 2. L'organisation territoriale du Parti Communiste Chinois.

Il faut rappeler que la loi sur l'administration du sol a été amendée par le gouvernement central pour la dernière fois en 1998 sans avoir été amendée depuis. De même, l'intégration de l'urbain et du rural est une politique centrale, et les autorités centrales ont aussi approuvé le Système des tickets de terrain de Chongqing, plus connu sous son nom en chinois de *dipiao*. Néanmoins, l'administration provinciale est subdivisée en quatre sous-niveaux, et c'est souvent entre ces gouvernements que les désaccords naissent dans l'exécution des politiques.

Dans le cas du lac de Lixiang, deux instances du gouvernement central participent au groupe promoteur à travers un joint venture.



Figure 5. La carte du district de Nanchuan. Source: Baidu Maps.

Le lac de Lixiang se trouve dans la municipalité de Chongqing, dont l'urbanisation a été mentionnée dans plusieurs études par des auteurs chinois et étrangers comme un

²⁶⁸ Au niveau du village, le secrétaire de la branche du Parti (*cunzhibu shuji*) n'est pas considéré comme faisant partie de l'administration du Parti.

bon modèle pour protéger les droits de propriété des paysans et leur permettre de participer aux bénéfices de l'urbanisation²⁶⁹. Nous allons cependant voir comment la situation de ces paysans affectés par le système de tickets de terrain de Chongqing est devenue moins avantageuse que leur situation antérieure après la mise en place de ce projet.

Dans le cas du lac de Lixiang, la collectivité n'initie pas l'action à travers le schéma de récupération du sol. Au contraire, les paysans en sont les victimes passives. Le promoteur immobilier achète des tickets de terrain sur le Marché des échanges de terrain de Chongqing et exerce ses droits pour acquérir les droits de développement de la zone du lac de Lixiang. La mise en place de ce mécanisme permet au gouvernement local de promouvoir l'immobilier au-delà du quota de conversion de terrain qui lui a été attribué par le gouvernement central. Il en résulte que les paysans ignorants sont dépossédés de leurs terres agricoles et de leurs terres résidentielles, et sont installés dans des zones éloignées dépourvues de services publics les plus élémentaires, avec de très faibles chances de trouver un emploi. La vie rurale traditionnelle est ainsi détruite. Depuis que le projet a reçu l'approbation des autorités et a été exécuté en application d'une politique du gouvernement central sur un territoire pilote, la possibilité pour les paysans affectés de protester ou de protéger légalement leurs droits est moindre que dans des circonstances normales. Une fois que le projet a commencé, le mécanisme doit fonctionner parfaitement, notamment parce que le projet pourrait servir comme modèle pour le développement futur de zones rurales dans d'autres territoires. Le déroulement du projet est également parfait dans la mesure où le revenu disponible des classes moyennes et supérieures de la zone métropolitaine de Chongqing est en train d'augmenter, et beaucoup voudraient avoir une résidence secondaire pour passer leur weekend hors du centre de la ville. Dans la mesure où la loi sur l'administration du sol et les nombreuses circulaires gouvernementales interdisent aux résidents urbains d'acquérir les terrains résidentiels ruraux, la seule façon pour eux de rendre la terre disponible est de convertir les terrains ruraux en terrains urbains.

²⁶⁹ Voir par exemple rapport de la Banque mondiale et du Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État de 2014.

c. Le terrain: une zone touristique avec un grand potentiel de développement

Le lac de Lixiang de Chongqing est un réservoir d'eau situé à 59 kilomètres de la zone métropolitaine de Chongqing, aujourd'hui relié à la ville par une autoroute. La vallée a été convertie en réservoir en 1976. La surface totale du lac est de 223 hectares. Le lac compte plus de 30 péninsules et îles. Relativement élevée l'altitude de la zone (800 mètres) dans une ville connue comme un des trois fous de Chine (*sandahuolu*) en fait une excellente escapade pour les résidents urbains souhaitant fuir la chaleur de la ville en été. Le lac est situé à la plus haute altitude et connaît en moyenne la température la plus basse dans un rayon de moins d'une heure de route²⁷⁰.



Figure 6. Lac de Lixiang. Brochure promotionnelle du promoteur immobilier.

La zone touristique a reçu un triple A du gouvernement central en 2011 dans une action coordonnée pour renforcer l'attraction touristique de la zone et poursuivre le développement de l'économie du district. Il en résulte que le gouvernement central exerce un certain contrôle sur ses futurs développements (afin de préserver le statut de la zone). Autrefois connu comme le "paradis pour pêcheur", le lac est voué à devenir l'escapade préférée des résidents urbains, s'ajoutant aux autres centres touristiques que le district de Nanchuan compte déjà²⁷¹.

²⁷⁰ Encyclopédie Baïke de Baidu. <http://baike.baidu.com/item/黎香湖>. Consulté le 19 février 2013.

²⁷¹ Lac de Zhonghai Lixiang. Le Premier Festival International du Tourisme et de Loisir débute (*zhonghai lixianghu shoujie guoji xiuxian liyou jie jijiang kaimu*), vu sur : http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2012-09/19/content_326740.htm. Consulté 14 mars 2013.

d. Description du projet

En août 2008, juste quelques mois après la désignation de Chongqing comme ville pilote pour la réforme d'intégration urbaine rurale, le gouvernement local du district de Nanchuan a signé un accord avec la société Yangqi Zhongguo Haiwai Jituan (ci-après désignée comme la Société) pour mener à bien le projet de développement urbain et rural. L'investissement total de ce projet a été fixé à 16 milliards de RMB (2 milliards d'euros). Ceci était le premier projet conçu pour exécuter le plan d'intégration rural-urbain (*tongchou chengxiang fazhan*). La taille de l'investissement donne une idée de l'importance du projet pour le développement de la zone et pour l'économie du district.

La Société est une joint venture créée entre le gouvernement central et un promoteur immobilier hongkongais (China Overseas Holdings Limited²⁷²). Le gouvernement central participe à la Société à travers deux institutions principalement: la Commission de supervision et d'administration du patrimoine étatique du Conseil des affaires d'État ou SASAC, l'abréviation du nom en chinois est *guoziwei*, et la Corporation de l'ingénierie de la construction étatique de Chine (*zhongguo jianzhu gongcheng zonggongsi*). Selon la brochure de la Société, sa mission est de "mener l'intégration entre l'urbain et le rural dans le pays"²⁷³. Depuis 2008, la Société a aussi démarré douze autres projets de développement rural-urbain de ce type dans toute la Chine.

Le projet a entraîné la démolition des résidences des paysans situées dans la zone du lac et la construction de deux nouveaux villages dans lesquels se concentreront les paysans. 104 appartements de trois étages ont été construits au cours de la première phase, et 430 au cours de la seconde. Les appartements varient en taille en fonction de la surface des habitations initiales des villageois, variant de 60 à 300 mètres carrés.

²⁷² China Overseas Holdings Limited est coté sur le Marché des changes de Hong Kong avec le code 0688.HK.

²⁷³ Brochure d'information de la Société : "Leading le plan intégrale d'intégration urbaine et rurale" (*zuo tongchou chengxiang de yinlingzhe*).



Figure 7. Dessin de la première phase du nouveau village résidentiel des paysans.
Source: Brochure de la Société.

Dans la zone formellement occupée par les habitations et les terres agricoles des paysans, la Société a prévu de développer un "parc écologique aquatique", une "ferme pépinière", un hôtel cinq étoiles, et un village de style suisse. Elle a aussi entrepris de construire les infrastructures nécessaires pour mieux accéder au lac. En particulier, la Société a construit une route, "*route pour devenir riche*" (*zhifulu*), longue de 10,47 kilomètres, qui emmène les visiteurs directement de l'autoroute au lac de Lixiang. Le village de style suisse et ses villas adjacentes autour du lac incluent même une église qui semble être exploitée par une entreprise pour l'organisation d'événements professionnels, et une autre qui se trouve dans la place du village et qui, selon les autorités locales, a été construite pour des raisons esthétiques selon le modèle suisse. Elle devrait probablement être utilisée pour célébrer des messes à l'avenir²⁷⁴. L'intérêt de la part des gouvernements et promoteurs pour la promotion d'habitations de style importé maintenant présents partout en Chine est souvent identifié au désir de se sentir *moderne* et cosmopolite²⁷⁵.

²⁷⁴ Visite au lac de Lixiang en novembre 2013 dans le cadre du projet de recherche européen UrbaChina. Au cours de la visite, l'église était fermée, mais il s'y trouvait néanmoins deux couples dont les femmes étaient vêtues de robes de mariées en train de se prendre en photo devant la façade principale. En Chine, il est courant pour les mariés de commander un reportage photos. Normalement les mariés choisissent des endroits dont le paysage ou l'architecture sont pittoresques.

²⁷⁵ Henriot, C. *et al.* (2017) Thames Town, an English cliché. *China Perspectives*, 2017/1., p.79-86.

Les surfaces des nouvelles villas construites pour les touristes dans le village suisse autour du lac varient de 200 à 600 mètres carrés. Le prix de vente moyen en 2014 était de 1.600 euros le mètre carré. La maquette se trouvant dans le bureau des ventes montre également environ une douzaine d'immeubles d'appartements bien que lors de nos visites au lac leur construction n'avait pas encore débuté.



Figure 8. Les villas suisses. Sur la gauche, une villa ressemblant à une église qui sera utilisée pour des événements professionnels. Photo prise par l'auteur.

Comme indiqué dans les premières lignes de la brochure de la Société, l'objectif principal du projet est de développer un "projet écologique aquatique", mais la Société ne donne pas d'information sur le projet. En réalité, ni la brochure de la Société ni celle du projet ne laissent à penser que le but principal est vraiment le développement immobilier. La Société met particulièrement l'accent sur le fait que leur action est la plus harmonieuse possible. Le texte abonde de dictons chinois louant la beauté de la terre et la "culture locale" préservée ainsi que l'apparence du site. Ceci semble contradictoire avec la réalité, puisque les habitations locales ont été entièrement rasées et remplacées par une architecture complètement étrangère comportant des édifices modelés sur des églises chrétiennes. Il est souvent fait mention dans les brochures de l'intégration de l'urbain et du rural et la nouvelle vie

rurale pour les paysans, mais il y a peu de référence à la construction de résidences pour les résidents urbains. La vérité est que, à l’instar de nombreux autres projets en Chine, ce qui frappe le visiteur est précisément la destruction d’habitations locales. Dans ce projet, la seule trace de l’homme qui reste est le lac (réservoir). L’âme de la zone a disparu une fois que l’histoire est balayée avec les bulldozers et par les déplacements de population.



Figure 9. Vie rurale idyllique. Issu de la brochure de la Société.

N’importe qui cherchant des informations générales sur la zone en Chine consultera normalement les sites internet tels que *Baidu encyclopedia*. La page dédiée au lac de Lixiang dans ce site internet dépeint le nouveau parc écologique aquatique comme ayant grandement amélioré le niveau de vie des villageois, tout en leur offrant des opportunités d’emplois multiples. Le texte souligne le fait que le site a conservé les constructions originelles et qu’il n’a pas impliqué de démolitions. Selon cette source,

la Société aurait mené des travaux de rénovation sur des résidences de paysans historiques de 20 à 80 ans afin d'assurer leur sécurité²⁷⁶.

e. Première visite au lac (novembre 2013)

Nous avons effectué successivement mes deux visites au Lac et le contraste entre ces deux visites était choquant. Leur compte-rendu est intéressant pour illustrer à quel point la version officielle diffère de celle des paysans. Cela met bien en valeur à quel point les paysans ont été tenus à l'écart du développement économique qui a eu lieu en Chine. Les paysans ont d'abord été marginalisés lorsque le marché de l'immobilier a été créé à la fin des années 1990, la procédure d'expropriation ayant été instituée comme le mécanisme permettant d'introduire la terre rurale dans la ville (voir chapitre 2). Ils ont à nouveau été tenus à l'écart dès lors que les villes ont besoin de terres rurales éloignées pour continuer leur expansion. La viabilité du cas du lac de Lixiang repose précisément sur la possibilité de convertir de vastes extensions de terres rurales à travers le système de ticket de terrain.

Il est intéressant de voir que les autorités et les promoteurs immobiliers ne sont pas les seuls à être d'accord sur les opportunités de projets tels que celui du lac de Lixiang, et sur les bénéfices qu'ils apportent à la majorité de la population. D'autres secteurs de la société, comme beaucoup de professeurs d'université ou de résidents urbains de la classe moyenne, confirment généralement la façon selon laquelle ces projets sont exécutés. Selon eux, même si les paysans n'obtiennent parfois pas une indemnité financière équitable, leur "urbanisation" bénéficie à la société dans son ensemble.

En effet, l'urbanisation est souvent associée en Chine à la civilisation. Cette conception a été exacerbée au cours des dernières décennies en raison de l'écart croissant de richesse entre les zones rurales et les zones urbaines. Les paysans sont une source de main d'œuvre non-qualifiée pour les villes et les résidents urbains considèrent généralement que l'urbanisation de ces paysans améliorera leur culture et leur qualité (*suzhi*)²⁷⁷, abandonnant ainsi une vie perçue comme dure et non désirée²⁷⁸.

²⁷⁶ Lac de Lixiang. Baidu Baike. <http://baike.baidu.com/view/2768021.htm> Consulté le 19 février 2015.

²⁷⁷ Le discours sur *suzhi* est souvent utilisé en Chine pour se référer aux traits hérités ou acquis en

Il n'y a aucun doute que la vie rurale en Chine est complètement différente du modèle souvent idéalisé en Occident. Comme rapporté par un travailleur migrant résidant dans le village de Liu Gong Li, à Chongqing : "Ici, nos petits enfants peuvent connaître la réussite s'ils trouvent le moyen de gagner leur vie alors que dans le village ils ne peuvent que vivre"²⁷⁹.

Les dirigeants chinois se sont considérablement efforcés d'améliorer les zones rurales, toujours sous leur leadership. Le 19ème Congrès du Parti Communiste Chinois, organisé en octobre 2017, lance la nouvelle stratégie de revitalisation du monde rural (*xiangcun zhenxing zhanlüe*) comme méthode pour atteindre la prospérité commune des villes et des peuples. Ainsi, le Document Numéro 1 de 2018 porte le titre "Opinion du Gouvernement sur la manière d'appliquer la stratégie de revitalisation du monde rural."²⁸⁰ Cette nouvelle politique a pour objectif principal la modernisation de la société rurale. Un de ses aspects les plus significatifs est l'intention de transformer la mentalité paysanne en la dotant d'une conscience collective, puisque traditionnellement le gouvernement chinois a perdu sa confiance dans le paysan.

Il ne faut pas oublier que la révolution a commencé dans la campagne. Il a toujours été considéré que la mentalité paysanne était essentiellement individualiste. Quelques uns vont plus loin et disent qu'elle est "égoïste"²⁸¹. Cette façon d'aller librement ne

relation avec l'éducation et le cercle social des personnes. Pour plus d'information sur la question voir Anagnost, A. (2004) The corporeal politics of quality (*suzhi*). *Public Culture*, 16, Spring 2004, 189-208; Kipnis, A. (2007) Neoliberalism reified: Suzhi discourse and tropes of neoliberalism in the People's Republic of China. *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, 13, Juin, 383-400; Sun, W. (2009) Suzhi on the move: Body, place, and power. *Positions: East Asia Cultures Critique*, 17, Winter 2009, 617-42; Smith, N.R. (2014) Living on the Edge: Household Registration Reform and Peri-urban Precarity in China. *Journal of Urban Affairs*, 36, 369-83; Tomba, L (2009) Middle Classes in China: Force for Political Change or Guarantee of Stability. *Journal of Multidisciplinary International Studies*, vol. 6, no. 2, July 2009.

²⁷⁸ Professeur Zuo Xuejin de l'Académie des sciences sociales de Shanghai, 10 octobre 2012 (SH-SSAS-2).

²⁷⁹ Le travailleur migrant habitait avec sa famille dans une seule pièce, qui était à la fois son foyer et son lieu de travail, les espaces étant uniquement séparés par un rideau en plastique. Saunders, D. (2010) Arrival City: How the largest migration in history is reshaping our world. *William Heinemann*. London.

²⁸⁰ Pour lire le document, visiter le site internet suivant : http://www.xinhuanet.com/2018-02/04/c_1122366155.htm. Consulté le 4 avril 2018.

²⁸¹ Professeur Huang Li (Université normale de l'est de la Chine). Entretien, 12 mars 2013. (SH-ECNU-1).

correspond pas au schéma de la société collective comme entendue par le mandarinat de Pékin.²⁸²

Il est intéressant de mentionner l'idée de l'"esprit tribal" utilisé par Karl Popper dans ses discours pour caractériser les nationalistes. Cet esprit tribal évoque l'irrationalisme de l'être humain primitif, quand l'homme faisait encore partie inséparablement de la collectivité, subordonné au gouvernant tout-puissant, qui prend pour lui-même toutes les décisions. De cette manière, l'homme se sent libéré des responsabilités, soumis, à la manière de l'animal dans sa meute, bercé parmi ceux qui parlent la même langue, adorant les mêmes dieux et pratiquant les mêmes coutumes, dépréciant l'autre, l'être différent. Cet "esprit tribal" selon Popper est la source de tout nationalisme.²⁸³

Au cours des dernières décennies, la croissance économique a considérablement amélioré la vie rurale en Chine. Tout d'abord, le gouvernement a aboli les taxes agricoles²⁸⁴ et augmenté les allocations agricoles. Ensuite, quelques régimes de protection sociale ont été introduits. En particulier, la protection des paysans vivant en dessous du seuil de pauvreté (*zuidi shenghuo baozhang*) est désormais accordée dans tout le pays, bien que son montant soit très faible. La coopérative de protection médicale (*hezuo yiliao baozhang*) est aussi accordée depuis 2009, bien qu'elle fonctionne selon les règles d'une assurance privée pour lesquelles les paysans ont besoin de faire des contributions régulières mais faibles. En échange d'une cotisation modique, les résidents ruraux ont accès à des dispensaires médicaux (*weishengyuan*). Ces dispensaires sont bien répartis sur le plan géographique mais n'ont vocation à fournir que des services médicaux rudimentaires²⁸⁵. L'assurance peut également être utilisée dans des hôpitaux, mais le pourcentage des frais médicaux à la charge du patient augmente selon le niveau de l'hôpital, auxquels s'ajoutent les frais de

²⁸² Huang Li (Université normale de l'est de la Chine). Entretien, 12 mars 2013. (SH-ECNU-1).

²⁸³ Vargas Llosa, M. (2018) La llamada de la tribu. *Alfaguara*. Madrid, p.22.

²⁸⁴ En 2006, dans l'effort d'améliorer les revenus des paysans et de réduire l'écart urbain-rural, le gouvernement a aboli entièrement la millénaire taxe agricole (*nongyeshui*), également appelée la taxe impériale (*huang liang guo shui*).

²⁸⁵ Les *weishengyuan* sont en effet le remplace des anciens "médecins aux pieds nus" (*chijiao yisheng*) de la période collectiviste, des paramédicaux mobilisés par Mao pour réduire la disparité entre les systèmes de santé rural et urbain en 1965. Jiong Tu (2016) Génération perdue les "médecins aux pieds nus" dans la Chine des réformes. *Perspectives Chinoises*, 4/20., p.7-18.

déplacement²⁸⁶. Par ailleurs, les pensions de retraite couvrent 59% du territoire en 2012, alors qu'en 2004 ce pourcentage n'était que de 16%²⁸⁷. Néanmoins, le montant est tout à fait insuffisant (en moyenne les paysans touchent 70 yuans par mois). Enfin, les remises d'espèces par les travailleurs migrants ont substantiellement augmenté et constituent aujourd'hui la source de revenu principale dans beaucoup de zones rurales²⁸⁸.

Toutefois, avec le développement rapide des infrastructures dans tout le pays, les paysans vivant dans les zones rurales proches de la ville peuvent se rendre tous les jours à leur lieu de travail et résider dans leur village rural. Ainsi, dans certains territoires les paysans n'attachent plus à leur terre la valeur traditionnelle de sécurité sociale. Beaucoup de résidents ruraux n'ont plus besoin de continuer à travailler la terre mais ne voient toutefois aucun bénéfice à devenir urbains et préfèrent continuer à résider dans le village. Les travailleurs migrants dans les villes utilisent d'ailleurs leur revenu pour rénover leurs maisons et élever les enfants laissés dans leurs villages d'origine (*liushouertong*). Par ailleurs, l'arrivée des smartphones a facilité la "consommation à domicile", grâce à l'explosion du commerce sur internet et aux investissements du gouvernement pour développer les infrastructures de télécommunication²⁸⁹.

A cet égard, nous avons eu l'occasion de visiter la nouvelle résidence d'un paysan. Les pièces étaient décorées de photos comparant leur ancienne et leur nouvelle

²⁸⁶ Par exemple, Chen, un adolescent de la ville de Xichang souffrant de leucémie qui avait besoin d'une greffe de moelle osseuse, a dû aller à l'hôpital dans la capitale de la province, Chengdu, afin de trouver un docteur qualifié. Il a dû financer 50 pour cent de son opération lui-même. Les informations sur Chen dans les médias locaux peuvent être trouvées ici: http://www.lsiptv.cn/html/2015/jw800_0419/6340.html

²⁸⁷ Urban, M. La protection sociale en Chine. Service économique régional de Pékin de l'Ambassade de France. 31 juillet 2014. Texte disponible sur internet : <http://cn.ambafrance.org/La-protection-sociale-en-Chine>. Consulté 22 mars 2017.

²⁸⁸ Un sondage effectué sur 1.024 migrants par le China reality research en 2011 montre que les travailleurs migrants reversent en moyenne 28 pour cent de leur revenu annuel à leur famille dans leur village. China Reality Research (Autumn 2011). Future Fields: Change and the Chinese Farmer. *CLSA*, p.37.

²⁸⁹ La plateforme d'internet Taobao a créé des centres d'internet où les villageois peuvent se rendre pour faire leurs achats et recevoir leurs commandes. Pour cela, l'entreprise compte sur l'aide du gouvernement dans le cadre de son programme pour éliminer la pauvreté extrême avant 2020. How has e-commerce changed life in China? *China Daily*, 10 juillet 2017. Voir http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-07/10/content_30060045.htm. Consulté le 10 septembre 2018.

résidence. Certaines d'entre elles montraient des pièces vides en décrépitude tandis que sur les photos de la nouvelle maison, l'heureuse famille se repose dans de confortables sofas (voir photo 3). Ceci contraste avec la tendance que j'ai observée en Chine (et observable dans des pays avec des taux de migration élevés) de la rénovation totale des résidences familiales dans le village d'origine grâce aux versements réalisés par les migrants. Ceci améliore le niveau de vie des parents et des enfants laissés à la campagne, mais se veut aussi être comme un symbole du statut et de l'accomplissement professionnel des travailleurs migrants.



Figure 10. Photo placée dans le salon du nouvel appartement montrant le contraste entre l'ancienne et la nouvelle résidence. Photo prise par l'auteur.

Même si ce type de projet imposerait rarement une procédure d'expropriation satisfaisant les conditions relatives à l'intérêt public, le projet du lac de Lixiang porte un certain contenu social. On pourrait dire que le développement de la zone apporte des bénéfices économiques à certains groupes de la population. Cependant, le volume des avantages économiques est très limité pour l'ensemble de la communauté des résidents locaux, qui en théorie sont les personnes visées par le projet.

Au cours de cette première visite, nous avons fait une visite de la zone et interrogé des responsables. Nous avons aussi visité de nouvelles maisons construites pour les

paysans et nous avons eu l'opportunité de converser avec les résidents bien qu'accompagnés par des fonctionnaires, ce qui a beaucoup limité la valeur de leurs réponses. Répondant à nos questions sur le taux de satisfaction, un responsable a affirmé que cent pour cent des paysans étaient satisfaits.

Concernant les termes de l'acquisition de la terre par la Société, il est important de rapporter les différences entre les paroles des responsables et celles des paysans que nous avons pu recueillir par la suite au cours de notre seconde visite. Le langage utilisé par les premiers était hyperbolique, et comportait des réponses remarquablement positives, en particulier lorsqu'elles portaient sur l'indemnité accordée aux paysans. Une tactique typique des cadres pour éviter de répondre aux questions sensibles était de changer de sujet, par exemple en louant les connaissances sur la Chine ou le niveau de chinois de l'interrogateur ou en posant des questions sur son pays d'origine.

Selon les explications officielles, l'acquisition de la terre pour l'opération immobilière a été réalisée d'une part en recourant au quota de conversion de terre arable accordé par le Plan directeur et d'autre part grâce à la génération de tickets de terrains, via la conversion de terre résidentielle en terre arable. Dans la mesure où les nouvelles villes de paysans sont actuellement concentrées sur des terrains de petites surfaces, selon la version officielle les résidents ont accepté de solliciter l'émission de tickets de terrain et ainsi de bénéficier de l'appréciation de la valeur du terrain. En visitant le développement touristique, il était évident que la plupart de l'ancienne terre des paysans (terrains de construction et terre arable) était située autour de la zone du lac actuellement occupée par le développement touristique pour les résidents urbains.

Selon les autorités, l'enveloppe compensatoire se décompose comme suit:

(i) Les résidences des paysans (*zhaijidi*): les paysans reçoivent un appartement dans la nouvelle communauté résidentielle de la même taille que leur ancien logement (pour mesurer la taille, la surface de l'ancienne construction uniquement est prise en compte, excluant la cour adjacente ou lopin individuel. C'est à dire que si l'ancien logement était de 240 mètres carrés, les paysans pouvaient obtenir trois appartements de 80

mètres carrés. De même, chaque paysan reçoit 26.000 RMB comme indemnisation compensatoire. De plus, la Société s'engage à accorder à chaque paysan une pension de retraite. La surface totale occupée par les nouvelles villes représente approximativement un septième de la surface préalablement occupée par les logements des paysans incluant leurs lopins individuels. Selon la description du projet, la nouvelle ville proposera un certain nombre d'aménagements comme des petits dispensaires médicaux, des écoles maternelles, des écoles primaires, des supermarchés, des banques et des boutiques. La zone va aussi être desservie par des transports publics²⁹⁰. Les autorités locales ont précisé que le terrain occupé par les nouvelles villes était de propriété étatique et que les paysans avaient obtenu un *hukou* urbain et des droits d'usage de terrain urbain, avec des titres de propriété de leurs maisons. Si c'était le cas, cela voudrait dire qu'ils seraient autorisés à vendre librement leurs nouvelles propriétés à n'importe quelle personne intéressée. Ainsi, bien que le système économique collectif disparaisse du fait de la mise en place de ce projet et, que par conséquent, les paysans ne peuvent plus demander de la terre résidentielle, ils pourraient cependant vendre leurs propriétés et réaliser la valeur. Même si les nouvelles villes se trouvent relativement loin du lac, le développement de la zone pour le tourisme aura probablement pour effet d'augmenter la valeur marchande de ces propriétés.

(ii) Les terres agricoles: les paysans reçoivent 12.000 RMB par mu²⁹¹. Selon les responsables présents au cours de notre première visite, bien que ce montant soit très faible, les terres agricoles devaient être considérées comme une contribution à une coopérative agricole pour lequel chaque paysan obtiendrait des dividendes annuels, de la même manière que ce qui a lieu dans beaucoup d'autres régions comme au Guandong, comme nous le verrons au chapitre 7. Cependant, nous avons compris au cours de notre seconde visite que ce n'était pas le cas car la coopérative agricole n'a jamais été créée.

Bien que les responsables aient indiqué que le projet avait obtenu le soutien de tous les villageois, les jeunes générations sont souvent plus réticentes à accepter

²⁹⁰ Visite au centre des ventes en novembre 2013.

²⁹¹ 1 mu = 1/15 ha.

précisément en raison des difficultés à trouver un emploi alternatif. Ils peuvent trouver des emplois dans le complexe touristique mais ils doivent suivre une formation préalable. Conformément aux explications officielles, tous les paysans ont reçu des formations professionnelles et ont déjà été recrutés par la Société pour divers emplois comme gardiens, jardiniers, ou paysans dans la "nouvelle ferme écologique". Nous n'avons pas eu la possibilité de faire plus de recherche sur cette question. Il restait à voir leur taux de satisfaction avec cette nouvelle vie et leur adaptation au nouvel aménagement spatial de leur nouvelle vie. C'est pour cela que nous avons décidé d'organiser une autre visite au lac afin de tester la validité de la version officielle, sans oublier de passer par une recherche de fond, en particulier pour en savoir plus sur la Société au préalable.

3.2 Recherche de fond en ligne

Une deuxième visite est intéressante pour tester la véracité de la recherche empirique menée en collaboration avec les institutions locales. La visite, qui est organisée au préalable, manque de spontanéité et de liberté.

Avant de rendre une seconde visite au lac, nous avons effectué une recherche de fond sur le développement immobilier, qui nous a permis de comprendre la complexité de l'exécution de ce projet, en particulier en raison de l'existence du système économique collectif dans la zone du lac, avec plus de mille paysans bénéficiant de droits de propriété garantis par la Constitution sur le terrain entourant le lac. Cela nous a aussi permis de mieux comprendre la complexité des politiques impliquées, tel que l'intégration de l'urbain et du rural, et ses relations avec les autres politiques comme le système de ticket de terrain, qui devait permettre une réimplantation relativement douce des paysans tout en fournissant en même temps plus de terrain pour le développement au gouvernement local.

Il est intéressant de voir la vidéo de promotion diffusée sur le site internet de la Société qui donne une idée de la persuasion utilisée pour convaincre les paysans que

le projet leur était bénéfique²⁹². De même, la vidéo constitue une corroboration flagrante du décalage entre la volonté des paysans et les paroles des officiels. Ainsi, sans une telle persuasion et une campagne de propagande, les paysans seraient probablement opposés à la mise en place d'un tel projet selon les termes qui leur sont imposés. Une courte description de la vidéo promotionnelle est justifiée pour illustrer de telles affirmations.

En premier lieu, la vidéo est présentée comme si l'objectif entier du projet était d'améliorer la vie des paysans. Ainsi, la vidéo débute avec la présentation de la Société qui, comme par magie, fait des rêves qui deviendraient réalité. La vidéo identifie le rêve chinois (le dernier slogan du Parti Communiste Chinois) avec le rêve des paysans, et présente la Société comme l'acteur qui réalisera ce rêve d'intégration de l'urbain et du rural. La Société va même loin en affirmant qu'ils ont été capables de transformer la vallée en un site pittoresque exauçant le rêve du paysan de "vivre dans une villa en une nuit". Cela donne au public l'impression que ce sont les paysans qui vont déménager dans les villas de style suisses.

Ensuite, la vidéo montre qu'il y existe toujours un certain attachement à la terre. Un villageois regarde le portrait de son épouse, révélant ainsi son opposition au projet de développement.

²⁹² Pour plus d'information: http://v.youku.com/v_show/id_XNTc4ODg3OTI0.html. Consulté le 3 mars 2014.



Figure 11. Paysan regardant la photo de son épouse. Vidéo promotionnelle de la Société.

Mais le personnage principal de la vidéo, un jeune employé travaillant pour la Société sur ce projet, va bientôt annoncer aux villageois qu'il est aussi un "gars du village" (*nongcun de haizi*), et cette annonce va catalyser le revirement des attitudes des villageois envers le projet.



Figure 12. Le personnage principal proclamant qu'il est aussi un "gars du village". Vidéo promotionnelle de la Société.

Cette affirmation par le personnage principal est accompagnée de l'annonce de l'effort de la Société pour améliorer la vie rurale. Il décrit son enfance comme épuisante, devant marcher de longues distances chaque jour pour aller et revenir de l'école. Afin d'éviter ceci, la Société construira de nouvelles routes. Elle va aussi aménager des espaces avec des écoles, des hôpitaux, de nouvelles maisons, ce qui va à son tour changer le style de vie rural et changer le paysage rural. Il conclut son discours en disant que c'est la raison pour laquelle il a rejoint la Société même s'il est aussi un enfant de la campagne. Ces améliorations de la vie des villageois les feront changer de mentalité, et soutenir le projet de la Société. Dans la séquence suivante, le même villageois qui a été montré en train de regarder la photo de son épouse est vu en train de pousser sa bicyclette sur une pente.

En résumé, la vidéo dépeint la vie rurale comme arriérée et remplie de difficultés, et présente la Société comme l'acteur qui la transformera complètement, apportant des infrastructures et aménagements modernes.

Concernant le parc écologique aquatique décrit dans la brochure de la Société comme le point culminant du développement, un rapport émis par l'Observatoire économique, une revue chinoise hebdomadaire publiée depuis avril 2001²⁹³ affirme qu'il n'existe pas un tel parc, et qu'il fait seulement partie de la propagande initiée par la Société pour vendre le projet. En réalité, le rapport prétend que le développement de toute la ferme est une escroquerie. Apparemment, le journaliste a visité la soi-disant pépinière où il a seulement trouvé quatre cochons. Le paysan qui prenait soin de l'enclos pour les cochons avait dit au journaliste que pas plus de huit cochons y avaient été gardés depuis la mise en place du projet, et qu'une personne suffisait pour venir à bout de ce travail. Pour le reste des travaux de la ferme, quatre personnes en tout ont été

²⁹³ La revue est considérée par beaucoup comme une des trois plus importantes revues spécialisées dans l'économie en Chine et est regardée pour ses commentaires et ses réflexions en profondeur.

employées. Au total, le rapport affirme que la Société a juste employé 20 à 30 paysans sur les 1.000 qui ont été dépossédés de leur terre agricole²⁹⁴.

Nous avons constaté que les réformes économiques mises en place par le gouvernement chinois ont déclenché un développement économique sans précédent dans l'histoire. Néanmoins, la réforme du droit foncier a particulièrement bénéficié à une partie de la société seulement car le droit foncier du sol collectif est resté ancré dans l'ère maoïste. Comme le cas du lac de Lixiang le montre, les circonstances socioéconomiques des résidents ruraux n'a pas beaucoup changé après plus de trente ans de développement économique. Au contraire, le projet mis en place par le triumvirat gouvernement central, gouvernement local et promoteur immobilier, va changer radicalement leurs vies pour le pire, juste au moment où le développement économique de Chongqing paraît arriver à leur terres.

Au chapitre suivant nous allons approfondir l'étude de l'expropriation et de ses conséquences pour les résidents du lac pour constater comment les trois acteurs agissent en connivence pour tirer le maximum de profits en instrumentalisant la loi et les expériences locales à leur avantage.

²⁹⁴ L'Observatoire économique (*jingji guanchabao*) Les Inquiétudes du lac de Lixiang (*lixianghu de fannao*), 30 mars 2013. <http://eeo.com.cn/2013/0330/241934.shtml>. Consulté le 4 avril 2013.

Chapitre 4

Le lac de Lixiang : problèmes et fondements juridiques

4.1 Terrain : incident au cours de notre seconde visite

Notre intention était de rester quelques jours en logeant dans une maison d'hôte (*nongjiale*) au sein du Nouveau Village²⁹⁵. Nous avons à nouveau contacté l'Université de Chongqing afin d'organiser des entretiens avec des responsables locaux du district de Nanchuan. Le jour où nous sommes arrivé, un professeur de l'Université de Chongqing nous a conduit au lac, où nous avons rencontré le chef de bureau du département du tourisme du gouvernement du district de Nanchuan, accompagné de deux autres responsables locaux. Nous avons fait le tour du bureau des ventes où l'on nous a à nouveau présenté les particularités du projet. Nous avons déjeuné ensemble, et nous avons pu continuer à discuter des spécificités du projet²⁹⁶. Nous avons tenté de poser des questions sur l'expropriation des terres agricoles et des terres résidentielles, mais les responsables évitaient rapidement le sujet. Comme expliqué au chapitre précédent, ceci est un art maîtrisé par les responsables chinois qui, au lieu de répondre aux questions, posent à la place des questions rhétoriques. Peu importe le grade, les responsables en Chine sont des *wordsmiths*²⁹⁷, experts dans l'utilisation de mots.

Après le déjeuner, nous avons été conduit dans une maison d'hôte dans la nouvelle ville. Là, nous avons pu converser plus librement sur le projet avec le propriétaire de la maison d'hôte.²⁹⁸ Le propriétaire nous a raconté être un de ces rares villageois qui était le plus satisfait avec les termes de l'indemnité économique, en particulier parce que le gouvernement local lui avait permis d'ouvrir une maison d'hôte²⁹⁹. Mais qu'il

²⁹⁵ Il est important de rappeler que ceci est un type de négoce que les paysans ont mis en œuvre afin de continuer à vivre dans le village. Cependant, conformément à la loi, les villageois ne sont pas autorisés à s'engager dans des affaires commerciales dans leurs logements.

²⁹⁶ Restaurant "Dujia cun". Ile de Feng. Lac de Lixiang, 10 avril 2014.

²⁹⁷ Schoenhals, M. (1992) *Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies*. Berkeley: *Institute of East Asian Studies, University of California*. Berkeley.

²⁹⁸ Mme. Li. Maison d'hôte, Nouveau Village. Entretien, 10 avril 2014 (CQ-LL-2).

²⁹⁹ On voit à nouveau comment la politique est souvent au dessus de la loi en Chine car celle-ci interdit aux paysans de conduire des affaires commerciales dans des résidences, comme expliqué ci-dessus. Ceci permet aux autorités locales de fermer l'affaire en le justifiant par son illégalité si le comportement de l'entrepreneur ne se conformait pas avec leurs désirs.

existait toutefois un mécontentement général parmi le reste des paysans³⁰⁰. Apparemment, les termes de l'indemnité compensatoire étaient très différents de ceux que l'on nous avait indiqués. Ensuite, nous sommes allés à la deuxième phase de la nouvelle ville pour interviewer un autre villageois³⁰¹. En sortant de son logement, un nombre de paysans approchèrent et commencèrent à se plaindre du projet dès qu'ils apprirent que nous étions intéressés par les détails.

Les conversations durent s'interrompre quand le nombre de paysans présents attira l'attention du personnel de la Société travaillant dans la zone. Nous avons vu ces derniers d'abord en train de nous photographier (nous avons su ensuite qu'ils avaient envoyé ces photos aux autorités locales). Rapidement, ils nous approchèrent et commencèrent à nous bousculer. Ils exigèrent de leur montrer notre passeport et nous ont interdit de parler aux paysans. Nous avons décidé de revenir à la maison d'hôte comme la foule grossissait autour de nous et que nous voulions garder un profil bas. Quand nous arrivions à la porte de la seconde phase de la nouvelle ville, nous pouvions cependant converser avec un petit groupe d'anciens villageois sur leur satisfaction globale de leur nouvelle vie. Rapidement après que nous soyons arrivés dans la maison d'hôte, deux fonctionnaires locaux arrivèrent et nous obligèrent à quitter la zone. Nous avons ensuite été transporté rapidement dans le centre de Chongqing et on nous a demandé de ne plus nous rendre au lac. Malgré cela, nous avons tenté de visiter le site à nouveau, essayant de contacter d'abord le chef du bureau du département du tourisme qui, quand nous l'avions d'abord rencontré, nous avait donné son contact de messagerie³⁰². Nous avons également essayé de contacter notre correspondant à l'Université de Chongqing. Mais aucun d'eux ne nous répondirent concernant ce projet.

Cette expérience de recherches sur le terrain est limitée à un territoire particulier de la municipalité de Chongqing. Notre impression est que la recherche sur le terrain peut être difficile dans certaines parties du pays, en particulier quand les études impliquent des sujets sensibles. Par sujets sensibles, nous entendons ceux qui peuvent avoir une

³⁰⁰ Entretien avec trois paysans de nom Zhang, Ming et Zhu (CQ-LL-3, CQ-LL-4, CQ-LL-5).

³⁰¹ Entretien avec un paysan du nom de Yu (CQ-LL-6).

³⁰² Weixin est une application de messagerie instantanée couplée de réseau social qui est devenu rapidement le moyen le plus rapide et pratique de communiquer en Chine.

influence sur "l'harmonie sociale du territoire". Les difficultés naissent dès le début au moment où le chercheur essaye de contacter l'administration la plus impénétrable. Si l'on arrive à organiser un entretien, une autre difficulté est de pouvoir obtenir des informations utilisables de l'interlocuteur. D'habitude, comme le cas du lac de Lixiang l'illustre, l'interprétation des significations derrière les mots est essentielle. Bien que parfois, rencontrer la bureaucratie pourrait paraître futile, le déroulement de la rencontre, le comportement et les mots officiels, peuvent parler d'eux-mêmes, et ceci peut uniquement être apprécié par l'observation du participant, qui devient ainsi une partie essentielle de la recherche sur le terrain.

Il y a toujours une certaine inquiétude parmi les universitaires en Chine quand il s'agit d'être critique avec les politiques officielles, en particulier parmi ceux qui sont impliqués dans des projets gouvernementaux, ce qui est souvent le cas car les professeurs d'université souvent impliqués dans l'opérationnel. En réalité, le nombre d'auteurs écrivant des essais critiquant le système dual des droits de propriété a augmenté sensiblement au cours de la dernière décennie. Nous avons mentionné le rôle essentiel de certains juristes tel que He Weifang ou Jiang Ping de l'Université de Pékin pour convaincre le gouvernement de respecter la règle de droit. Cependant, il existe toujours un sentiment sourd de vulnérabilité parmi la plupart d'entre eux, et ceux qui osent contredire la ligne officielle risquent à tout le moins de perdre leur emploi³⁰³.

Au cours de la 4ème Conférence internationale du projet européen UrbaChina qui s'est tenue à Chongqing, un professeur de l'Université de Chongqing a présenté de façon très enthousiaste un projet de reconversion de la terre et concentration de paysans dans la province du Ningxia. Comme nous faisions partie de l'équipe d'organisation, nous avons cherché après la présentation le "power point" dans la clé USB où nous avons sauvegardé tous les fichiers mais nous avons constaté que le fichier avait déjà été supprimé. Nous avons interrogé le professeur auteur de cette présentation power point, mais il nous a répondu que "cela n'était pas facile de nous le donner". Ceci illustre bien le fait qu'il y a des politiques concernant les droits de

³⁰³ L'Université de Pékin a envoyé le Professeur He Weifang à l'Université de Shihezi dans le Xinjiang pendant deux ans en mars 2009, "une année politiquement sensible et troublée", telle qu'il l'a décrite (He Weifang, Entretien à la librairie Sanweishuwu à Pékin le 2 janvier 2010).

propriété qui sont hautement sensibles précisément parce qu'elles affectent un groupe de la population (les paysans) et qu'ils sont enclins à provoquer les troubles sociaux. Par conséquent, les chercheurs doivent respecter un équilibre fragile quand ils donnent des discours en public ou qu'ils écrivent des articles. Nous voudrions établir un parallèle avec le raisonnement des paysans qui cherchent à maximiser la valeur de leurs droits d'usage du sol décrits plus haut. Les chercheurs prennent aussi en considération les avantages et les désavantages de chaque action qu'ils entreprennent et tentent d'en maximiser les conséquences. La carrière d'un professeur travaillant dans une université locale en Chine peut recevoir un grand soutien s'il participe à des conférences internationales révélant des informations détaillées sur la taille des projets dans lequel il est impliqué. Cependant, il pourrait se heurter à des difficultés si trop d'informations étaient révélées. Ainsi, le professeur choisira normalement de fournir suffisamment d'information pour accroître les connaissances des chercheurs sur son travail, mais pas trop afin de ne pas perdre les faveurs des responsables locaux dans son territoire d'expertise, maximisant les bénéfices qu'il peut obtenir sous un environnement contraint.

4.2 Les circonstances réelles de l'expropriation

Concernant l'acquisition de la terre, il est nécessaire de rappeler d'abord qu'en 2008 le gouvernement local du district de Nanchua avait déjà utilisé les quotas de conversion de terrain (*tudi liyong zongzhibiao*) accordés par le Plan directeur et qu'ainsi il ne pouvait plus fournir à la Société autant de terrain qu'il était nécessaire au début du projet. Selon le rapport de la revue l'Observatoire économique en 2001, le Ministre du territoire et des ressources a condamné la Société à une amende car elle avait illégalement empiété sur plus de 400 mu de terre arable. La Société a signé un accord avec le comité du village selon lequel elle loue la terre pour une longue durée en contrepartie du paiement d'un loyer (*yizu daizheng*)³⁰⁴. Ceci est une pratique répandue selon laquelle les terres agricoles sont utilisées illégalement comme terrain de construction, c'est à dire, esquivant le Plan directeur du gouvernement central et les quotas de conversion de terrain. Le loyer dans ce cas était le dividende et la durée

³⁰⁴ Observatoire économique (*jingji guanchabao*), Les Inquiétudes du lac de Lixiang (*lixianghu de fannao*), 30 mars 2013. <http://eeo.com.cn/2013/0330/241934.shtml>. Consulté le 28 mars 2015.

du bail devient indéfinie car la Société a construit la route du lac sur cette partie de terrain.

Dans ce cas, la filiale "Chongqing zhonghai touzi youxian gongsi" (ci-après désignée la Filiale) a signé un accord avec le comité de village par lequel elle s'engage à distribuer des "dividendes annuels" aux paysans, sans aucune contribution de terre par les paysans à la Filiale, ni acquisition de titres, l'utilisation du terme "dividende" devient donc incorrect car les paysans n'ont juridiquement aucune participation dans la Filiale ni de droits ressemblant à des dividendes. Résultant de l'inspection du Ministère du territoire et des ressources de 2001, et afin de légaliser l'empiètement de 400 mu de terres arables, la Société s'est tournée vers le Marché foncier rural de Chongqing et a acquis plus de 2.000 mu de tickets de terrain. Le gouvernement local a à son tour réquisitionné une surface équivalente de terres agricoles autour de la zone désignée pour la céder à la Société.

Selon le rapport de l'Observatoire Economique mentionné plus haut, ceci serait la première source de griefs des paysans, dans la mesure où la Société ne voudrait plus distribuer de "dividendes". Ce rapport mentionne une source officielle, dont le nom reste secret, qui affirme que la Société, voyant les coûts de son projet augmenter après s'être tourné vers le Marché foncier rural de Chongqing pour continuer la promotion, a abandonné son plan initial d'accorder des versements annuels de "dividendes". Pourtant, la brochure de la Société continue à mentionner que la Filiale distribue des dividendes annuels aux paysans.

Le problème principal réside dans le fait que la zone située autour du lac a été transformée en sol urbain, transformation dont le seul objectif est de permettre aux résidents urbains d'y acheter une propriété. Comme on le sait, selon le système chinois de droits de propriété dual, si un plan urbain introduit une parcelle de terrain rural au sein d'un périmètre urbain, la collectivité locale est automatiquement expropriée et le terrain rural devient une terre étatique. Et de la même manière, par la distinction entre droit d'usage du sol étatique et droit d'usage du sol collectif, l'État ne peut pas concéder des droits d'usage portant sur les terrains collectifs sans les être préalablement réquisitionnés et c'est la raison pour laquelle la terre autour du lac de

Lixiang a été réquisitionnée au préalable. La question de la réquisition des biens fonciers au nom de l'intérêt public sera analysée dans le chapitre 7. Il est nécessaire de noter néanmoins que pour le gouvernement chinois le plan d'usage du sol peut justifier l'expropriation (et donc le but d'intérêt public)³⁰⁵.

En effet, la zone reste rurale par essence, comme la Société le souligne dans sa brochure pour les investisseurs. Toutefois, la propriété légale est passée de la collectivité à l'État, et le statut administratif n'est plus rural mais urbain. En effet, afin d'atteindre son objectif, le statut administratif du territoire a été modifié de *xiang* ou canton, qui est constitué de terrains ruraux, à *zhen* ou bourg. Nous avons vu au chapitre 2 que les résidents urbains ne sont pas légalement autorisés à acheter des terres rurales. Cependant, la conversion de la terre rurale en terre étatique leur permet d'acheter ces propriétés dans lesquelles ils se rendent pendant les weekends et les vacances. Ceci implique que les propriétés restent vides la plupart du temps. Par conséquent, l'action du gouvernement peut être réduite à une expropriation à coût minimum qui, modifiant le statut de la terre, permet de transférer légalement des droits d'usage à la Société pour la promotion du sol, ce qui bénéficie *in fine* au gouvernement, à la société promotrice et aux résidents urbains uniquement.

Il est clair que la population rurale a été désavantagée pendant toute la période de l'urbanisation. Nous avons vu aux chapitres 1 et 2 que lorsque le marché de l'immobilier a été créé à la fin des années 1990, seul les résidents urbains avaient acquis des immeubles jusqu'alors publics. Nous voyons aujourd'hui que les politiques favorisent à nouveau les résidents urbains en les autorisant cette fois de déménager à la campagne et d'y acheter une propriété mais sans permettre aux résidents ruraux d'exploiter la plus-value de leur terre qui en résulte. Aussi, il est intéressant de noter que ce mouvement de la population urbaine vers les zones rurales fait naître une interaction sociale minimale entre les deux groupes de population. Les résidents urbains vont occuper des terres agricoles ancestrales mais les paysans sont déplacés vers de nouvelles villes situées à des kilomètres du lac. Un des responsables locaux a

³⁰⁵ Ceci était le cas avec le dernier règlement sur la gestion de la démolition des immeubles dans des zones urbaines de 2001, abrogé en 2011.

commenté cette situation au cours de notre première visite au lac de Lixiang: "comme cela les résidents urbains se sentiront dans un endroit plus sûr"³⁰⁶.

Remarquons ici le nouveau statut du *hukou* des paysans et de leur droit à une propriété dans les appartements de la nouvelle ville. Au cours de notre première visite, des responsables locaux nous ont dit que tous les paysans avaient abandonné leur *vie rurale*³⁰⁷. Nous avons d'abord cru qu'avec cette expression, les responsables locaux voulaient dire que les paysans avaient abandonné leurs droits d'usage du sol rural et que leur *hukou* avaient été échangé contre le permis de résidence non agricole (*feinongyehukou*). En effet, les terrains agricoles et résidentiels avaient été réquisitionnés. Cela reviendrait à anéantir le système collectif, puisque les paysans n'allaient pas récupérer leur terre sauf s'ils l'achetaient au prix du marché (inaccessible après le développement de la zone).

Il nous a été expliqué au cours de notre première visite que ceci était une source de préoccupation pour beaucoup de paysans. Mais les responsables locaux nous avaient indiqué que les paysans avaient obtenu la pleine propriété de leurs appartements et qu'ainsi ils pouvaient librement les vendre.

Or, au cours de notre seconde visite, nous avons posé la même question au directeur du département du tourisme et elle nous a exposé une version différente. Elle nous a expliqué que les paysans n'avaient pas changé de statut de *hukou*, et n'avaient pas non plus acquis la pleine propriété (*chanquan*) sur les nouveaux logements mais qu'ils avaient uniquement reçu des droits de propriété mineurs (*xiaochanquanfang*) puisque le nouveau village avait été construit sur du sol collectif³⁰⁸. Par conséquent, ces paysans n'ont pas juridiquement la possibilité juridiquement de réaliser la plus-value de leur terre, résultant de l'affluence des visiteurs au lac car leurs logements sont en fait des logements illégaux. Enfin, du point de vue administratif, les logements des

³⁰⁶ Fonctionnaires locaux du district de Nanchuan. Lac de Lixiang. Entretien, 18 novembre 2013 (CQ-LL-1).

³⁰⁷ Entretien. *Ibid.* (CQ-LL-1).

³⁰⁸ Directrice du Département du Tourisme. District de Nanchuan (Chongqing). Entretien, 10 avril 2014 (CH-LL-7).

paysans continuent à se trouver au sein du village, même s'il s'agit d'un nouveau village (*xincun*).

Il est intéressant de voir qu'une nouvelle ville administrative, la ville du lac de Lixiang (*lixianghu zhen*), a été créée dans la zone entourant le lac dont la terre est devenue étatique. Le nouveau village des paysans continue à être sous l'administration de la ville de Daguang (*daguang zhen*). Par conséquent, l'interaction sociale entre les résidents urbains et ruraux est grandement réduite puisque ces derniers ne sont pas autorisés à transférer leurs propriétés aux résidents urbains potentiels recherchant des logements économiques dans leur nouveau village.

Le montant de l'indemnisation est dans la plupart des cas la source principale de désaccord pour les expropriés³⁰⁹. Selon un paysan, le montant reçu pour chaque *mu*³¹⁰ de terre par le gouvernement est infime en comparaison avec leur valeur potentielle. Dans son cas, le district de Nanchuan avait établi le montant à 12.000 RMB (chaque foyer dispose en moyenne 3 *mu*). Et ils n'ont pas reçu l'intégralité du montant mais seulement 20%³¹¹. D'où leur mécontentement.

Conformément aux réglementations locales, le gouvernement local retient 80% et souscrit à un régime de sécurité social pour chaque paysan dépossédé³¹². Selon les paysans, le prix du terrain versé par la Société au gouvernement a été de 1.100.000 RMB pour chaque *mu* de terre³¹³.

Cependant, la raison principale du ressentiment des paysans est celle relative aux opportunités d'emploi dans la zone une fois qu'ils ont été dépouillés de leurs terres agricoles. Même si au cours de notre première visite, les responsables avaient indiqué

³⁰⁹ Thireau, I. et Hua Linshan (2007) D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine, Introduction. *Études rurales*, n° 179, 2007., p.9 à 18.

³¹⁰ 1*mu*=1/15ha

³¹¹ Entretien avec trois paysans du nom de Zhang, Ming et Zhu (CQ-LL-3, CQ-LL-4, CQ-LL-5), 10 avril 2014., *op.cit.*

³¹² Gouvernement du district de Nanchuan (2008), Règlementation sur l'ajustement de l'indemnisation pour l'expropriation de la terre. Gouvernement de Nanchuan. Lettre Standard [2008] No.93, disponible sur

http://wenku.baidu.com/link?url=PkMhbh_faNbLL7Ocgsh_u3GfUWFJtcJk-NajQw1VmLBCqjR62kAZVZ7Ft9I3m_6Ch3U6YszFzgrwKTnpNcS3sMvjgcbYjrhZuZFOExeE1em.

Consulté 20 Novembre 2014.

³¹³ Mme. Li, Maison d'hôte, Nouveau Village. Entretien, 10 avril 2014 (CQ-LL-2).

que tous les paysans avaient reçu des formations professionnelles et avaient déjà été recrutés, au cours de notre seconde visite les paysans nous ont affirmé que la situation était bien différente. Selon un paysan interrogé, la Société a accordé quelques emplois sans qualification aux paysans, tel qu'agents de sécurité et de ménage, mais le nombre total de paysans employés varie entre 20 à 30. Etant donné le fait que plus de mille paysans ont été dépossédés de leur terre, la proportion d'emplois créés reste très limitée. Aussi, 300 paysans environ ont déjà migré vers les zones urbaines. Aucun d'eux n'est revenu après la création du nouveau projet du dernier développement autour du lac³¹⁴. Si le projet contribuait au développement de l'économie locale, pourquoi aucun d'entre eux n'y est revenu chercher une opportunité professionnelle? Comme un des paysans l'indique, "le problème n'est pas uniquement la petite somme reçue comme indemnité compensatoire mais le manque d'opportunité professionnelle pour un groupe de villageois qui déciderait de poursuivre une vie rurale". Une remarque similaire a été faite par l'équipe de recherche de S. Feuchtwang (2014) lors de l'étude qu'il a effectuée à Kunming où ils ont repéré un large panneau où il était écrit "perdre une terre mais ne pas perdre nos emplois" (*shidi bu shiye*). La délocalisation implique souvent la destruction du style de vie rural³¹⁵.

A cet égard, il est important de mettre l'accent sur le fait que les jeunes sont laissés sans terre agricole ni pension (ils doivent attendre jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite pour commencer à recevoir les paiements), étant ainsi obligés soit d'obtenir un emploi dans la zone, soit de migrer vers les villes. C'est cette dernière option qui est souvent choisie, et qui reste en accord avec les plans d'urbaniser le plus de monde possible.

Au cours de notre première visite, les responsables ont indiqué que les jeunes entrepreneurs pouvaient profiter de grandes opportunités de commerce dans la région du lac, une fois que les touristes commenceraient à affluer. Cependant, il est important de remarquer que l'attraction principale du projet est constitué par les résidences destinés aux citadins, et que l'aménagement spatial de ces résidences est organisé comme une communauté fermée où ceux qui n'en sont pas membre n'ont pas le droit

³¹⁴ Directrice du Département du Tourisme. District de Nanchuan. Entretien, 10 avril 2014 (CQ-LL-7).

³¹⁵ Feuchtwang, S. *et al.* (2013) Social management and changed lifestyles; focus on Kunming. Rapport sur les résultats de travail et interim. *UrbaChina*.

d'accéder, alors même que ces zones étaient traditionnellement publiques, comme les anciennes terres agricoles des paysans autour du lac. De nombreux auteurs ont montré comment les communautés fermées empêchent la création de capital social³¹⁶. De même, les nouvelles villes des paysans sont situées à 20 kilomètres du lac. Cette distance empêche les paysans de bénéficier de l'affluence des visiteurs au lac. De plus, les nouvelles villes des paysans, ayant perdu leur valeur culturelle et historique, n'attirent plus le tourisme. Par conséquent, les jeunes quittent leur terre ancestrale pour trouver un emploi dans la ville, et les plus âgés restent dans la nouvelle ville, qui devient une sorte de ville pour retraités.

Un autre problème est la trop faible pension que reçoivent la plupart des personnes âgées qui vivent actuellement dans des appartements. Selon un paysan interrogé, les pensions sont de 600 RMB par mois. Mais les charges courantes (électricité, gaz, eau, etc.) représentent plus de 85% de ce montant. Alors la plupart d'entre eux ont improvisé des cuisines en plein air, vivent dans l'obscurité totale, et sans chauffage. Certains reçoivent des fonds de leurs enfants, qui constituent désormais leur principale source de revenus. Après avoir visité la nouvelle ville et avoir pris connaissance du style de vie en quelque sorte rural de ses habitants, presque personne ne considère plus que les paysans bénéficient d'un style de vie urbain, ou qu'ils ont amélioré leurs conditions de vie. La zone donne au contraire l'impression d'un village sans âme ou abandonné, occupé par des habitants qui n'auraient jamais choisi un tel style de vie s'ils en avaient eu le choix. Au lieu d'une intégration de l'urbain et du rural, la mise en place de ces nouvelles politiques semble simplement achever la désintégration des communautés rurales et de la ghettoïsation des anciens paysans dans les zones les moins attractives de leurs terres ancestrales. Les jeunes paysans sont en effet urbanisés, mais par leur migration forcée vers les villes. Dans un éditorial de 2013, le quotidien *China Daily* alertait sur les dangers pour la diversité de la culture locale de transférer les résidents ruraux dans des appartements³¹⁷.

De plus, même si la brochure de la Société et la vidéo de promotion du projet, aussi bien que les officiels locaux rencontrés au cours de notre première visite, mentionnent

³¹⁶ Voir par exemple Blakely, E.J. and Snyder, M.G, *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, 1997.

³¹⁷ Improve rural environment, *China Daily*, 14 octobre 2013.

tous l'existence d'écoles, de supermarchés, hôpitaux ou transport public, la vérité est que ces zones manquent de la plupart de ces aménagements. Ceci contribue à créer une sensation d'abandon dans la nouvelle ville. Les maisons sont concentrées mais les paysans sont plus isolés qu'auparavant. A l'évidence, ceci constitue une autre source de mécontentement des paysans. Comme un d'eux nous l'a indiqué "avant nous pouvions acheter des pains à la vapeur (*mantou*) pour 2,5 RMB, maintenant nous devons payer 4 RMB parce que la seule supérette dans la zone est à deux kilomètres et que le propriétaire a conscience des difficultés que nous rencontrons pour y arriver, normalement à pied. C'est pourquoi il vient tous les jours dans la nouvelle ville avec son tricycle pour nous vendre des pains à la vapeur"³¹⁸. Comme d'autres études sur le terrain l'ont constaté³¹⁹, nous avons pu observer comment les paysans qui étaient dépourvus de leurs terres de culture restent assis toute la journée, occupés à des jeux tels que le ping-pong ou le mah-jong et souvent des jeux d'argent³²⁰.



Figure 13. Les anciens paysans assis devant un établissement qui aurait dû être une école maternelle. Photo prise par l'auteur.

³¹⁸ Entretien avec trois paysans de nom Zhang, Ming et Zhu (CQ-LL-3, CQ-LL-4, CQ-LL-5).

³¹⁹ Feuchtwang, S. *et al.* (2014) *UrbaChina* WP5 "Urban development, traditions and modern lifestyles" *Long briefing for the European Union*, p.7.

³²⁰ Voir article dans le blog d'UrbaChina sur le projet du lac de Lixiang. <https://urbachina.hypotheses.org/12021>. Consulté le 10 avril 2015.

Enfin, les mécanismes légaux mis à la disposition des paysans pour protéger leurs droits de propriété constituent probablement une des raisons principales des inquiétudes que provoque un système imparfait par essence. Au cours de notre seconde visite au lac, les paysans ont indiqué que certains d'entre eux avaient cherché à la fois la "justice d'en bas" (c'est à dire des cadres du village et du gouvernement de Nanchuan) et la "justice d'en haut" (c'est à dire du gouvernement provincial)³²¹, sans succès. La "résistance légitime"³²² des paysans lésés est principalement limitée à des rassemblements à l'entrée du village suisse³²³. Au cours d'une visite au lac d'un responsable haut gradé du gouvernement de Chongqing, il a été demandé aux paysans de ne pas laisser libre cours à leurs frustrations mais d'attendre que les autorités aient quitté la zone pour discuter de leurs problèmes avec les responsables du district³²⁴. Comme Yongshun Cai l'explique, les fonctionnaires locaux disposent d'une autonomie considérable pour gérer la résistance populaire dans le but de préserver la stabilité sociale et protéger leur image vis à vis du gouvernement central³²⁵.

Mais ils n'ont rien obtenu de concret jusqu'ici. Le désaccord sur la mise en place des politiques entre les différents niveaux des cadres locaux est évident dans ce cas. L'expropriation de la terre et la démolition des édifices dépendent des gouvernements du district, et ces derniers ignorent souvent les instructions des gouvernements provincial ou municipal³²⁶. Mais il se peut aussi que les cadres des échelons inférieurs ne veuillent pas faire perdre la face vis-à-vis des niveaux supérieurs si la mise en place des projets n'était pas aussi fluide que prévu.

Alors que les procédures d'expropriation sont souvent une source de mécontentement parmi la population locale, le gouvernement du district de Nanchuan cherche à achever le développement du projet de façon opaque et en tentant de calmer les

³²¹ Michelson, M. (2008) Justice from above or below? Popular strategies for resolving grievances in rural China. *The China Quarterly* 193., p.43–64.

³²² O'Brien et Li (2006), *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge University Press. New York.

³²³ Lors de notre première visite nous avons pu témoigner d'un tel rassemblement.

³²⁴ Mme. Li. Maison d'hôte, Nouveau Village. Entretien, 10 avril 2014 (CQ-LL-2)., *op.cit.*

³²⁵ Cai, Yongshun (2008) Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China. *The China Quarterly*, n°193, p.24-42. March 2008

³²⁶ Pu Yongjian *et al.* (2015) Central-local Relations in Chinese Urbanization: The Case of Chongqing, dans Gipouloux, F (ed.) *China's Urban Century: Governance, Environment and Socio-Economic Imperatives*. Edward Elgar Publishing. UK., p.35-48.

troubles sociaux. Ceci a été illustré avec notre expulsion hors de la zone dès que les autorités ont considéré que l'entretien avec les paysans pouvait aviver un minimum de troubles. Par ailleurs, les paysans ont raconté qu'un docteur refusait de déménager hors de la zone du lac. L'électricité et l'eau courante dans cet édifice ont été coupées et il vit dans l'isolement le plus complet. On nous a également indiqué qu'il s'est rendu à Beijing pour déposer une pétition (*shangfang*) à l'Administration nationale des lettres et des visites (*guojia xinfangju*). Nous pouvons constater le degré de mécontentement des paysans quand ils décident de recourir aux pétitions pour canaliser leur désespoir face aux actes d'un gouvernement qu'ils ne peuvent pas attaquer par d'autres mécanismes. Le problème encore, est que l'Administration des lettres et des visites est sous le contrôle du gouvernement. D'ailleurs, le gouvernement central renvoie souvent les pétitions à l'administration locale qui a déjà échoué dans la résolution du conflit³²⁷.

Il serait nécessaire de faire une autre visite au lac pour suivre l'évolution de l'action collective pendant les dernières années. Comme certains auteurs l'expliquent, parfois il suffit qu'un bon dirigeant se mette en avant, pour que le groupe devienne plus actif pour promouvoir leurs droits. Ils ont identifié d'autres facteurs tels que la crainte d'être exclus par la communauté, qui poussent également fortement à la mobilisation³²⁸.

Il est intéressant de constater que le comité du village (*cunweihui*), l'institution de représentation et de gouvernance des paysans, n'a pas vécu dans le nouveau village et qu'il était constitué des mêmes représentants que le gouvernement local³²⁹. Ceci signifierait que ses membres n'ont pas été élus par les villageois, et que ces derniers n'ont pas le droit de vote comme prévu par la loi³³⁰.

Depuis la décision de la Cour suprême populaire du 9 mai 2011, les paysans peuvent légitimement agir contre l'administration dans le cas où ils ne sont pas d'accord avec

³²⁷ Thireau, I. et Hua Linshan (2010) Les ruses de la démocratie: Protester en Chine. *Seuil*. Paris.

³²⁸ Li Lianjiang et O'Brien (2008) Protest leadership in rural China. *The China Quarterly* 193, 1-23.

³²⁹ Entretien avec trois paysans du nom de Zhang, Ming et Zhu (CQ-LL-3, CQ-LL-4, CQ-LL-5), *op.cit.*

³³⁰ Articles 14 et 19 de la loi des comités de village (*zhonghua renmin gongheguo cunmin weiyuanhui zuzhi fa*). <http://www.china.org.cn/english/government/207279.htm>. Consulté le 15 juillet 2014.

l'indemnité reçue³³¹. Avant cette date, la Cour avait interprété à différentes occasions que seule la collectivité, en tant que représentant légal des paysans, pouvait agir contre l'administration en cas de non conformité de l'indemnité compensatoire³³². Puisque c'était la collectivité qui recevait l'indemnité compensatoire du gouvernement pour le distribuer aux paysans, la Cour avait décidé que les paysans ne pouvaient pas agir pour défendre leurs propres intérêts. La nouvelle interprétation est désormais conforme avec l'article 42 de la loi sur les droits réels de 2007, qui accorde aux paysans le droit de recevoir l'indemnité compensatoire sans intermédiaires. Autrement dit, la procédure d'indemnisation de la collectivité - et non des paysans - prévue par la loi sur l'administration du sol ne devrait plus être valable. Toutefois, la loi sur l'administration du sol n'a pas été modifiée dans ce sens.

Cependant, en raison du manque de connaissance ou d'expérience de la résolution juridique du conflit qui prévaut encore dans beaucoup de zones rurales, les paysans continuent à dépendre de la médiation des comités de villages pour la résolution de conflits, suivis par les cadres locaux si les comités de villages échouent, la règle étant de "le laisser, le supporter, l'endurer" (le conflit)³³³. En effet, les études montrent que la majorité du peuple qui ressentent avoir connu une expérience injurieuse ne cherche pas d'assistance externe. A la place, ils le tolèrent³³⁴. En 2001, il y avait en Chine environ un million de comités de médiation (*tiaojie weiyuanhui*), placés sous la tutelle des gouvernements locaux et des chefs de village. Ils exercent une justice parallèle et administrative loin d'être indépendante, mais plutôt caractérisée par la recherche de l'équité (*gongping*)³³⁵. Comme Bourgon l'affirme dans ses travaux sur l'application de la règle de droit dans la tradition judiciaire chinoise, le juge devait être capable de

³³¹ Provisions de la Cour suprême populaire sur plusieurs questions relatives au jugement des cas administratifs impliquant la terre rurale appartenant à la collectivité. 9 mai 2011. (*zuigao renmin fayuan guanyu shenli sheji nongcun jiti tudi xingzheng anjian ruogan wenti de jueding*). http://www.ycfwzs.cn/news_show/?3111.html. Consulté le 20 août 2014.

³³² Avis d'interprétation n° 6 (2005) de la Cour populaire suprême, 29 juillet 2005, sur les problèmes légaux relatifs à la compétence de juger des cas portant sur les conflits relevant de l'exploitation forfaitaire du sol rural (*zuigao renmin fayuan guanyu shenli sheji nongcun tudi chengbao jiu fen anjian shiyong falü wenti de jieshi*). Texte de la résolution: http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=59379. Consulté le 15 août 2014.

³³³ Read, B.L. *et al.* (2008) Mediating the Mediation Debate: Conflict Resolution and the Local State in China. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 5 (Oct., 2008), p. 737-764.

³³⁴ Diamant, N.J., Lubman, S.B., O'Brien, K.J. (2005) Law and Society in the PRC, dans *Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice*. *Stanford University Press*, p.7.

³³⁵ Cabestan, J-P. *et al.* (1996), Le renouveau des professions judiciaires en Chine, dans 'La Chine et la Démocratie'. *Fayard*. p. 681-712.

recourir à l'équité lorsque l'application de la loi équivalait à une injustice. Il lui fallait justifier de cette violation de la loi en se référant à une autorité supérieure, par exemple en citant un classique confucéen. C'est à dire que l'application de la règle de droit a toujours été pour le moins discutable³³⁶.

Le nombre de conflits résolus par les juridictions des zones rurales continue à être faible³³⁷. Par contre, dans les zones urbaines le réveil de la conscience juridique (*falü juexing*)³³⁸ est déjà bien établi. Dans certaines zones rurales, il existe toutefois encore une société familiale (*shuren shehui*)³³⁹ et une certaine crainte de déstabiliser l'harmonie locale. Les villageois veulent toujours garder la face, coopérer à travers leurs relations sociales pour la perpétuation de l'honneur mutuel et de la réputation. Ceci est magistralement reflété dans la scène finale du célèbre film réalisé par Zhang Yimou en 1992, "Qiuju, une femme chinoise" (le titre original est *Qiuju da guansi* dont la traduction littérale serait plutôt "Qiuju engage une action en justice"), puisque le personnage principal, semble angoissé lorsque le chef de village, dont elle souhaitait obtenir des excuses, ne sera pas présent à la célébration du premier anniversaire de son bébé puisqu'il a été arrêté, ce qui dépasse amplement la justice recherchée par Qiuju³⁴⁰ (le film raconte l'histoire d'une paysanne qui cherche à saisir la justice contre le chef de village qui a blessé et humilié son mari).

Le film s'est inspiré du cas d'un paysan provenant de Wenzhou, Bao Zhengzhao, qui a conduit à l'instauration de la loi sur le contentieux administratif en 1989³⁴¹, un évènement salué en Chine comme une "étape importante de la construction démocratique et légale"³⁴². L'auteur chinois Su Li souligne le caractère unique de la

³³⁶ Bourgon, J. (2007) Principe de légalité et règle de droit dans la tradition juridique chinoise, *dans* La Chine et la démocratie (ed. Mireille Delmas-Marty et Pierre-Étienne Will). *Fayard, Paris*, p.170.

³³⁷ O'Brien, K.J. *et al.* (2005), Suing the Local Estate, *dans* Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice. *Stanford University Press.*, p.31.

³³⁸ Un terme souvent utilisé par les auteurs chinois comme le Professeur Jiang Ping (Université de Chine de Science Politique et Droit). Voir entretien dans Caixin.com, 14 mars 2012. <http://video.caixin.com/2012-03-14/100367916.html>. Consulté le 7 avril 2013.

³³⁹ Su Li (2011) Disséminer la loi à la campagne (*songfa xiexiang: zhongguo jiceng sifa zhidu yanjiu*). *Beijing University Press.*, p. 29.

³⁴⁰ Le titre du film de 1992 est *Qiuju da guansi*.

³⁴¹ Peng T. (2011) Les actes administratifs susceptibles de recours judiciaire. *Le Droit chinois et nous*, 21 novembre 2011.

³⁴² Renmin Ribao, 10 April 1989, in O'Brien, K.O. *et al.* (2005), Suing the Local Estate in Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice. *Stanford University Press*. Stanford.

résolution du conflit par le village, en soulignant que la mécanisation ou la robotisation du judiciaire crainte par Max Weber ne serait pas possible dans les villages chinois, en particulier dans le cas de Qiuju³⁴³, puisqu'il n'aurait pas été possible au préalable de définir la solution que l'héroïne recherchait, solution intrinsèquement liée aux coutumes locales (*mianzi*)³⁴⁴. Comme Michelson l'explique, normalement les villageois préfèrent des solutions locales même s'ils n'ont pas obtenu la résolution qu'ils espéraient³⁴⁵. De plus, les coûts des procédures de contentieux sont dissuasifs³⁴⁶. Enfin, les responsables locaux tentent souvent de persuader les villageois de ne pas déposer plainte. Le gouvernement central a aussi une préférence pour résoudre les plaintes au niveau local et il le fait à la fois en réprimandant les fonctionnaires locaux qui n'arrivent pas à persuader les villageois pour que les plaintes n'arrivent pas aux niveaux supérieurs de gouvernement et en punissant officieusement les personnes qui déposent les pétitions à plusieurs reprises³⁴⁷.

Avner Greif explique que la dichotomie entre l'application de la loi en Europe et en Chine a été provoquée par le développement précoce des villes dans l'Europe médiévale qui a donné une application externe (à travers des institutions formelles) au-delà des liens de parenté. Au contraire, en Chine le clan ou lignage était une communauté basée sur la parenté à laquelle s'identifient et sont loyaux les membres de la communauté. La coopération est soutenue par les obligations morales et les motivations basées sur la réputation qui découragent de la tricherie et du *free riding*³⁴⁸. Ce type d'organisation sociale basée sur le lien de parenté est toujours très présent dans la soi-disant société familiale (*shuren shehui*) de la Chine rurale et joue un rôle important dans la dissuasion des paysans à déposer une plainte.

Ensuite, l'attitude des villageois envers le comité de village et des responsables

³⁴³ Weber, M. (1954) *On Law in Economy and Society*. Harvard University Press. Cambridge. p. 354, dans Su Li (2011) *op.cit.*, p.144.

³⁴⁴ Su Li (2011) *op.cit.* p. 144-145.

³⁴⁵ Woodman, S. (2016) Local Politics, Local Citizenship? Socialized Governance in Contemporary China. *The China Quarterly*, 226, juin 2016, p.358.

³⁴⁶ O'Brien, K.J. *et al.* (2005). *op.cit.* p. 31.

³⁴⁷ Woodman, S. (2016) *op.cit.*, p.356.

³⁴⁸ Grief, A. *et al.* (2010) Development, Culture, and Institutions: Cultural and Institutional Bifurcation: China and Europe Compared. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2010, 100:2, p.1–10.

locaux, aussi bien que l'attitude des responsables locaux s'ingérant dans les affaires judiciaires, pourraient être liées à la pensée confucéenne. Comme He Weifang l'affirme, la pensée confucéenne gêne l'instauration de la règle de droit. Il explique que le grand philosophe Mencius a systématiquement mis l'accent sur la piété filiale et lui a donné une valeur plus importante que la soumission à la loi. Selon cette idée, l'obéissance aux autorités supérieures serait plus importante que l'obéissance à la loi³⁴⁹. Ceci influence l'esprit des paysans lésés, mais également la mentalité des cadres locaux qui abusent avec aisance de leur pouvoir.

Finalement, le système judiciaire chinois est profondément intégré dans la politique³⁵⁰. L'indépendance du judiciaire n'a jamais existé. Pour commencer, dans le système hiérarchique des juges, les niveaux supérieurs interfèrent dans la prise de décisions des juges de niveaux inférieurs³⁵¹. Plus grave encore, cette interférence provient dans de nombreux cas, du gouvernement lui-même. Lorsqu'un juge de Chongqing s'en est plaint auprès de responsables locaux, ces derniers lui ont répondu qu'ils n'appelaient pas cela de l'interférence mais de l'orientation. Selon un rapport émis à l'Assemblée nationale populaire en 2009 par la Cour suprême populaire, les juges doivent rester loyaux au Parti, l'État, aux masses et enfin, à la loi³⁵². Dans un cas récent de la province de Shaanxi, les responsables du Bureau du territoire et des ressources du gouvernement provincial avaient exercé une coercition considérable en tentant de persuader la Cour suprême populaire d'annuler une décision de la cour inférieure, la Cour supérieure populaire du Shaanxi. Les responsables ont envoyé une lettre secrète à la Cour dans laquelle ils les avaient menacé de terribles conséquences sur le développement harmonieux du territoire si la Cour confirmait la décision³⁵³.

L'allégeance au Parti n'est pas difficile puisque beaucoup de tribunaux sont remplis

³⁴⁹ He Weifang, Discussion dans la librairie Sanweishuwu à Pékin le 2 janvier 2010, à He Weifang (2012) In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China, *The Brookings Institution. Washington*, p.57-58.

³⁵⁰ O'Brien, K.J. *et al.* (2005). *op.cit.* p.43.

³⁵¹ He Weifang (2012) *op.cit.* p.36.

³⁵² McGregor, R. (2010) The Party: The Secret World of China's Communist Rulers. *HarperCollins Publishers.*, p.24.

³⁵³ Le Bureau du territoire et des ressources a mis un veto sur la décision d'une cour en faisant pression sur la Cour Suprême pour revenir sur elle (*sha'anxi guotuting foujue fayuan panjue shiya zuigaoyuan yaoqiu gaipan*). South News Online, 5 Août 2010. <http://news.qq.com/a/20100805/000956.htm>. Consulté le 12 mars 2013.

de juges qui manquent de formation légale (le système de l'examen pour l'accès à la profession de juge a été introduit seulement en 2001), et le vivier principal de juges était auparavant constitué par l'Armée de libération populaire. Aussi, le président de la Cour suprême est supposé s'en référer au président de la Commission centrale de la politique et du droit ou du ministère de la sécurité publique sur ses travaux, plutôt qu'à l'Assemblée populaire nationale comme la Constitution le précise³⁵⁴.

En conséquence, beaucoup de villageois ont conclu qu'il était futile voire dangereux de contester les décisions administratives injustes³⁵⁵. En réalité, comme l'affirme Isabelle Thireau, l'ineffectivité des garanties de droit provient avant tout des difficultés rencontrées pour fonder en toute légitimité et en toute légalité, le régime actuel de la propriété dont le cadre juridique est imprécis et ambigu, voire contradictoire. Tant qu'il n'y aura pas de mesure pour clarifier le rapport des forces entre les paysans et les gouvernements locaux qui agissent comme les porte-paroles de la collectivité, les droits de la propriété de la collectivité seront difficile à mettre en application³⁵⁶.

4.3 Conclusion

Le cas du lac de Lixiang nous a permis de démontrer à travers une étude empirique que l'application des politiques d'urbanisme relatives aux droits de propriété est loin de se passer sans encombre. Les autorités parviennent éventuellement à les imposer à la population locale au prix d'une coercition considérable. Les éléments principaux qui semblent manquer lors de la mise en place d'une planification dans les zones rurales sont la transparence et la consultation des résidents locaux (à travers des audiences publiques obligatoires comme c'est le cas pour les procédures d'expropriation urbaine). Si la population locale est réticente envers les plans des autorités, il existe plusieurs obstacles qui les empêchent de défendre leurs droits de propriété. Les autorités s'efforcent de gérer les troubles sociaux à travers la persuasion et la coercition. Bien que la loi sur la planification urbaine et rurale de

³⁵⁴ Cheng Li (2012) *Fighting for a Constitutional China: Public Enlightenment and Legal Professionalism* in He Weifang (2012) *op.cit.* (Introduction).

³⁵⁵ O'Brien, K.J. *et al.* (2005). *op.cit.*, p. 31.

³⁵⁶ Thireau, I. et Hua Linshan (2007). Introduction. *Études rurales*, 2007, n°179, p.13-16.

2007 prévoit désormais que les gouvernements locaux communiquent et élaborent leurs plans en concertation avec les résidents locaux, la règle n'est pas effective si les résidents ruraux ne participent au comité de village³⁵⁷.

Ce chapitre n'a pas pour objet de faire douter du succès des politiques officielles à apporter la prospérité économique à des millions de personnes. Il est indéniable qu'apporter des investissements à une zone relativement éloignée est un succès en soi, en particulier lorsque le projet n'implique pas des usines chimiques ou autres investissements indésirables, qui sont souvent source de conflit dans d'autres régions³⁵⁸. Le développement économique a été et est toujours la priorité des gouvernements locaux chinois puisqu'il a été prouvé jusqu'ici que la prospérité a apporté la stabilité sociale. Ce que nous avons tenté d'illustrer est que les politiques officielles ont bénéficié seulement à un groupe de la population. L'arrangement institutionnel des droits de propriété empêche les paysans de jouir des bénéfices apportés par l'urbanisation. D'ailleurs, si le système dual des droits de propriété était préservé, il est impératif d'augmenter l'enveloppe d'indemnité d'expropriation. Le montant de l'indemnité sur l'usage du sol collectif est toujours fixé dans une fourchette déterminée par la valeur moyenne de production des terres labourées au cours des trois années précédant la date d'expropriation (maximum 30 fois aujourd'hui), comme nous le verrons au chapitre 7. Ainsi, les propriétaires légaux des terres bénéficient à peine de la valeur ajoutée de leur terre après l'expropriation.

Evaluer la terre si faiblement sans prendre en considération l'importante valorisation résultant des réglementations de planification n'est plus viable, comme nous allons l'analyser au chapitre 7. Les systèmes occidentaux ont résolu depuis longtemps la question de l'identité du bénéficiaire du développement de la valeur de la terre résultant de la modification de l'usage du foncier. Ainsi, dans le droit foncier espagnol, la propriété ne change pas en raison d'une planification urbaine, c'est à dire que lorsqu'un plan d'usage du sol modifie la destination du sol d'agricole en sol pour

³⁵⁷ Articles 22 et 26 de la loi sur la planification urbaine et rurale de 2007.

³⁵⁸ Voir par exemple les protestations contre l'huile raffinée et pétrochimiques planifiés à Kunming en 2013. *The Wall Street Journal*, New Chinese Protests Erupt Over Petrochemical Plant, 16 Mai 2013. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323398204578486840695283864>. Consulté le 8 février 2014.

la construction, le propriétaire reste le même. Cependant, la Constitution Espagnole prévoit dans son article 47 que la communauté (la société au sens large du terme) a le droit de participer aux bénéfices nés des politiques urbaines³⁵⁹, et la loi impose ainsi au propriétaire des charges afin de distribuer la plus-value. Habituellement, ceci est mené à bien à travers les impôts fonciers. En particulier, il existe une taxe sur la possession du sol, perçue annuellement, ainsi qu'une taxe sur la plus value générée par la vente du terrain. De même, la loi impose au propriétaire l'obligation de financer une partie des travaux d'urbanisation et de céder une partie de son terrain à cet effet³⁶⁰.

En Chine, cette méthode ne serait cependant pas viable, puisque la loi sur l'administration du sol prévoit l'expropriation comme procédure pour modifier le statut du terrain et la propriété du sol. Le gouvernement est actuellement en train de rédiger une loi sur l'impôt foncier mais cela prendra des années avant que l'Assemblée nationale populaire ne l'approuve³⁶¹.

Il serait désirable au moins de suivre les règles existantes sur l'expropriation urbaine. Il serait souhaitable en particulier d'accorder une indemnité plus proche de la valeur commerciale de la terre lorsque l'expropriation est menée à des fins commerciales, comme cela a été le cas au lac de Lixiang. Dans les zones urbaines, ce principe est plus facile à appliquer en raison des marchés immobiliers qui ont été libéralisés depuis longtemps. Dans les zones rurales, les difficultés naissent du fait qu'il n'y a pas de tel marché foncier. Cependant, la terre autour du lac de Lixiang est aujourd'hui étatique et urbaine, et par conséquent le marché a été créé. Ainsi, il ne serait pas difficile pour le gouvernement d'augmenter l'indemnité économique sur la base de la valeur du marché de la terre après la réalisation de l'opération immobilière.

La conséquence la plus palpable du déménagement des paysans vers des zones éloignées sans terre agricole, aménagements de base, et peu ou voire aucun transport

³⁵⁹ Article 47 de la Constitution espagnole, du 6 décembre 1978. <http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Paginas/ConstitucionIngles.aspx>. Consulté le 14 mars 2014.

³⁶⁰ Article 16 del texto refundido de la ley del suelo de 2008.

³⁶¹ Li Sun et Zhi Liu (2015) Why Small Property Rights Housing Is Big in China. *Land Lines*. Juillet 2015.

public est la destruction du style de vie rural. Comme l'a exprimé Wang Weiping, qui a écrit le script et a commenté le documentaire *Instituteurs (laoshi)*, "l'urbanisation et le développement au cours des dernières décennies n'a pas seulement changé la campagne; le pire est qu'elle a brisé la culture rurale"³⁶². Les paysans seraient dans une meilleure position si le système dual des droits de la propriété était supprimé et s'il leur était permis de transférer leurs droits d'usage du sol résidentiels ou si l'indemnité d'expropriation était augmentée.

Comme Pauleit l'explique dans un autre cas de promotion immobilière située dans le parc aquatique de Xixi de Hangzhou, dans les systèmes de l'Union Européenne il serait impensable de mettre en place des projets de manière aussi radicale. Les paysans ne pouvaient rien dire sur les décisions sur l'avenir de la zone. Certains d'entre eux étaient réticents à laisser leurs terrains et les administrateurs des projets usaient différentes méthodes pour les faire partir, parfois même en les jetant en prison. Les indemnités étaient bien trop bas. Certains administrateurs de projets européens suggérèrent des approches alternatives où les paysans étaient autorisés à rester dans certaines parties du parc afin de poursuivre un certain type d'agriculture au lieu de convertir la totalité de la zone dans un parc avec des colonies qui ressemblent aux musées³⁶³.

Une fois l'urbanisation des paysans décidée, il est presque impossible de la remettre en cause. En effet, l'article 10 de la Constitution prévoit que "toute organisation ou tout individu qui utilise le sol doit le faire rationnellement". Ainsi les gouvernements légitiment leurs décisions d'urbaniser les paysans en justifiant de l'usage plus "rationnel" qu'ils souhaitent donner à leurs terres. Interprétant cet article largement, les gouvernements basent également leur décision sur un usage "scientifique" des terres. L'abus du recours à ces justifications permet de légaliser presque

³⁶² Laoshi, 10'27". *Beijing ke yingyinxiang chubanshe*, 2011.

<http://www.tudou.com/programs/view/tzKPXlikltc/>. Consulté le 21 avril 2013.

³⁶³ Pauleit, S. *et al.* (2013) Hangzhou: Fast Urbanisation and High Population Growth, dans S. Pauleit et al. (eds.) *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*. Springer-Verlag.

systématiquement toute décision d'urbaniser les paysans, et donc de les exproprier. Il est donc quasiment impossible de les remettre en cause³⁶⁴.

Comme nous avons pu le constater, les paysans vivant dans les zones montagneuses pauvres non loin du lac ne seront pas affectés par les politiques d'urbanisation. En effet, les ressources financières limitées ou le manque de profit empêchent le gouvernement de trouver un usage plus rationnel pour ces terres, entravant les décisions politiques dans les zones où les habitants auraient le plus besoin d'être déplacés.

Involontairement, les paysans âgés sont confinés et marginalisés par leur expropriation et leur déplacement vers des immeubles d'appartements dans des zones éloignées. Ils deviennent des pensionnaires involontaires dans de nouvelles résidences pour personnes âgées. L'ironie est qu'ils n'ont même pas l'opportunité de profiter des fruits de l'urbanisation en vendant leur terre au prix du marché ou en recevant une indemnité juste, comme la propagande officielle l'avait annoncé. Ils ont reçu de maigres sommes qui leur permettent à peine de faire face aux coûts de la vie. Il y a un certain sentiment de désespoir puisque sans leur terre agricole il leur est difficile de trouver un travail et de garder leur dignité pour gagner leur vie. Un des paysans interrogé a affirmé qu'avant il pouvait gagner 70.000 RMB par an en cultivant des légumes et élevant des porcs. Il se considérait heureux car il pouvait aider son fils à élever son petit fils qui vivait avec lui. Aujourd'hui, il continue à vivre avec son petit fils (et son propre père) avec les versements que lui fait son fils. Cette situation de dépendance le fait se sentir misérable³⁶⁵. Comme Samuel Y. Liang décrit la situation des résidents urbains âgés, la ville veut bien éliminer ce type de résidents et leurs maisons car ils représentent le groupe le moins productif de la population³⁶⁶. Dans le cas du lac de Lixiang, la terre des paysans est le seul actif qui intéresse le gouvernement.

³⁶⁴ Prouzet, M. *et al.* (2014) Regards croisés sino-européens sur le concept d'utilité publique comme préalable aux opérations de dépossession foncière ou d'expropriation en République Populaire de Chine. *La Revue Foncière* (novembre 2014). Paris.

³⁶⁵ Paysan du nom de Wu. Nouvelle ville agricole du lac de Lixiang. Entretien, 10 avril 2014 (CQ-LL-9).

³⁶⁶ Liang, S.Y. (2010) Property-driven urban change in post-Socialist Shanghai : reading the television series *Woju*. *Journal of Current Affairs* 4/2010, p.2-28.

De plus, les jeunes qui n'ont pas encore migré vers les zones urbaines devront le faire aujourd'hui. Ce projet est équivalent à une urbanisation forcée puisque ces personnes ont été dépouillées de leur terre agricole et qu'il y a très peu d'emploi disponible dans la zone. Par ailleurs, ils ne peuvent pas toucher une grande partie de l'indemnité reçue contre leur terre agricole car elle a été retenue pour la souscription à une pension de retraite qu'ils ne commenceront à toucher qu'après avoir atteint l'âge de la retraite.

Conséquence de la mise en place du projet, le système économique collectif est partiellement anéanti. Les paysans perdent leur terre agricole, conservant uniquement les droits de propriété mineurs sur leurs nouveaux appartements situés sur les terres collectives. Ils vivent dans des zones loin du lac. Nous pouvons donc comprendre que l'urbanisation des paysans entraîne uniquement leur déplacement vers une résidence où l'aménagement spatial ressemble plus à un voisinage de type urbain, rompant avec la configuration horizontale traditionnelle des résidences avec jardins adjacents, et dotée d'une allocation de services publics plus rationnelle. Comme David Bray l'explique : *le but apparemment utopique qui consiste à fusionner la ville et la campagne repose sur la capacité de persuader les villageois d'abandonner leur terre et de transformer leur mode de vie. Si beaucoup sont satisfaits de ce changement pour une vie de style citadin, d'autres résisteront jusqu'à ce qu'on les déloge de force*³⁶⁷.

La protection des droits de propriété des paysans s'est accrue avec les années et est devenue une des priorités du gouvernement central. Cependant, en l'absence de mécanismes de contrôle de constitutionnalité, le principe de la hiérarchie des normes est limité à une déclaration d'intention³⁶⁸. La protection des droits de l'homme n'existe que sur le papier si la loi n'est pas appliquée³⁶⁹. Or, comme He Weifang l'indique, sans un mécanisme de contrôle garantissant le respect de la constitution, les droits constitutionnels ne sont rien qu'une "promesse vide, un étendard superficiel, un slogan sonnant creux"³⁷⁰. Il est ainsi nécessaire d'établir la "judiciarisation de la

³⁶⁷ Bray, D. (2013) L'urbanisme à la campagne. *Perspectives chinoises* 2013/3., p.57-67.

³⁶⁸ Balme, S. (2014) Chine : La règle de droit aux marges d'un empire bureaucratique et absolutiste (1978-2014). *Revue française d'administration publique (ENA)*, 2014/2 - N° 150., p.393 à 413.

³⁶⁹ Cabestan, J-P. (1996) Un État de lois sans État de droit. *Numéro spécial "Chine" de la Revue Tiers Monde*, numéro 147., p.649-668.

³⁷⁰ He Weifang, *op.cit.* p.82.

Constitution" demandée par le premier juge de la Cour populaire suprême Huang Songyou dans son Interprétation judiciaire du 13 août 2001, quelque chose qui permettrait au "texte dormant" d'avoir une réalité légale³⁷¹. De même, l'ambiguïté et l'imprécision du cadre juridique du droit de propriété de la collectivité atteint la liberté des paysans car, comme Rawls, J. l'affirme : si les lois ne sont pas claires dans ce qu'elles prescrivent ou interdisent, le citoyen ne saura pas comment il doit se comporter. Les frontières de notre liberté seront incertaines³⁷².

De même, accorder la protection des droits de propriété sans prévoir un pouvoir judiciaire indépendant semble une chimère ou des paroles vides³⁷³. Comme nous l'avons vu, les gouvernements locaux et les promoteurs immobiliers sont devenus experts en modelage de projets répondant aux réglementations relatives aux droits de propriété. Sans la "promotion du juge"³⁷⁴ comme garant de la protection des droits de propriété, il est difficile de croire en la proclamation constitutionnelle de ces droits comme droits fondamentaux.

Au cours de ces dernières trois années depuis notre dernière visite au lac, il y a eu une importance croissante de l'action collective comme mode de contestation, notamment à travers les réseaux sociaux sur internet³⁷⁵. Les smartphones ont permis une pénétration d'internet dans les zones rurales qui n'aurait jamais été achevée avec l'ordinateur³⁷⁶. Cela a permis aux villageois de se mobiliser de manière plus organisée et plus rapide. En revanche, ces mouvements de groupe ont toujours besoin d'un dirigeant fort pour les mobiliser. Internet est utile pour communiquer, recruter et organiser mais l'effectivité du mouvement dépendra toujours de la disposition et l'efficacité du leader même. De même, internet et les réseaux sociaux ont des désavantages aussi car ils peuvent devenir un outil du gouvernement pour se prévenir

³⁷¹ Balme, S. (2007) Juridicisation du politique et politisation du juridique dans la Chine des réformes (1978-2004), dans *La Chine et la Démocratie*. Fayard. Paris., p. 577-615.

³⁷² Rawls, J. (1973) *A Theory of Justice*, Oxford, Clarendon Press, p.235 selon traduction de Bourgon, J. (2007) Principe de légalité et règle de droit dans la tradition juridique chinoise, dans *La Chine et la démocratie* (ed. Delmas-Marty, M. et Will, P-E). Fayard, Paris, p.160-161.

³⁷³ He Weifang, Discussion à la Librairie Sanweishuwu à Pékin le 2 janvier 2010, à He Weifang (2012) *In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China*, *The Brookings Institution*. Washington.

³⁷⁴ Bin Li, op.cit. p.264-265.

³⁷⁵ Xianwen, K. et Göbel, C. (2013) Sustaining Collective Action in Urbanizing China. *The China Quarterly*, 216, décembre 2013, p.850-871. Cambridge University Press.

³⁷⁶ Le nombre d'utilisateurs de l'application WeChat a atteint le milliard en 2018. Voir <https://www.bbc.com/news/business-43283690>. Consulté le 10 septembre 2018.

des contestations sociales³⁷⁷, surtout dans des pays comme la Chine où les violations des droits humains sont flagrantes. Dans ces cas, internet devient une source inépuisable pour la collecte des données³⁷⁸.

La Troisième Séance Plénière du 18ème Congrès du Parti Communiste Chinois qui s'est tenue à Pékin en novembre 2013 a annoncé des réformes qui seront appliquées aux droits d'usage de terrains de construction des paysans, et aussi au renforcement de la procédure d'expropriation. Il a été souligné que la procédure d'expropriation doit être menée dans un but d'intérêt public, et que l'indemnité doit être équivalent au prix du marché du terrain (après la conversion de la terre). Les dirigeants ont finalement accepté la nécessité de rendre égaux les droits d'usage du sol rural pour la construction et les droits d'usage du sol urbain pour la construction sous le même principe de "même terre même droits" (*tongdi tongquan*)³⁷⁹. Néanmoins, en mars 2017 ces réformes n'étaient toujours pas mises en place. Comme un responsable chinois l'a souligné au sujet de la lenteur des réformes en Chine, elles pourraient être comparées à l'opéra de Pékin, puisqu'elles ont un rythme d'une lenteur extrême. Il paraît que rien ne se passe et pourtant à la fin vous réalisez qu'une histoire a été racontée³⁸⁰.

Il faut penser que les paysans auront éventuellement le droit de céder les droits d'usage de terrains de construction. Si la loi était modifiée en ce sens, cela aurait un impact sur l'urbanisation rurale chinoise qui a été menée jusqu'ici par le gouvernement. Une question pertinente relative au cas du lac de Lixiang est la suivante: les paysans accepteraient-ils de vendre leur terre agricole et leur résidence et de déménager vers de nouvelles communautés résidentielles s'ils avaient la possibilité de céder leurs droits d'usage de terrain à n'importe quelle acheteur?

³⁷⁷ Papic et Noonan (2011) Social media as a tool for protest. *STRATFOR Security Weekly*, 3 février 2011. Les auteurs parlent de l'influence des réseaux sociaux dans le printemps arabe de 2011.

³⁷⁸ "Apartheid with Chinese characteristics : China has turned Xinjiang into a police state like no other". Briefing Inside Xinjiang, *The Economist*, 2 juin 2018.

³⁷⁹ Décision du Comité central du Parti communiste chinois pour renforcer la solution aux problèmes importants posés par la réforme (*zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jue ding*). <http://www.hmdjw.gov.cn/article/show-4104.html>. Consulté le 10 décembre 2013.

³⁸⁰ Mitchell, T., Hopes high for Xi second term despite slow pace of China reform, *Financial Times*, London, 2 mars 2017. <https://www.ft.com/content/b7683e1a-feff-11e6-96f8-3700c5664d30>. Consulté le 6 mars 2017.

Le treizième plan quinquennal (2016-2020) envisagea une nouvelle politique de développement pour les zones rurales. Cette politique a été lancée par le Ministère du logement et du développement rural (*zhufang he chengxiang jianshebu*) pour promouvoir le développement de certaines villes petites et moyennes³⁸¹. Elle veut insuffler une nouvelle impulsion au "nouveau type d'urbanisation" (*xinxing chengzhenhua*). En effet, le ministère propose de mettre en place une expérience dans 127 villes (dans une première phase) qu'il surnomme "*tese xiaochengzhen*", et qui pourraient idéalement attirer des travailleurs migrants qui migrent normalement vers les grandes métropoles. La caractéristique principale reste dans l'adjectif "spécial" (*tese*) utilisé pour qualifier la ville. L'idée est de mettre en place de nouvelles industries dans les villes choisies pour qu'elles deviennent un pôle d'attraction pour les migrants. L'expérience a commencé dans la province de Zhejiang en 2008. Selon le gouvernement, en mettant en valeur un certain type d'industrie (souvent inexistant auparavant), d'autres industries telles que l'immobilier ou le tourisme se développeront³⁸². Comme l'ont souligné certains auteurs chinois, il faudra veiller à la manière dont les gouvernements locaux mettent en place les nouvelles industries. Ils mettent en garde contre le danger de faire encore des "grandes démolitions et grandes reconstructions" (*dachai dajian*) des villes selon le bon vouloir des autorités et ils mettent l'accent sur la nécessité de préserver l'environnement et les coutumes locales en essayant d'utiliser les réformes pour que les migrants aient plus d'opportunités de travail³⁸³. Il est trop tôt pour émettre une opinion sur cette nouvelle politique. Nous avons voulu la mentionner car il nous semble que sa mise en place pourrait mettre en danger les intérêts des paysans qui seront expropriés et déplacés de leurs villages pour faire place aux nouveaux projets.

³⁸¹ Ministère du logement et du développement urbain et rural, Ministère des finances, Commission nationale du développement et de la réforme. Avis sur les travaux de formation sur le développement des "villes à caractère" (*zhufang chengxiang jianshe bu guojia fazhan gaige wei caizheng bu guanyu kaizhan tese xiaozhen peiyu gongzuo de tongzhi*). Pour lire le texte : <http://www.waizi.org.cn/law/15390.html>. Consulté le 23 mars 2017.

³⁸² Les "villes à caractère" citées pour la première fois dans un rapport du gouvernement. Depuis le Zhejiang vers tout le pays, 9 mars 2017. *Zhejiang zaixian*. <http://biz.zjol.com.cn/system/2017/03/09/021460996.shtml>. Consulté le 23 mars 2017.

³⁸³ Shi Qiangsheng (2016) Quelques conseils sur la manière de développer les villages à caractère "*ruhe fazhan tese xiaozhen de yixie jianyi*", 21 octobre 2016. Pour lire l'article : <http://news.sina.com.cn/zhiku/zkcg/2016-10-21/doc-ifxwztrt0013036.shtml>. Consulté le 23 mars 2017.

TROISIÈME PARTIE

LES PROBLÈMES DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Chapitre 5

Problèmes juridiques de la propriété foncière face à l'urbanisation

Dans ce chapitre, nous allons analyser les problèmes les plus significatifs du régime foncier dual. Nous avons vu que ces problèmes résultent des circonstances historiques ayant configuré le régime. Néanmoins, il existe une autre problématique également significative dérivée à la fois de l'élaboration des lois et de leur interprétation, de leur application, et des mécanismes de protection que l'ordre juridique met à la disposition des titulaires des droits de propriété, notamment contre les actes de l'administration qui mettent en péril leurs droits.

Premièrement, il faut constater que c'est la configuration du cadre juridique actuel qui a permis la mise en place de projets d'urbanisation comme celui du lac de Lixiang que nous venons d'analyser. Le cadre juridique du régime foncier défini par la Constitution est imprégné d'une grande ambiguïté. Cette dernière provoque l'affaiblissement du système de garantie de la protection des droits. De même, nous allons voir que le système judiciaire reste tributaire du Parti Communiste Chinois. Comme de nombreux experts l'ont souligné, le succès d'un système de propriété s'évalue au regard de la mise en œuvre de la protection du droit de propriété. Des experts étrangers³⁸⁴ remarquent que le droit de propriété ne peut pas être considéré comme un véritable droit tant qu'il n'y a pas de système judiciaire indépendant³⁸⁵, un

³⁸⁴ Lipton. M (2008) *Land Reform in Developing Countries : Property Rights and Property Wrongs*. Routledge.

³⁸⁵ L'autonomie des juges est inscrite dans la Constitution de 1982. Mais en pratique le Parti Communiste Chinois continue à gérer les carrières judiciaires (voir M. Delmas-Marty (2007), *La Construction d'un État de droit en Chine dans le contexte de la mondialisation*, dans *La Chine et la Démocratie*, Fayard). Clarke considère que les juges sont dépendants du gouvernement local. Voir D.C. Clarke (1995) *The Execution of Civil Judgements in China*, *The China Quarterly*, 1995. De nombreux auteurs chinois se sont aussi manifestés à cet égard. Voir par exemple Tong Zhiwei (2011) *Construire un modèle de système judiciaire indépendant pour l'administration de la société par le droit*. Université de Pékin, *Forum de Constitutionnalisme*. 22 septembre 2011.

contrôle légal des actes administratifs³⁸⁶ et une véritable société civile où les paysans pourraient s'exprimer librement³⁸⁷.

Enfin, nous résumerons brièvement le labyrinthe des sources de droit, hiérarchie des normes et valeurs des expériences locales dans le monde juridique chinois, pour terminer sur le problème majeur du système qui est l'absence d'un système d'imposition foncier qui pourrait mitiger l'utilisation de l'expropriation comme source de revenus pour le gouvernement.

5.1 L'ambiguïté de la Constitution

a. Le concept de ville ou municipalité (shi)

Les problèmes d'ambiguïté du système dual de propriété commencent avec la rédaction de la loi fondamentale de l'État chinois. La rédaction de la Constitution ne pourrait pas être moins critiquable. Comme le professeur Sun Hu l'indique, la clarté et la précision du langage sont des caractéristiques propres à n'importe quel système législatif. Le législateur doit éviter autant que possible l'ambiguïté des termes utilisés afin de permettre une meilleure compréhension de l'esprit de la loi. C'est la seule manière d'éviter la confusion et de garantir à un système une certaine sécurité juridique.³⁸⁸ Le but du gouvernement devrait être de fournir clarté et certitude à ses propres citoyens quant à leurs droits et responsabilités³⁸⁹.

³⁸⁶ Le premier procès contre l'administration dans la Chine contemporaine a été intenté par Bao Zhengzhao en 1988. Ceci aurait provoqué l'approbation de la loi sur le contentieux administratif, le 4 avril 1989. Après l'approbation de la loi, plus de 2.000 fonctionnaires d'une commune ont présenté leur démission. Peng Tao (2010) Les actes administratifs susceptibles de recours judiciaire. *Le Droit chinois et nous. La France en Chine*. Voir: <http://www.ambafrance-cn.org/Les-actes-administratifs-susceptibles-de-recours-judiciaire.html>. Consulté le 21 novembre 2011.

³⁸⁷ Depuis que la loi sur l'association des paysans a été approuvée en 1998, 85% des paysans ont établi de telles associations (*nonghui*), mais un rapport montre que pour l'instant les associations n'existent qu'en nom. China News Net, 4 Novembre 2008 dans Cheng Li (2008) Hu Jintao's Land Reform : Ambition, Ambiguity, and Anxiety. *China Leadership Monitor*, n°27., p.12.

³⁸⁸ Sun Hu (1993) Étude sur la technique de légiférer (*lifa jishu xue*). *Zhejiang renmin chubanshe*. 1993 Nianban ; voir aussi L. Choukroune qui parle aussi de l'intention de rédiger les textes juridiques dans un style vague afin de laisser à l'administration une large marge de manœuvre dans leur application (voir L. Choukroune (2007) L'accession de la Chine à l'OMC et la réforme juridique: vers un État de droit par l'internationalisation sans démocratie?, dans *La Chine et la démocratie. Fayard*. Paris).

³⁸⁹ Thornton, J. (2012) Prologue à l'ouvrage de He Weifang (2012). *In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China. Brookings Institution Press*. Washington, D.C.

Ainsi, l'article 10 de la Constitution proclame que "le sol des municipalités appartient à l'État". Pourtant, le concept de municipalité reste vague et imprécis. En effet, dans un contexte d'urbanisation accélérée, non seulement l'extension des municipalités est en constante augmentation mais aussi de nombreux districts ont été transformés en villes par décision administrative. Entre 1983 et 1997, 400 districts ont été convertis en villes³⁹⁰. Le nombre des villes a augmenté de 239% depuis 1978 jusque 2008 (de 193 à 655)³⁹¹.

Le terme chinois utilisé pour décrire la municipalité ou la ville est *shi*, mais dans le langage courant on utilise aussi *chengshi*, ce qui renvoie aux deux principaux rôles anciens de la cité : la défense (*cheng*, le rempart) et le commerce (*shi*, le marché)³⁹². Pourtant, les limites administratives d'une municipalité ne sont pas marquées par une continuité du bâti ou par un foyer de population. L'entité territoriale regroupe des espaces à la fois urbains et ruraux³⁹³. Comme Gipouloux l'affirme, il existe encore de nombreuses imprécisions dans la définition du concept de la ville. Devons-nous considérer la zone construite par opposition à la campagne, la zone administrative, incluant les districts ruraux, ou selon ses fonctionnalités, en se concentrant sur les activités non agricoles de la population urbaine?³⁹⁴

A quel territoire fait donc référence la Constitution ? Au territoire administratif, au territoire métropolitain, ou au territoire signalé par le plan d'urbanisme ? La question est fondamentale car de cela dépendra qu'un territoire appartienne à l'État ou à la collectivité.

³⁹⁰ Shantong, Li (2013) Upgrading counties to cities *dans* Institutional Foundations and Policies for Urbanisation Report. Gipouloux *et al.* *UrbaChina Project Report no. D2.1*, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Huadong Shifan Daxue (East China Normal University), Chinese Academy of Social Sciences, Institute of Finance and Trade Economics, Beijing (CASS), University of Birmingham/Services and Enterprises Research Unit (SERU), Development Research Center of the State Council (DRC), 28 February 2013, Paris, p.35.

³⁹¹ National Bureau of Statistics of the PRC. Le progrès rapide du développement socioéconomique des villes (*chengshi shehui jingji fazhan rixin yueyi*). Voir http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/qzxzgc60zn/200909/t20090917_68642.html. Consulté le 15 septembre 2015.

³⁹² Zhuo, J. (2007) Urbanisme, *dans* Sanjuan, T. (dir.), Dictionnaire de la Chine contemporaine, p. 264.

³⁹³ Milhaud, S. (2013) Les petites villes, de nouveaux centres pour le développement territorial chinois : l'exemple de la province du Zhejiang. *EchoGéo*, 27-2014. Voir : <http://echogeo.revues.org/13730>. Consulté le 20 avril 2018, p. 5.

³⁹⁴ Gipouloux, F. (2015) Introduction. *dans* Gipouloux, F. (ed.) *China's Urban Century*. Edward Elgar Publishing. UK., p.2.

L'article 8 de la loi sur l'administration du sol, dans sa rédaction de 1998, a précisé un peu plus ce terme en déclarant que le sol du centre ville (*chengshi shiqu*) appartient à l'État. Pourtant, la définition du centre ville reste très imprécise aussi. Au moment de l'élaboration de la réforme de la loi sur l'administration du sol, la commission de travail a déclaré que *"s'il n'existait pas un concept précis du centre ville, en pratique ceci faisait référence au territoire bâti (jianchengqu)"*³⁹⁵.

Pourtant, comme nous le verrons au chapitre 6, le territoire bâti des villes chinoises inclut de nombreux villages urbains (*chengzhongcun*) qui ont été encerclés par l'urbanisation progressive du sol. Il s'agit par conséquent du sol collectif situé dans le périmètre urbain. Il est difficile de savoir en lisant l'article 10 de la Constitution si ce sol devrait être considéré automatiquement comme étatique ou s'il est nécessaire de recourir à une procédure d'expropriation pour transférer la titularité du sol à l'État. De même, il est très difficile de connaître le traitement à donner à l'ensemble du sol correspondant aux districts qui ont été reclassés en villes. Devons-nous considérer que le sol de ces territoires se convertit en sol étatique par une simple décision du gouvernement de modifier son statut administratif? Ne serait-il pas nécessaire alors de mener à bien une procédure d'expropriation conformément aux dispositions de la loi sur l'administration du sol?

La lecture de certaines décisions administratives en matière de territoire rendues par les gouvernements locaux au cours de ces dernières années permet de conclure que la question est complexe et que les termes de la Constitution ont créé une grande ambiguïté juridique. Par exemple, quand en 2004 la ville de Shenzhen a supprimé la distinction entre les terres rurales et urbaines en incluant tous les terrains ruraux existants dans le plan d'urbanisation³⁹⁶, aucune procédure d'expropriation n'a été réalisée. Le propriétaire du sol affecté continue aujourd'hui à être la collectivité. Etant

³⁹⁵ Bian, Yaowu *et al.* (1998) Interprétation de la loi sur l'administration du sol de la République Populaire de Chine (*zhonghua renmin gongheguo tudi guanlifa shiyi*). *Falü Chubanshe*, 1998 nianban. Beijing., p. 395.

³⁹⁶ Li, X. and Zhang, Y. (2012) Land reform again in Shenzhen, *Century Weekly*, May 28, 2012, dans Kan, K. (2012), Des droits ambigus: la réforme foncière et le problème des logements aux droits de propriété mineurs. *Perspectives Chinoises*, n°12/3., p.77-79.

donné la formulation retenue dans la Constitution, il est difficile de déterminer si cette décision administrative est constitutionnelle ou non³⁹⁷.

Considérer que cette décision est conforme à la Constitution serait dire que les gouvernements locaux peuvent, à travers les plans d'usage du sol, transformer tout le sol inclus dans ces plans comme sol étatique sans recourir à une expropriation préalable. L'article 2 de la loi sur la planification urbaine et rurale utilise une formule ample au sujet de la délimitation de la zone de planification urbaine (*guihuaqu*). Ainsi, elle fait référence à la zone construite (*jianchengqu*) et à *toutes les zones qui comme conséquence de la construction urbaine et rurale ont besoin de l'activité de planification*. De même, elle prévoit que la zone de planification urbaine serait délimitée par le gouvernement à travers le plan directeur d'usage du sol. L'élaboration et l'approbation des plans d'urbanisme mérite une analyse séparée, ce que nous verrons au chapitre suivant.

b. Qui est la collectivité ?

Une des questions les plus débattues par les auteurs chinois concernant les droits d'usage en Chine est le concept de la collectivité comme détenteur des droits d'usage. L'article 10 de la Constitution de 1982 (actuellement en vigueur) prévoit que: "Le sol dans les villes appartient à l'État. Le sol dans les zones rurales et de banlieues appartient aux collectivités, exceptés les parties qui appartiennent à l'État conformément à la loi; le sol pour la construction de résidences et les lopins privés de sol agricole et terrains vallonnés appartiennent aussi aux collectivités (...)."

En dehors de la division géographique controversée de la propriété du sol qui pose de multiples problèmes d'interprétation (comme nous l'avons vu plus haut), cet article reconnaît la collectivité comme propriétaire foncier dans les zones rurales et de banlieues. Mais qu'est ce que la collectivité? Qui exerce ses droits de propriété?

La notion de collectivité reste très ambiguë. La collectivité est un concept enraciné

³⁹⁷ Chan, K.W. (2007) Misconceptions and Complexities in the Study of China's Cities: Definitions, Statistics, and Implications. *Eurasian Geography and Economics*, 2007, 48, No. 4, p.388.

dans l'histoire de la planification de l'économie et dans la transformation du droit civil en droit public que cette planification implique. Ainsi, depuis la proclamation de la République Populaire, le droit civil en général et la propriété privée en particulier ont progressivement disparu, et le pouvoir de l'État à travers l'Administration pour régenter les vies privées des citoyens a été à chaque fois plus pesant.

La collectivisation des moyens de production opérée à partir de la seconde moitié du XXe siècle et par la suite le contrôle du marché par l'Administration ont eu pour conséquence la confusion entre le droit public et le droit privé. Tout ce qui tombait dans le domaine de l'économie était considéré comme du droit public, et pendant longtemps cette distorsion par laquelle l'Administration considérait son immixtion dans les affaires civiles comme légitime a persisté³⁹⁸. Pendant tout ce temps, la campagne était considérée comme un bien public plutôt qu'un bien privé, et l'intérêt de l'État était supérieur à celui du paysan (d'abord l'état, ensuite la collectivité, et enfin le paysan "*xian guojia, zai jiti, zuihou cai shi nongmin geren*", justifiant ainsi l'intervention discrétionnaire de l'Administration dans les affaires de la collectivité³⁹⁹. Comme expliqué dans les chapitres dédiés à la formation du système dual de propriété, en 1955 lorsque les coopératives des paysans ont été créées, chacun reçut des titres de propriété en échange de leurs terres, lesquels furent apportés à la coopérative, donnant ainsi naissance à l'économie collective qui perdure jusqu'à nos jours. Néanmoins, avec la création des communes en 1958, le droit de propriété des paysans est transformé en un droit de propriété abstrait où le droit réel devient un droit administratif. A l'époque cela ne posait pas de problème car la collectivité était censée être une phase intermédiaire qui devait aboutir au communisme. Pourtant, au moment de l'ouverture économique le gouvernement s'était rendu compte que le socialisme économique n'avait apporté que famine et pauvreté.

Par conséquent, le gouvernement a décidé de mettre en place un système de propriété aux "caractéristiques chinoises", tout en préservant la collectivité. Depuis l'ouverture économique, les experts chinois ont souligné la nécessité d'engager la privatisation de

³⁹⁸ Liang Huixing (1993) Étude sur la doctrine, jurisprudence et législation du droit civil (*minfa xueshuo panli yu lifa yanjiu*). *Zhongguo zhengfa daxue chuabanshe*. 1993 Nianban. Beijing.

³⁹⁹ Chen Xiaojun *et al.* (2011) Étude et enquête pragmatique sur le régime foncier rural (*nongcun tudi falü zhidu de xianshi kaocha yu yanjiu*). *Falü chubanshe*, Beijing.

manière progressive⁴⁰⁰ et une fois seulement que les conditions socio-économiques appropriées le permettraient⁴⁰¹. La Chine, qui s'est ouverte à l'économie du marché dix ans avant l'effondrement de l'URSS, a privilégié la continuité d'une économie planifiée, contrairement à l'URSS qui a engagé un bouleversement drastique⁴⁰². Il s'agit entre autre de désigner dans le processus de décollectivatisation (*fei jitihua*), le nouveau propriétaire de la terre sans renoncer aux principes fondateurs de la République Populaire.

En conséquence, il faut distinguer le concept de propriété collective occidentale, où la propriété collective se caractérise par la copropriété des immeubles par tous les membres⁴⁰³ de la propriété collective en Chine, qui est l'expression légale d'un régime économique basé sur l'appropriation publique des moyens de production⁴⁰⁴.

Le dictionnaire définit le terme "collectivité" comme "un ensemble d'individus qui se réunit en une entité ayant un caractère de groupe"⁴⁰⁵. Cette institution n'a pas son semblable dans le droit romain, base du droit de la propriété, il n'existe pas un titulaire de droits aux caractéristiques similaires, c'est une création du Parti Communiste de Chine.

Selon les normes de droit civil chinois, aussi bien les personnes physiques (*ziranren*),

⁴⁰⁰ Pour le modèle d'économie libérale, qui paraît incontestable depuis la chute l'Union Soviétique (voir Singer, J.W. (2000) *Entitlement : The Paradoxes of Property*. Yale University Press, 2000), la reconnaissance et la protection de la propriété privée est une *condition sine qua non* du développement économique. Voir aussi Deininger, K. et Song Jingqin (2007) *Securing Property Rights in Transition*. The World Bank, 2007). Les gouvernements post-communistes de l'URSS ont suivi les conseils libéraux en privatisant d'un coup les biens étatiques. Ensuite ils se sont trouvés dans la difficulté de créer des institutions qui normalement aurait dû évoluer naturellement (voir Hann, C.M. (1998) *The Embeddedness of Property*, in C.M. Hann (ed.), *Property Relations: Renewing the Anthropological Tradition*, Cambridge University Press, 1998). En 1995 en Russie, un rapport du *Business Week* indiquait que sur un total de 10 millions des paysans seulement 280 mille étaient propriétaires fonciers (voir Hernando de Soto (2000) *The Mystery of Capital*. Bantam Press).

⁴⁰¹ Wang Weiguo (1997) *Étude sur le droit du sol en Chine (zhongguo tudi quanli yanjiu)*. Zhongguo zhengfa daxue chubanshe. Beijing.

⁴⁰² Balme, S. (2007) *Juridicisation du politique et politisation du juridique dans la Chine des réformes (1978-2004)*, dans La Chine et la Démocratie. Fayard. Paris.

⁴⁰³ L'article 392 du code civil espagnol prévoit qu'il existe une collectivité quand la propriété d'une chose ou d'un bien appartient *pro indiviso* à plusieurs personnes.

⁴⁰⁴ Yu, Nengbin (2006) *Réflexions sur la transposition du droit dans l'élaboration de la Loi sur les droits réels (woguo wuquanlifa jiejian de lixing xuanze yu fansi)*. Huanqiu falü pinglun, n° 1, 2006, p. 26. dans Bin Li (2011) *La protection de la propriété en Chine*. Tome I: "Légitimité, légalité et effectivité". L'Harmattan, 2011. Paris., p.161.

⁴⁰⁵ Dictionnaire moderne de chinois (*xiandai hanyu cidian*). Shangwu Yinshusuan, 2005 nianban.

que les personnes morales (*faren*), ainsi que les autres groupes n'ayant pas de personnalité juridique (*feifaren tuanti*) peuvent être sujets du droit. De même, l'État peut être sujet de droit⁴⁰⁶.

Traditionnellement, les auteurs chinois ont tenté d'encadrer la collectivité soit comme une entité sans personnalité juridique soit comme une personne morale, bien qu'aucun de ces deux concepts ne paraisse s'accommoder avec cette institution. Ainsi, si la collectivité était considérée comme une entité sans personnalité juridique, les biens patrimoniaux de la collectivité seraient la propriété de chacun de ses membres, ce qui n'est pas le cas. De même, l'entité ne pourrait pas agir de manière indépendante. Un organe d'administration représentatif des membres, ou de la participation de tous, serait nécessaire⁴⁰⁷. Or dans le cas de la collectivité, c'est celle-ci qui a le droit de propriété sur la terre et non ses membres. D'autre part, la collectivité a un contrôle sur ses biens patrimoniaux indépendamment de ses membres, par exemple à travers des redistributions des terres⁴⁰⁸.

Pour d'autres auteurs, la collectivité doit être considérée comme ayant la personnalité juridique car elle en a les caractéristiques. Mais il serait nécessaire d'apporter des modifications légales, comme par exemple l'article 10 de la Constitution qui interdit aux collectivités de vendre leur droit de propriété, ce que peuvent faire les personnes morales. Ces auteurs font allusion à la possibilité qu'auraient les paysans de se doter d'un organe de représentation à travers lequel ils pourraient défendre leurs intérêts. En réalité, ceci est un argument contre toutes les doctrines qui continuent de considérer que les paysans sont un groupe dépourvu d'éducation et de culture juridique suffisante pour être conscients de leurs droits. Comme He Weifang l'affirme, montrant son désaccord avec l'idée que les paysans sont ignorants de leurs droits, les paysans sont des êtres raisonnables, conscients de leurs intérêts et qui n'aiment pas l'idée que leur argent leur soient retiré⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ Chen Xiaojun (2012) *op.cit.*, p.34.

⁴⁰⁷ Jia Guiru, Yang Li et al. (1995) Le troisième sujet des transactions du marché: étude sur les groupes sans personnalité juridique (*shichang jiaoyi de disan zhuti : feifarentuanti yanjiu*). *Guizhou renmin chubanshe*, 1995 nianban.

⁴⁰⁸ Chen Xiaojun et al. (2012) *op.cit.*, p.99.

⁴⁰⁹ He Weifang (2012) In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China. *The Brookings Institution*. Washington., p. 97.

Les études sur le terrain ont démontré que les paysans sont peu enclins à se faire représenter par le comité de village en raison de l'influence que l'administration locale exerce sur ce dernier⁴¹⁰. Comme Gao Fuping l'affirme, la possibilité de se doter d'un organe de représentation permettrait d'utiliser l'expérience internationale en la matière. En tant que membres de ce type de "coopérative", ils auraient un pouvoir de décision sur celle-ci, ce qui est pourtant contraire à l'esprit même de la collectivité comme expression d'un système de propriété socialiste.⁴¹¹ Enfin, cela permettrait aux collectivités d'avoir la légitimité pour exiger un revenu pour la cession des droits d'exploitation aux paysans.

Jusqu'à aujourd'hui, aucune loi ne prévoit une telle obligation pour les usufructiers. Dès lors que le gouvernement élimine la charge tributaire aux paysans, la collectivité reste dépourvue de revenus (sauf les sommes qu'elle retient dans le cas d'une expropriation, comme on verra au chapitre 7)⁴¹². De toute façon, il existe déjà des cas de conversion de collectivités en sociétés coopératives dans différentes provinces avec la création des coopératives par actions (*gufen hehuozhi*) où l'ensemble des terres de propriété collective est versé et transformé en titres, et sont distribués aux membres de la coopérative (cela rappelle au retour à la première phase de la collectivisation en 1955, quand les coopératives ont été créées). De même, dans la province de Canton, l'expérience locale des collectivités qui se transforment en sociétés foncières par actions est célèbre.

Ces auteurs soutiennent enfin que la conversion en personne juridique permettrait enfin de mettre fin à l'ingérence de l'administration dans les affaires de la collectivité, transformant cette dernière en un sujet à part entière de droit civil.⁴¹³

⁴¹⁰ Zhu Dongliang (2003) Le régime foncier du village dans l'évolution de la société (*shehui bianqian zhong de cunji tudi zhidu*). *Xiamen daxue chubanshe*, 2003 nianban.

⁴¹¹ Gao Fuping (2001) Les droits d'usufruit et d'usage du sol : étude des droits fonciers en Chine (*tudi shiyongquan he yongyi wuquan : woguo budongchan wuquan tixi yanjiu*). *Falü chubanshe*, 2001 nianban.

⁴¹² Chen Xiaojun et al. (2012) *op.cit.*, p.14.

⁴¹³ Gao Fuping (2014) À la recherche d'un chemin de rencontre entre la propriété collective et l'économie du marché (*xunzhao nongcun jiti suoyouzhi yu shichang jingji jiegui de lujing*). Dialogues entre le droit et l'économie. Université de sciences politiques et du droit de l'est de la Chine. *Dongfang zaobao*, 15 juin 2014.

Au contraire, les auteurs qui sont hostiles à la reconnaissance de la personnalité juridique de la collectivité considèrent que puisqu'il s'agit d'un concept non défini par la loi, l'entité consiste en un groupe trop abstrait. Certains remarquent que si l'esprit du législateur était de considérer l'institution comme un sujet de droit devant être protégé, l'objectif n'est pas atteint dans la mesure où l'absence de définition de la collectivité rend difficile la détermination de sa volonté au moment de l'exercice de ses droits.⁴¹⁴

Enfin, Peter Ho a dénoncé le caractère intentionnel de cette ambiguïté institutionnelle. En effet, elle permet d'éviter la renaissance des problèmes de propriété de la terre causés par la collectivisation.⁴¹⁵ Ainsi, jusqu'en 1978, les communes et les brigades (aujourd'hui les districts ruraux et les villages administratifs) avaient administré la terre arbitrairement sans respecter le village naturel. L'absence d'un système légal cohérent, d'un cadastre, et la non-reconnaissance des titres de propriété antérieurs avaient permis cette situation. Après l'ouverture économique, les lois ont créé une ambiguïté institutionnelle autour de la représentation des terres collectives pour éviter que le village naturel puisse réclamer les terres expropriées⁴¹⁶ et pour continuer d'accorder aux niveaux administratifs supérieurs une plus grande marge de manœuvre en matière de propriété. Comme Isabelle Thireau l'affirme, si la collectivité identifiée comme propriétaire reste floue c'est parce que la notion de propriété elle-même a été ébranlée par les mécanismes d'appropriation successifs du système collectiviste, et par l'écart qui s'est creusé entre les mots et la réalité qu'ils recouvrent⁴¹⁷.

Il est donc important d'identifier qui exerce en pratique les droits de la collectivité car ceci affecte l'essence même de l'institution comme titulaire des droits⁴¹⁸. Aux termes de l'article 59 de la loi sur les droits de réels, la propriété mobilière et immobilière de

⁴¹⁴ Shu Pingling (2006) Expérience et discussion pour résoudre la question du manque de précision quant à la collectivité comme titulaire du droit de la propriété du sol (*shilun nongcun jiti tudi suoyouquan zhuti bu mingque zhi kefu*). *Zhonggong zhongyangdang xiaoxuebao*, 2006 niandi, 3 qi.

⁴¹⁵ Ho, P. (2005) *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China*. Oxford University Press, p.188.

⁴¹⁶ Dans son analyse du système de propriété de 2005, P. Ho arrive à la conclusion que cette ambiguïté institutionnelle est intentionnelle pour éviter des conflits sociaux. Selon lui, c'est cette ambiguïté qui rend le système de propriété crédible et le fait accepter pacifiquement par la société.

⁴¹⁷ Thireau, I. et Hua Linshan (2010) *Les ruses de la démocratie: protester en Chine*. Seuil. Paris, p.15.

⁴¹⁸ Jiang Ping (1999) Étude sur la législation sur la propriété du sol (*tudi lifa yanjiu*). *Zhongguo zhengfa daxue chubanshe*.

la collectivité de paysans appartient à ses membres. Par conséquent, conformément à la loi, le concept de la collectivité est équivalent à celui de la collectivité des paysans (*jiti = nongmin jiti*), et sa propriété appartient à ses membres. Ainsi, le sol rural est collectivement détenu par les membres de la collectivité.

Cependant, l'article 10 de la loi sur l'administration du sol prévoit que les paysans n'exercent pas leurs droits individuellement mais à travers les organes représentatifs, selon le schéma suivant.

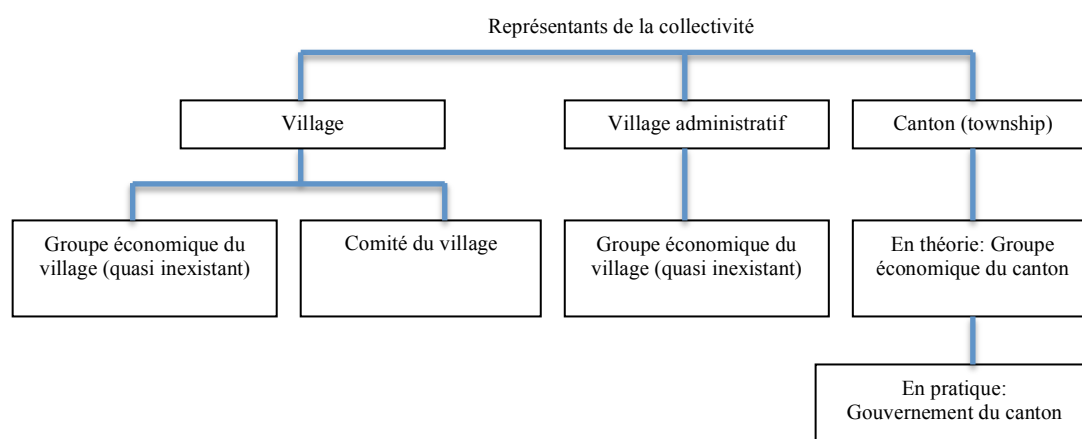


Figure 14. Représentants de la collectivité selon le système normatif en vigueur.

Comme le schéma ci-dessus l'indique, la loi prévoit trois niveaux de représentation en fonction du niveau administratif de la collectivité. Il est intéressant de noter que la loi n'utilise pas le terme "exercice" mais "gestion" (*jingying*) ou administration (*guanli*). Ceci montre une fois encore le contenu politique de cette loi⁴¹⁹. Les trois niveaux administratifs sont les suivants: (i) le canton ou bourg (*xiang/zhen*), (ii) le village administratif (*xingzheng cun*) et (iii) le village naturel ou groupe de villageois (*ziran cun* ou *cunmin xiaozu*).

En théorie, la propriété foncière est attribuée au village naturel, mais en pratique, ce sont les institutions supérieures (canton/bourg et village administratif) qui exercent le

⁴¹⁹ Fu Dingsheng (ECUPL). Entretien 12 janvier 2012 (SH-ECUPL-8).

pouvoir effectif⁴²⁰. Ceci montre aussi une continuité avec le système en vigueur jusqu'en 1978, quand les communes et les brigades (les actuels districts et villages administratifs) administraient le sol arbitrairement sans respecter le village⁴²¹. Cette continuité se manifeste également lorsque les villageois se réfèrent à ces institutions par leurs anciennes dénominations⁴²².

Ainsi, en pratique, c'est le niveau le plus bas du gouvernement local (le *xiangzhen zhengfu*) qui exerce le droit de propriété de la collectivité, soit indirectement à travers la pression qu'il exerce sur le comité du village, soit directement en traitant avec le niveau administratif supérieur (*xianji*). Le comité du village continue à agir comme il le faisait avant l'ouverture économique comme un collaborateur du gouvernement local exécutant ses objectifs⁴²³. Comme Wang Hansheng *et al.* le montrent dans un cas spécifique, ce sont les dirigeants du bourg (avec un responsable du village administratif) qui représentent la collectivité au lieu du chef du village⁴²⁴.

Nous nous trouvons donc face à la situation dans laquelle l'organe qui exerce le droit de propriété de la collectivité n'est pas en fait un organe de la dite collectivité mais plutôt un organe du gouvernement. Ceci est une contradiction puisque le titulaire du droit de propriété n'est pas le même que celui qui l'exerce. Le législateur n'a pas voulu accorder d'indépendance aux collectivités et il est plus que douteux que l'organe qui exerce le droit de propriété de la collectivité l'exerce dans le respect de

⁴²⁰ Ces niveaux remplacent respectivement les trois niveaux suivants issus du système des communes : (i) commune, (ii) brigade de production, et (iii) équipe de production. La propriété de la terre avait été attribuée légalement à ce dernier, mais en pratique, c'étaient la brigade et la commune qui avaient le pouvoir effectif sur la terre. En 1997, des statistiques du Bureau des recherches des directives centrales montrent que 60% de la terre était mise à disposition par le village administratif. Voir Wang, Huimin (1998) La situation et problèmes actuels de la gestion des contrats forfaitaires du sol rural (*dangqian nongcun tudi chengbao jingying guanli de xianzhuang ji wenti*). *Zhongguo nongcun guan*cha, No. 5, 1998.

⁴²¹ Xu Yong (2003) Gouvernance rurale et politique chinoise (*xiangcun zhili yu zhongguo zhengzhi*). *Zhongguo shehui kexue chubanshe*, 2003 nianban.

⁴²² C'est le cas dans le bourg de Shuangshizhen, à Yongchuan district, Chongqing. Mme. Li. Entretien, 12 mars 2015 (CQ-YC-1).

⁴²³ Chen Xiangying, Li Haijin (2008) Le modèle de direction, d'aide et de support du travail des comités de village des gouvernements de bourg et de canton : les problèmes existants et ses causes. Rapport sur l'étude dans la province de Hubei, la ville de Xianning, la ville de Suizhou, et la ville de Xiangfan (*xiangzhen zhengfu zhidao, zhichi he bangzhu cunweihui gongzuo de xingwei moshi : cunzai wenti ji yuanyin*. Hubei sheng Xianning shi, Suizhou shi, Xiangfan shi yanjiu baogao). *Zaixu yong zhubian: Zhongguo nongcun yanjiu, 2008 Nianjuan, Zhongguo shehui kexue chubanshe* 2009 nianban.

⁴²⁴ Wang Hangsheng *et al.* (2007) La formation des droits de propriété dans les campagnes chinoises. *Études rurales*, janvier-juin 2007, 179:193-212.

sa volonté ou de ses intérêts. Ainsi l'attestent le nombre de plaintes portées devant les tribunaux, les pétitions, ou manifestations des paysans contre les décisions d'expropriation⁴²⁵.

D'autre part, même si l'exercice du droit de propriété était laissé entre les mains du comité du village, cet organe ne représente souvent pas la majorité de la collectivité puisqu'il n'est pas élu par les paysans membres de la collectivité⁴²⁶. Les dirigeants travaillent en tête à tête avec le gouvernement du canton en suivant ses instructions. Parfois ce sont les gouvernements locaux de base qui décident pour eux. En théorie, les membres du comité de villageois sont élus démocratiquement, ce qui représente la forme la plus directe de participation électorale dans la Chine d'aujourd'hui⁴²⁷. Mais en réalité, même si les leaders ont été élus à travers un système de votation, ils gèrent les affaires de la collectivité sans faire participer ses membres⁴²⁸.

Nous pouvons donc conclure que la collectivité, héritage des collectivisations, est une institution que le législateur a souhaité doter d'un statut juridique mais qui ne réunit pas les conditions nécessaires en droit civil pour être considérée comme un sujet de droit. C'est une institution qui exerce ses droits selon les directives des gouvernements de base. Ses membres agissent comme des "agents doubles" pour l'État⁴²⁹. Elle reste donc réduite à un concept politique dépourvu de contenu créé par le Parti pour préserver le statut quo de la Chine rurale et pour sauvegarder le lien historique entre le triomphe de la révolution et la redistribution des terres à la population paysanne.

⁴²⁵ Shu Jingling (2006) *op.cit.*

⁴²⁶ Lin Jian et Wei Zhubian (2006) Les problèmes fondamentaux de la loi sur la propriété immobilière (*fangdichanfa jiben wenti*). *Falüchubanshe* 2006 nianban.

⁴²⁷ Woodman, S. (2016) Local Politics, Local Citizenship? Socialized Governance in Contemporary China. *The China Quarterly*, 226, juin 2016, p.349.

⁴²⁸ He Baogang (2014) From Village Election to Village Deliberation in Rural China: Case Study of a Deliberative Democracy Experiment. *Journal of Chinese Political Science/Association of Chinese Political Studies* 2014., p. 136.

⁴²⁹ Woodman, S. (2016), *op.cit.*, p.355.

c. L'État en tant que propriétaire foncier

Un autre terme, utilisé dans l'article 10 de la Constitution peut provoquer la confusion. C'est celui de l'État comme propriétaire du sol. L'article 10 proclame en effet que "le sol des municipalités appartient à l'État". Néanmoins, la norme suprême ne dit pas qui représente l'État à l'heure d'exercer son droit de propriété sur le sol étatique.

L'article 2 de la loi sur l'administration du sol lève ce doute en prévoyant que les droits de la propriété de l'État sur le sol étatique seront exercés par le Conseil des affaires de l'État⁴³⁰. Il est donc nécessaire de savoir si le peuple chinois exerce un quelconque contrôle sur l'action du gouvernement en matière de propriété à travers l'Assemblée nationale populaire. Ce qui nous amène au problème suivant posé par le cadre juridique actuel, qui est l'absence d'un contrôle de constitutionnalité de l'action du gouvernement et l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant.

d. Absence de la fonction sociale de la propriété dans la Constitution

Les Constitutions des pays de l'Union Européenne reconnaissent la fonction sociale de la propriété. C'est ce qu'on appelle le grand point commun du droit positif contemporain et qui justifie la relativisation de la protection de ce droit⁴³¹. L'idée de la fonction sociale de la propriété est présente dans les Constitutions des états sociaux, tels que la France et l'Espagne par exemple, et acquiert sa signification dans l'étude du droit de la propriété immobilière.

Il est nécessaire de consacrer ici un espace bref au concept de propriété inséré dans la Constitution de 1982 et ses différences avec les Constitutions de l'Union Européenne.

⁴³⁰ A partir de 2006, le Conseil des affaires d'État attribue la gestion et le contrôle de l'utilisation du sol au Ministère du territoire et des ressources.

⁴³¹ Higuchi, Y. (2006) Rapport général, les garanties de la propriété dans une mutation de la vie économique, *dans* La propriété, journées vietnamiennes. T. LIII, 2003. *Société de législation comparée*, 2006, p.502, *dans* Bin Li, *op.cit.*, p.130.

Le droit de propriété a été reconnu et protégé comme droit inviolable pour la première fois dans le code civil français de 1804. Le code Napoléon a reçu l'influence notable des principes du libéralisme et en particulier d'un de ses fondateurs John Locke, qui a déclaré que chaque homme a un droit naturel à la vie, la liberté et la propriété, et que selon le contrat social, les gouvernements ne doivent pas violer ces droits⁴³². Le code Napoléon définit la "propriété" comme le droit d'user et de jouir d'une chose dans la manière la plus absolue, pourvu que le propriétaire ne l'utilise pas d'une manière interdite par la loi ou les réglementations. C'est à dire que la propriété est conçue, dans un premier temps, comme un droit naturel antérieur au droit positif, et en second lieu comme un droit absolu presque sans limite pour son titulaire.

La conception libérale-individualiste du droit de la propriété va disparaître au début du XXe siècle grâce à l'idée novatrice de la fonction sociale, apportée par le français Duguit, lequel indique que *"tout individu a dans la société une certaine fonction à accomplir, un devoir à exécuter"*.

Duguit explique que la propriété n'est pas un droit de l'individu mais une fonction sociale:

*"Le propriétaire, c'est à dire, le détenteur d'une richesse tient, par le fait de posséder cette richesse, une fonction sociale à accomplir: pendant qu'il accomplit sa mission ses actes de propriétaires sont protégés. S'il ne l'accomplit pas ou qu'il l'accomplit mal, si par exemple il ne cultive pas la terre, ou laisse sa maison en ruine, l'intervention des gouvernements est légitime pour l'obliger à accomplir sa fonction sociale de propriétaire, qui consiste en s'assurer l'emploi des richesses qu'il possède conformément à sa destination."*⁴³³

Par conséquence, Duguit rompt avec le concept du code Napoléon du droit absolu de la propriété sur une chose. Selon le concept social du droit de la propriété, la propriété

⁴³² Pour Locke l'objectif final pour lequel les hommes participent à une société est de sécuriser leur propriété (incluant les êtres humains parmi ses objets). A l'évidence, les esclaves étaient dépourvus de la possibilité d'avoir une quelconque propriété. John Locke, "Two Treatises", 1689.

⁴³³ Duguit, L. (2007) Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón (trad. G. Posada). *Analecta*. Pamplona., p.35-26, dans Muñoz Guijosa, M. A. (2009) El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana, *Civitas, Madrid.*, p.101.

est limitée et impose des obligations sur le propriétaire. Depuis, le contenu du droit de la propriété n'est pas déterminé mais il dépendrait des circonstances socioéconomiques du territoire spécifique (*hic et nunc*). Ainsi, il n'est pas possible de parler d'un droit de propriété, mais de plusieurs droits de propriété. De même, les droits de propriété vont varier en fonction de leur objet.

Dans le cas du droit de la propriété immobilière, son contenu est fortement restreint par les gouvernements puisqu'il constitue un des trois facteurs économiques de production (la terre), et qu'ainsi sa fonction sociale est primordiale. C'en est ainsi particulièrement dans le cas de l'urbanisation, un phénomène commun à chaque pays dans le monde qui va de pair avec le développement. Aujourd'hui, la fonction sociale constitue le *centre de gravité* du droit de la propriété⁴³⁴.

Les idées de Duguit ont rapidement été adoptées par les pays socialistes. Si nous lisons la Constitution de quelques pays européens, l'Espagne par exemple, nous verrons que son article 33 est composé de trois alinéas. L'article 33.1 reconnaît et protège les droits de propriété. L'article 33.2 déclare que le droit de la propriété doit remplir une fonction sociale, ce qui détermine son contenu. Et son article 33.3 est dédié à l'expropriation de la terre dans le cas d'utilité publique.

La fonction sociale du droit de la propriété immobilière pour ainsi accomplir son mandat constitutionnel (article 33.2), est définie par le plan directeur d'usage du sol, qui détermine la destination de chaque parcelle de terrain en accord avec sa fonction ou utilité sociale. La Constitution prévoit que le plan directeur d'usage du sol doit être approuvé par une loi parlementaire.

Cela veut dire que le droit de la propriété immobilière doit d'abord satisfaire les intérêts de son propriétaire, mais ces intérêts doivent s'adapter à ceux de la communauté pour que le droit de la propriété soit socialement utile. Les droits du propriétaire sont soumis à l'objet que l'administration ou le législateur aura choisi

⁴³⁴ Barnés Vázquez, J. (1988) La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. *Civitas*, Madrid, p.56. dans Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.288.

pour son droit de propriété à chaque moment de l'histoire, puisque l'importance du sol et la fonction sociale qu'elle doit accomplir sont variables dans le temps⁴³⁵.

L'inclusion ou non d'un terrain dans le processus de développement urbain suppose pour son propriétaire un sacrifice économique: si le plan d'usage du sol exclut un terrain, celui-ci vaudrait pour son propriétaire moins que le terrain adjacent qui aurait été inclus dans le plan⁴³⁶.

Par conséquent, dans la plupart des Constitutions européennes, le contenu du droit de propriété est façonné selon la fonction sociale qu'il doit accomplir à chaque moment. Par exemple, la faculté essentielle du droit de propriété du sol avec la vocation urbaine est le *ius aedificandi*, c'est à dire, la faculté d'édifier. Et le plan d'usage du sol peut, à travers la désignation d'une destination ou autre du sol, restreindre cette faculté. Ainsi, le propriétaire d'un sol agricole exclu de l'urbanisation ne pourra réaliser que des constructions en lien avec des exploitations agricoles, alors que celui d'un sol urbain pourra construire des immeubles urbains, *créant la ville*⁴³⁷.

Dans quelques cas, l'exercice du *ius aedificandi* sera incompatible avec la destination déterminée pour le sol pour accomplir sa fonction sociale. Et seulement lorsque la fonction sociale impose au propriétaire un sacrifice tel qu'il lui est impossible de jouir de son droit de propriété, alors une expropriation est imposée. Dans le cas du droit de la propriété immobilière, cette limite sera atteinte si par exemple le *ius aedificandi* du droit de la propriété du sol inclus dans le plan d'usage du sol est entièrement restreint. C'en est ainsi parce que cette faculté est considérée comme faisant partie du contenu essentiel du droit de la propriété de cette catégorie de terrain⁴³⁸. Si le propriétaire est privé du contenu essentiel de son droit, cela équivaut à l'impossibilité de l'exercer, et pour autant, l'application de l'expropriation s'impose.

Le fait que la fonction sociale de la propriété puisse conduire à une expropriation se

⁴³⁵ Barnés Vázquez, J. (1988) La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. *Civitas*, Madrid, p.476. dans Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.304.

⁴³⁶ Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.309.

⁴³⁷ Menéndez Rexach, A. (1994) La propiedad en la nueva Ley del Suelo. *Revista Derecho Privado y Constitución*, n.3, mayo-agosto, p.80 dans Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.332.

⁴³⁸ Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.363.

reflète également dans la jurisprudence de la Cour suprême des États Unis dans les cas pour lesquels les contraintes imposées par l'autorité publique au propriétaire sont à un tel point d'exigence que l'exercice des droits de propriété est entièrement restreint. Dans ces cas, la réglementation équivaldrait à une expropriation et le propriétaire devrait recevoir une indemnisation (*Pennsylvania Coal v. Mahon*, 1922)⁴³⁹.

Il est intéressant de souligner que la fonction sociale de la propriété peut également donner lieu à l'expropriation du sol, lorsque le sol est inclus dans un plan d'usage du sol, et que le propriétaire ne satisfait pas à son devoir de construire dans le délai imparti⁴⁴⁰. En effet, la loi espagnole prévoit cette possibilité lorsqu'elle considère que la fonction sociale du sol n'a pas été accomplie⁴⁴¹. Cette disposition réglementaire espagnole illustre très bien la subtile distinction qui existe entre la reconnaissance de la propriété privée consacrée par un état de droit comme l'Espagne, et l'expropriation qui a lieu lorsque l'harmonisation des intérêts entre l'individu (propriétaire) et la société n'est pas atteinte. Ainsi, si la loi inclut un terrain déterminé dans le processus du développement urbain, c'est parce que la société a besoin de ce sol dans son expansion naturelle.

La reconnaissance et la protection de la propriété privée impliquent que l'administration ne puisse pas exproprier directement les dits terrains pour mener à terme cette action urbanistique. Mais le fait que le propriétaire n'exerce pas son droit à édifier, constituera un obstacle et un préjudice pour le reste de la société dans son action. C'est pour cela qu'à certaines périodes historiques il a été considéré comme prioritaire de satisfaire l'intérêt de la société en sacrifiant la propriété privée et en nationalisant le sol objet de l'action d'urbanisation⁴⁴².

⁴³⁹ Ellickson, R.C. *et al.* (2005) *Land Use Control. Case and Materials. Aspen Publishers Inc.*, p.134, dans Auby, J-B. (2013) *Droit de la Ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville. LexisNexis*. Paris., p.110.

⁴⁴⁰ Article 9.1 del texto refundido de la ley del suelo de 2008.

⁴⁴¹ Articles 71 et 72 de la ley de expropiación forzosa de 1954.

⁴⁴² Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.403.

L'explication de la fonction sociale de la propriété prend une signification particulière en Chine, surtout au cours du processus d'urbanisation auquel est soumis le pays depuis son ouverture économique. En effet, la reconnaissance de la fonction sociale de la propriété pourrait permettre au gouvernement chinois d'accommoder les facultés du droit de la propriété foncière en accord avec ses nécessités socioéconomiques de chaque instant, et cela, sans avoir à recourir à l'expropriation à chaque fois que le sol de la collectivité est impliqué dans le plan d'usage du sol.

La Constitution chinoise ne comporte pourtant aucune référence à la fonction sociale de la propriété. En réalité, si on regarde le système de droit de propriété, à chaque fois que l'objet du droit de propriété est un sol à destination urbaine, nous sommes toujours en face d'un cas d'utilité publique qui justifie l'expropriation. Peu importe le type de construction qui va être développé, si le gouvernement décide d'inclure une parcelle de terrain dans la ville, il va le faire par une expropriation.

Si nous revenons à la Constitution espagnole, nous verrons que le législateur chinois a oublié la seconde partie de l'article 33 qui module l'exercice du droit de propriété en accord avec sa fonction sociale, pour passer directement au troisième alinéa, consacré à l'expropriation, qui est un recours exceptionnel prévu par les Constitutions occidentales seulement pour les cas dans lesquels la fonction sociale de ce droit de propriété empêche son propriétaire de jouir ou d'exercer son droit. De même la Constitution établit une réserve de loi lorsqu'il s'agit de déterminer la fonction sociale du droit de propriété du sol. Comme nous pouvons l'observer, la différence qui existe entre la reconnaissance et la protection de la propriété du sol dans les Constitutions n'est pas négligeable. Comme l'affirme Michel Prouzet, en Chine le débat classique qui oppose traditionnellement la notion de propriété privée à celle d'utilité publique a plutôt poussé les gouvernants à estimer que la propriété publique était, par essence même, respectueuse de l'utilité publique⁴⁴³.

⁴⁴³ Prouzet, M. *et al.* (2014) Le concept d'utilité publique en république populaire de Chine. *La revue foncière*, n°2., nov-dec. 2014.

Et ceci nous amène à la seconde partie de ce chapitre, relative à l'absence d'un contrôle de constitutionnalité de l'action de l'État et l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial.

La Constitution chinoise ne reconnaît pas le caractère naturel du droit de propriété. Comme Bin Li l'affirme, le fait que la propriété ne soit pas reconnue comme une institution naturelle dans la Constitution chinoise est le résultat de l'absence dans la pensée juridique chinoise de la notion de droit naturel qui suppose l'idée de supériorité au droit positif. Cette conception a des conséquences sur la protection qui est consentie à ce droit fondamental. Ainsi, dans le constitutionalisme européen le caractère *supralégislatif* du droit de la propriété exige que n'importe quelle limitation à l'exercice de son contenu essentiel doive émaner du pouvoir législatif. Néanmoins, dans la Constitution chinoise, le droit de propriété s'accorde dans la mesure qu'il s'agit d'un droit légal. Ainsi, l'article 13 de la Constitution affirme que la propriété *legale* est inviolable. Cette légalité fait référence non seulement à la manière avec laquelle les biens ont été acquis mais également à la légalité du maintien de cette propriété. C'est à dire, que si les lois changent à un moment donné et la détention d'un bien n'est plus légal, le droit de propriété sur ce bien ne sera plus protégé par la Constitution, mettant en danger la sécurité juridique des propriétaires⁴⁴⁴. Selon Bin Li, la suprématie de la loi sur le droit de propriété (qui doit être *legale*) permettrait au pouvoir législatif de moduler de manière discrétionnaire le contenu du droit de propriété. Et comme le pouvoir législatif est dépendant du PCC, cela mettrait la propriété aux risques d'atteinte par le PCC.

5.2 Le problème de la *qualité de la loi*⁴⁴⁵ et l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial

De tous les problèmes du cadre juridique de la propriété foncière en Chine, c'est probablement celui de l'absence ou du faible contrôle de constitutionnalité de l'action de l'État qui remet en cause l'existence d'un état de droit. En matière de droit de

⁴⁴⁴ Bin Li (2011) *op.cit.*, p.129-133.

⁴⁴⁵ Expression utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme à partir de 1979. Delmas-Marty, M. (2007) La construction d'un état de droit en Chine dans le contexte de la mondialisation *dans* La Chine et la Démocratie, Fayard, Paris., p.551-560.

propriété, comme Delmas-Marty l'affirme, la faiblesse du statut de la propriété en tant que droit fondamental se reflète plus nettement sur le plan de la garantie judiciaire⁴⁴⁶.

Depuis 2004, la Constitution reconnaît et considère la propriété comme un droit fondamental de l'individu. Toutefois, la protection du droit foncier est toujours le talon d'Achille du système de propriété car cette protection est très éloignée de la protection garantie par le droit occidental. Cela nous amène à la question de la qualité de la loi, qui implique, comme Delmas-Marty le signale, non seulement (1) une loi formelle, votée par un parlement démocratiquement élu et (2) interprétée par un juge indépendant et impartial, mais encore des conditions de fond : (3) l'accessibilité, la précision et la prévisibilité⁴⁴⁷.

a. La production législative

Le problème de la qualité de la loi est intéressant car depuis l'ouverture économique, la Chine s'est lancée dans une *frénésie législative*⁴⁴⁸ ou *inflation législative*⁴⁴⁹ dans ce qui est considéré comme une des périodes les plus dynamiques de l'histoire quant à la production du droit⁴⁵⁰. Il ne faut pas oublier qu'entre 1949 et 1978 le Parti Communiste Chinois promulgua seulement deux lois: la Constitution de 1954 et la loi sur le mariage⁴⁵¹. En revanche, le pays promulgua 239 lois depuis l'ouverture économique. Ceci n'inclut pas les autres sources normatives que nous mentionnerons plus bas⁴⁵². Comme Cheng Li le mentionne en se référant à Cai Dingjian comme auteur des déclarations, signalant l'intérêt du Parti Communiste Chinois à revendiquer le droit de propriété: *la principale motivation pour le gouvernement chinois de promulguer ces lois n'était pas la pensée libérale mais plutôt l'intérêt personnel,*

⁴⁴⁶ Delmas-Marty, M. (2007) La construction d'un État de droit en Chine dans le contexte de la mondialisation *dans* La Chine et la Démocratie. Fayard, Paris., p.551-560.

⁴⁴⁷ Delmas-Marty, M. (2007), *ibid.*

⁴⁴⁸ Delmas-Marty (2007), *op.cit.*, p.551.

⁴⁴⁹ Choukroune, L. (2007) *op.cit.*, p.639.

⁴⁵⁰ Delmas-Marty (2007), *op.cit.*, p.551.

⁴⁵¹ Cheng Li (2012) Fighting for a Constitutional China: Public Enlightenment and Legal Professionalism *dans* He Weifang (2012) *op.cit.* (Introduction). La spécialisation légale resta comme l'unique partie du cursus académique "politique et droit" (*zhengfa*). Quatre universités ont été créées en 1952 pour l'étude de cette spécialité, dont l'université de politique et droit de l'est de la Chine (*huadong zhengfa*) où l'auteur a fait un doctorat.

⁴⁵² Cheng Li (2012), *ibid.* Le Conseil des affaires d'État a émis 690 réglementations administratives et les gouvernements locaux ont émis 8.600 réglementations locales jusqu'en 2011.

*parce que la transition vers une économie de marché requiert plus de réglementation pour éviter que le pays ne tombe dans l'anarchie*⁴⁵³.

Souvent l'idée demeure que le système légal a pour objet non pas de limiter, mais bien de renforcer l'autorité du Parti, le Parti Communiste Chinois étant le véritable législateur. Cette instrumentalisation ainsi que l'absence de séparation des pouvoirs créent un énorme désordre institutionnel où les législateurs se juxtaposent et où parfois la législation est contradictoire⁴⁵⁴.

Stéphanie Balme souligne l'absence de pouvoir législatif. Selon l'article 57 de la Constitution, l'Assemblée nationale populaire est l'"organe suprême du pouvoir d'État". La session plénière annuelle a largement délégué son pouvoir législatif au profit du gouvernement. Elle se réunit une fois par an. Ses fonctions sont largement reprises par son Comité permanent qui est composé de nombreux membres du Parti Communiste Chinois. Il existe cependant une incompatibilité entre l'appartenance au Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire et la fonction dans les organismes administratifs ou judiciaires de l'État⁴⁵⁵. Le Comité permanent a entériné son pouvoir sur l'Assemblée nationale populaire à travers une loi qui impose aux assemblées populaires d'adhérer "au principe du leadership du PCC au marxisme-léninisme, à la pensée de Mao Zedong et à la théorie de Deng Xiaoping ainsi qu'aux trois représentations, et à maintenir la dictature démocratique du peuple"⁴⁵⁶. Ce principe est également proclamé dans le préambule de la Constitution⁴⁵⁷ et le sera bientôt aussi dans l'article 1 de la Constitution, selon le projet de réforme de mars 2018⁴⁵⁸. S. Balme conclut qu'à l'approche de quatre décennies de réformes juridiques, la Chine post-Mao ne s'est émancipée ni du modèle impérial historique, ni du moule soviétique importé⁴⁵⁹.

⁴⁵³ Cheng Li (2012) *ibid.*

⁴⁵⁴ Cabestan, J.P. *et al.* (2007) Le renouveau des professions judiciaires en Chine, *dans* La Chine et la Démocratie, Fayard, Paris., p.681-712.

⁴⁵⁵ Balme, S. (2014) La règle de droit aux marges d'un empire bureaucratique et absolutiste (1978-2014). *Revue française d'administration publique* n° 150, 2014., p. 393-413.

⁴⁵⁶ Balme, S. (2014), *op.cit.*, p.410.

⁴⁵⁷ McGregor, R. (2011) The Party. The Secret World of China's Communist Rulers. *Harper Collins Publishers.*, p.22.

⁴⁵⁸ Projet de réforme de la Constitution de la République Populaire de Chine. Voir http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/12/content_2046540.htm. Consulté le 16 septembre 2018.

⁴⁵⁹ Balme, S. (2014), *op.cit.*, p.413.

b. Le pouvoir judiciaire

Mais quelle peut être la qualité des lois chinoises quand la norme suprême n'établit pas un système de contrôle de l'action de l'État qui garantisse aux citoyens la protection de leurs droits fondamentaux? Car, en l'absence de ce contrôle constitutionnel, l'état de droit devient un simple *état de lois*⁴⁶⁰ au lieu d'être un état gouverné par la loi. Au cours des années 90 lors des discussions relatives au rôle du droit dans le pays, le gouvernement utilisait souvent la phrase "*utiliser la loi pour gouverner le pays*" au lieu de "*gouverner le pays en accord avec la loi*" (*yifa zhiguo*⁴⁶¹). La différence est notable car le premier cas instrumentalise la loi tandis que la deuxième fait valoir qu'aucun individu, groupe (ou parti) ne doit être au dessus de la loi⁴⁶².

Comme He Weifang l'affirme, sans un mécanisme de contrôle garantissant le respect de la Constitution, les droits constitutionnels ne sont rien qu'une *promesse vide, un étendard superficiel, un slogan (sonnant) creux*⁴⁶³. Il est ainsi nécessaire d'établir la *judiciarisation de la Constitution* demandée par le premier juge de la Cour Suprême Populaire Huang Songyou dans son Interprétation Judiciaire du 13 août 2001, ce qui permettrait au *texte dormant* d'avoir une réalité légale⁴⁶⁴.

En réalité, la Constitution ne contient pas de provision relative à la révision judiciaire. Il n'y a pas d'organe étatique ayant l'autorité pour interpréter légitimement le sens de la Constitution et déterminer si l'action de l'administration dépasse son autorité.

⁴⁶⁰ Cabestan, J.P. (1996) Un État de lois sans État de droit. *Numéro spécial "Chine", Revue Tiers Monde*, t. XXXVII, n°147., p. 649-668.

⁴⁶¹ Bien que la transcription au pinyin de *fazhi* soit la même, les caractères indiquent deux sens bien différents. Ainsi, 法制 (droit et institution) fait référence au gouvernement par la loi, tandis que 法治 (droit et gouverner) fait référence au droit comme instrument de pouvoir. Choukroune, L. (2007), *op.cit.*, p.637. Dans un article récent de l'hebdomadaire *The Economist* remarque que le Parti Communiste Chinois préfère parler du *rule by law* comme un instrument du pouvoir à travers lequel le puissant exerce son pouvoir sur le faible. "The youth and the rich old man : Amid tensions with America, China is turning to Europe". *The Economist*, 21 juillet 2018.

⁴⁶² Cheng Li (2012) *op.cit.*, Introduction.

⁴⁶³ He Weifang, *op.cit.*, p. 82.

⁴⁶⁴ Balme, S. (2007) Juridicisation du politique et politisation du juridique dans La Chine et la démocratie. *Fayard*. Paris., p. 577-615.

Comme Cheng Li l'affirme, pour la Cour, la police et le procureur en Chine, *le souci premier est la responsabilité politique plutôt que la responsabilité légale*⁴⁶⁵.

Comme Bourgon le signale, il faut rappeler aussi que la France a commencé à soumettre les décisions des organes étatiques au Conseil Constitutionnel seulement dans les années 1920-1930, et sa mise en œuvre n'a vraiment commencé qu'après 1945. Et les citoyens ordinaires y ont été initiés durant ces vingt dernières années⁴⁶⁶. La Constitution hollandaise qui a deux siècles d'histoire interdit la révision judiciaire, et le Royaume Uni l'a développée seulement dans les années 1990s⁴⁶⁷. En tout cas, comme Jiang Ping l'a affirmé dans une interview récent, tant qu'il n'y aura pas de contrôle garantissant le respect de la Constitution, la protection des droits individuels manquera d'une jambe⁴⁶⁸.

Il y a pourtant eu une évolution sociologique grâce à la progressive professionnalisation des juristes, qui a permis une participation croissante des avocats et des juges à la réflexion sur les réformes constitutionnelles⁴⁶⁹. Cela en fut ainsi, par exemple, au cours du processus d'élaboration de la loi sur les droits réels quand en 2005 le professeur Tian Gongxian de l'Université de Pékin publia une lettre ouverte sur internet signalant la possible inconstitutionnalité du projet de loi. Principalement grâce à la pression sociale et médiatique, le professeur fut invité à la commission législative de l'Assemblée nationale plénière pour exposer ses arguments contre l'approbation du projet. La loi ne fut pas approuvée cette année, même si en 2006 le processus d'élaboration fut repris sans que la loi n'introduise de grande modification⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ Cheng Li (2012) *op.cit.*, Introduction.

⁴⁶⁶ Bourgon, J. (2007) Principe de légalité et règle de droit dans la tradition juridique chinoise, *dans* La Chine et la démocratie, ed. Mireille Delmas-Marty et Pierre-Étienne Will. *Fayard*. Paris., p.157.

⁴⁶⁷ Dowdle, M.W. (2002) Of Parliaments, Pragmatism, and the Dynamics of Constitutional Development : The Curious Case of China. *Journal of International Law and Politics* 35, n°1 (2002-03) : p.24-25 *dans* Cheng Li (2012) *op.cit.*, Introduction.

⁴⁶⁸ Wang Yu (2018) Jiang Ping: la protection des droits individuels manque toujours d'une jambe (*siquan baohu hai que yi tiao tui*). *Nanfang Zhoumo*, 2 juillet 2018. Voir: <http://www.infzm.com/content/137575>. Consulté le 20 juillet 2018.

⁴⁶⁹ Balme, S. (2007), *op.cit.*, p.601.

⁴⁷⁰ Tian Gongxian. Voir: <https://baike.baidu.com/item/巩献田>. Consulté le 12 mars 2015.

Quant à l'interprétation par un juge indépendant et impartial, des historiens chinois ont souligné la dépendance traditionnelle du pouvoir judiciaire vis à vis du pouvoir politique en signalant que le droit est seulement un outil politique⁴⁷¹.

Au cours des dernières années de la dynastie Qing, la question fut débattue de la nécessité d'établir un pouvoir judiciaire indépendant. Un censeur impérial Wu Fang écrivit à l'empereur Guangxu sur les réticences pour établir un pouvoir judiciaire indépendant. Et le censeur résuma ainsi les craintes des fonctionnaires à établir un tel système: les chinois ne sont pas assez bien éduqués, les compétences dans les affaires légales ne sont pas adaptées, le pouvoir de l'administration sera affaibli. Il est intéressant de souligner que ces peurs sont dans une certaine mesure similaires à celles que nous pouvons entendre aujourd'hui. Wu Fang indiqua à l'empereur que si les fonctionnaires en ont peur c'est parce qu'avec l'établissement du pouvoir judiciaire indépendant ils ne pourront pas continuer à user de l'intimidation et de la force brutale, *cette catégorie d'administration ne devrait pas avoir sa place dans votre dynastie*⁴⁷². Le censeur termina sa lettre en invitant l'empereur à établir le pouvoir judiciaire indépendant pour éviter de mettre en danger la stabilité et la prospérité du pays. Comme le signale He Weifang, les révolutions civiles dans le monde naissent souvent de l'exploitation, l'imposition excessive ou les injustices et décisions arbitraires de l'administration⁴⁷³.

Il faut noter la place du judiciaire dans l'ordre politique d'aujourd'hui. Un rapport soumis par la Cour suprême populaire à l'Assemblée populaire nationale de 2009, mentionne que les juges doivent rester loyaux au Parti, à l'État, aux masses et, enfin, à la loi⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Li Guilian et Wang Zhiqiang (2002) 1902 (La 28^e année du règne de Guangxu): Centenaire du droit chinois, dans Les sources du droit et la réforme juridique en Chine, p. 129, dans Delmas-Marty (2007), *op.cit.*, p. 552.

⁴⁷² He Weifang (2012) In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China, *The Brookings Institution*. Washington., loc.1335 (version Kindle).

⁴⁷³ He Weifang (2012), *op.cit.* Loc.1363 (version Kindle). Les réformes dans la direction indiquée par le censeur ont débuté mais elles n'empêchèrent pas la chute de la dynastie Qing. En revanche, pendant la République des dispositions pour la mise en place de l'indépendance judiciaire furent établies, même pour une courte période.

⁴⁷⁴ McGregor, R. (2010) *op.cit.*, p.24.

Delmas-Marty analyse la légalité et la garantie judiciaire comme les deux piliers sur lesquels un État de droit s'est construit en Chine. Et elle conclut que les tribunaux restent d'un point de vue légal et en pratique très dépendants du pouvoir exécutif⁴⁷⁵. Comme nous l'avons signalé lorsque nous avons traité du cas du lac de Lixiang, le pouvoir judiciaire n'a jamais été indépendant du pouvoir exécutif en Chine. Comme l'affirme Delmas-Marty on ne trouve jamais dans l'histoire de la Chine l'idée de l'indépendance de la sphère juridique⁴⁷⁶. L'allégeance au Parti n'est pas difficile puisque beaucoup de juridictions sont composés de juges qui manquent de formation légale (l'examen pour l'accès à la profession de juge a été introduit seulement en 2001, et avant, les juges venaient principalement de l'Armée de libération populaire. Aussi, le président de la Cour suprême est supposé s'en référer au président de la Commission centrale de la politique et du droit ou du Ministre de la sécurité publique sur ses travaux, plutôt qu'à l'Assemblée populaire nationale, comme la Constitution le requiert)⁴⁷⁷. Cette allégeance au Parti se reflète dans la formation des fonctionnaires du judiciaire. Comme McGregor l'explique, le chef de la justice en 2011 Wang Shengjun n'a aucune formation en droit. Il est historien et s'est engagé dans une carrière politique avant de devenir chef de la justice. Zhou Yongkang, celui qui a été le responsable de l'application du droit en Chine⁴⁷⁸, n'a pas non plus eu de formation en droit. Il était en même temps membre du comité permanent du Politburo et chef de l'ensemble de l'appareil de sécurité de l'État, lequel supervise entre autre la police et les juges⁴⁷⁹. Il est maintenant en prison. McGregor cite aussi les déclarations de Luo Gan, membre du comité permanent du Politburo jusqu'en 2007, qui a déclaré que les juges doivent être là où se trouve le Parti⁴⁸⁰. Cette vision de la loi comme un outil au service du gouvernement a été observée par plusieurs auteurs⁴⁸¹.

Il faut noter néanmoins que la Cour suprême populaire émet des avis d'interprétation judiciaire dont l'application est obligatoire et sont pour autant une véritable source du

⁴⁷⁵ Delmas-Marty, M. (2007), *op.cit.* p.557.

⁴⁷⁶ Delmas-Marty, M. (2007), *op.cit.*, p.805.

⁴⁷⁷ Cheng Li (2012) *op.cit.*, Introduction.

⁴⁷⁸ Choukroune, L. (2007) L'accèsion de la Chine à l'OMC et la réforme juridique: vers un État de droit par l'internationalisation sans démocratie?, dans La Chine et la démocratie. Fayard. Paris., p.647.

⁴⁷⁹ McGregor, R. (2010), *op.cit.*, p.24.

⁴⁸⁰ McGregor, R. (2010), *Ibid.* 91.

⁴⁸¹ Diamant, N.J., Lubman, S.B., O'Brien, K.J. (2005) Law and Society in the PRC, dans Engaging the Law in China (ed.) Stanford University Press., p.6.

droit chinois⁴⁸². Toutefois, le Comité permanent de l'Assemblée nationale plénière a le pouvoir d'examiner les avis d'interprétation de la Cour suprême populaire afin d'*assurer la compatibilité entre les avis d'interprétation judiciaire et la loi*. Il en résulte que l'interprétation judiciaire est contrôlée par le Comité permanent de l'Assemblée nationale plénière⁴⁸³. Comme le premier livre blanc sur la réforme judiciaire l'écrit dans sa préface : les cours populaires sont créées par les assemblées populaires de différents niveaux, envers lesquelles elles sont responsables et par lesquelles elles sont supervisées⁴⁸⁴. Dans le chapitre consacré à l'expropriation nous analyserons l'excès du pouvoir et le contrôle juridictionnel des actes administratifs, qui est également très faible en Chine.

c. Le recours à l'équité

Une question importante lorsque l'on examine l'application de la justice en Chine est celle de l'équité comme principe. Delmas-Marty souligne que la primauté des valeurs morales a été relayée par les conceptions maoïstes⁴⁸⁵. Comme Bourgon l'affirme dans ses travaux sur l'application de la règle de droit dans la tradition judiciaire chinoise, le juge devait être capable de recourir à l'équité lorsque l'application de la loi équivalait à une injustice. Il lui fallait justifier de cette violation de la loi en se référant à une autorité supérieure, par exemple en citant un classique confucéen. C'est à dire que l'application de la règle de droit en Chine a toujours été pour le moins discutable⁴⁸⁶. Comme He Weifang l'explique, les Chinois et la pensée confucéenne gênent l'instauration de la règle de droit. Il explique que le grand philosophe Mencius a systématiquement mis l'accent sur la piété filiale et lui a donné une valeur plus importante que la soumission à la loi. Selon cette idée, l'obéissance aux autorités supérieures serait plus importante que l'obéissance à la loi⁴⁸⁷.

⁴⁸² Bin Li (2011) *op.cit.*, p.283-284.

⁴⁸³ Bin Li (2001) *op.cit.*, p.288-289.

⁴⁸⁴ Judicial Reform in China. White paper on judicial reform. *China Daily*, 10 octobre 2012.

⁴⁸⁵ Delmas-Marty, *op.cit.*, p.809.

⁴⁸⁶ Bourgon, J. (2007) *op.cit.*, p.170.

⁴⁸⁷ He Weifang, Discussion dans la librairie Sanweishuwu à Pékin le 2 janvier 2010, à He Weifang (2012) *In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China*, *The Brookings Institution*. Washington. p.57-58.

Cela explique aussi l'activité des comités de médiation dans les zones rurales qui exercent une justice parallèle et administrative qui est loin d'être indépendante, mais plutôt caractérisée par sa recherche de l'équité (*gongping*)⁴⁸⁸. Cela peut expliquer aussi la réticence à l'approbation de la loi sur les droits réels par certains législateurs puisque la protection des biens privés était considérée comme injuste dans la mesure où elle ne bénéficiait qu'aux grands propriétaires⁴⁸⁹. L'idée sous-jacente est celle de l'équité et qui dans le cas de la propriété foncière se traduit par le besoin de préserver la propriété publique comme gage de justice sociale et de régime socialiste⁴⁹⁰. En réalité, tout fait partie du gouvernement en accord avec la vertu (*dezhi*) Confucéenne, qui se manifeste aussi lorsqu'il s'agit de l'application de la justice par le juge chinois.

En matière de droit de la propriété, l'équité a toujours été une référence pour les dirigeants chinois. Ainsi, selon Confucius, le régime foncier *jingtian*⁴⁹¹ de redistribution régulière de terres cultivables réactualisé chaque année est fondamental pour la justice sociale⁴⁹². Cette idée d'équité à travers la répartition des terres a été relayée par le Parti Communiste Chinois lors de l'introduction de l'adage "*à chaque laboureur son propre champ*"⁴⁹³.

Comme l'affirme Perkins, la redistribution a été une pratique très répandue pendant la collectivisation et après l'ouverture économique⁴⁹⁴. Dans un sondage sur les redistributions de terres menées à la fin des années 1990s, deux tiers des villages

⁴⁸⁸ Cabestan, J-P. *et al.* (1996), Le renouveau des professions judiciaires en Chine, *dans* La Chine et la Démocratie. Fayard. p. 681-712.

⁴⁸⁹ Des centaines d'universitaires et de fonctionnaires à la retraite ont signé une pétition afin de protester contre l'adoption de la loi, qui était coupable de renverser le système de base du socialisme. Service Juridique de la Ambassade de France en Chine (2009) La propriété en Chine. *La Chine et le droit*, numéro 5, janvier-mars 2009.

⁴⁹⁰ Bin Li (2011) *op.cit.*, p.26.

⁴⁹¹ Système instauré pendant la dynastie Zhou (1046-256 AJ) où les cultures (*tian*) divisées en neuf parcelles, huit parcelles périphériques et une parcelle centrale, étaient encadrées de chemins et de canaux perpendiculaires formant un motif géométrique correspondant à la graphie du caractère *jing* (井). Les parcelles étaient exploitées collectivement par huit familles. Le produit des parcelles périphériques revenait aux familles tandis que le produit de la parcelle centrale revenait au seigneur local. La Propriété en Chine, *La Chine et le Droit*, n°5, janvier-mars 2009.

⁴⁹² Bin Li (2011), *op.cit.*, p.25

⁴⁹³ Bianco, L. (2007) Les origines de la révolution chinoise 1915-1949. Gallimard. Paris.

⁴⁹⁴ Perkins, D.H. (2009) China's Land System: Past, Present, and Future *dans* Property rights and land policies, ed. Ingram, G.K et Yu-Hung Hong. *Lincoln Institute of Land Policy.*, p.87.

avaient connu une redistribution de terrain⁴⁹⁵. À l'origine, la redistribution était prévue pour corriger les déséquilibres démographiques, c'est à dire pour rééquilibrer le ratio de terre par personne. Dans les zones rurales, la mentalité continuait à être la redistribution égalitaire des droits pour que tous bénéficient également des fruits du travail de peu⁴⁹⁶, désapprouvant ceux qui sortaient de la moyenne. Les redistributions des années 80-90 ont eu des effets contradictoires car les agriculteurs, conscients de la vulnérabilité de leurs droits, n'ont pas investi pour mieux préserver leur terre et améliorer les infrastructures en agriculture. Comme Perkins l'indique, ces redistributions qui visent une distribution égalitaire du sol peuvent avoir promu l'aide sociale dans le village, mais ils ont aussi sous-estimé le sentiment de la famille de disposer d'un droit de propriété stable⁴⁹⁷. Ces problèmes sont causés par le fait que le système de propriété socialiste, système dans lequel tous les paysans ont le droit d'obtenir gratuitement leur part de terre cultivable, a été maintenu à la campagne. En effet, un système de propriété privée n'admet pas le mécanisme des réajustements : lorsqu'une famille s'agrandit et a besoin de plus de terre, elle doit l'acquérir au prix du marché. La persistance de l'idée de l'équité a favorisé l'égalitarisme dans l'allocation du sol.

L'équité s'observe également au cours des années 1980 avec la création des TVE, que nous avons étudiés au chapitre 2. Ruskola décrit la relation entre le gouvernement local et le TVE comme une relation entre père et fils, dans laquelle l'importance n'est pas donnée aux bénéfices, refusant le capitalisme au sens strict. Les fonctionnaires locaux s'attachent à ce qu'au moins un membre de chaque famille de la collectivité soit présent dans les TVE⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ Rozelle et Li (1998) Village leaders and land rights formation in China. *American Economic Review* 88(2), p.433-438.

⁴⁹⁶ Voir commentaire intéressant de Lipton à propos des différentes réactions contre les inégalités quand la distance géographique est réduite, par rapport à la laxité de réaction contre l'explosion d'inégalités entre le monde urbain et le monde rural: Lipton, M. et Q. Zhang (2009) Reducing Inequality and Poverty During Liberalization in China: Rural and Agricultural Experiences and Policy Options. *Economic Policy and Reforms in Asia*, in Surjit Singh & V. Ratna Reddy (Eds), *Changing Countours of Asian Agriculture: Policies, Performance and Challenges*, New Delhi: Academic Foundation, 2009. Les redistributions des années 1980-90s ont eu des effets contradictoires car les agriculteurs, conscients de la vulnérabilité de leurs droits, n'ont pas investi pour mieux préserver leur terre et améliorer les infrastructures en agriculture.

⁴⁹⁷ Perkins, D.H., *op.cit.*, p.87.

⁴⁹⁸ Ruskola, T. (2000) Conceptualizing Corporations and Kinship: Comparative Law and Development Theory in a Chinese Perspective. *Law & Economics Research Paper Series Stanford Law Review*. Vol.2:1599, juillet 2000., p.1696.

Enfin, le gouvernement chinois a toujours cherché l'harmonie sociale au cours des dernières années grâce à son utilisation comme slogan par Hu Jintao. Le principe attribué à Mencius selon lequel l'humeur du ciel est importante, mais plus important est la productivité de la terre et, encore plus important que cela, est la stabilité sociale (*tianshi buru dili, dili buru renhe*), continue à être d'actualité tant en matière législative, exécutive, que lorsqu'il s'agit du pouvoir judiciaire.

5.3 Le grand laboratoire des lois

Un problème significatif du droit chinois est le *labyrinthe normatif*⁴⁹⁹ que constitue le droit chinois et qui rend l'interprétation et l'application de la loi difficile. Comme Bin Li l'affirme, mis à part les dispositions normatives du Conseil des affaires d'État qui sont facilement accessibles, les règlements locaux et les arrêtés qui sont plus opérationnels et donc plus utiles en pratique, les normes sont difficile d'accès, du fait de l'inexistence d'un journal officiel unique consacré à la publication des textes. La décentralisation du pouvoir normatif rend plus aigu le problème de l'accessibilité aux règlements et aux arrêtés locaux. Pour les praticiens, les conditions et les modalités de la concession du droit d'usage du sol étatique, comme celles relatives à la cessibilité de ce droit ne sont précisées que dans les textes locaux⁵⁰⁰. Dans deux entretiens réalisés en 2014, les membres du cabinet d'avocats King & Wood et ceux du cabinet Jade & Fountain me le confirmèrent, en indiquant que pour connaître comment une norme donnée est appliquée dans un territoire concret, le juriste doit appeler les autorités locales et vérifier par téléphone⁵⁰¹.

Le problème s'aggrave en raison du nombre de sources normatives existantes et la confusion des pouvoirs législatifs et exécutifs, qui créent un énorme désordre institutionnel dans lequel les législateurs se juxtaposent et où parfois la législation est contradictoire⁵⁰². De surcroît, le pouvoir judiciaire à travers les avis, les circulaires et

⁴⁹⁹ Balme, S. (2014), *op.cit.*, p.2.

⁵⁰⁰ Bin Li (2011), *op.cit.* p.32.

⁵⁰¹ King&Wood est un cabinet d'avocats chinois fondé en 1993 quand l'État a autorisé la création des cabinets d'avocats. J&F a été fondé en 2002. Entretiens, 14 janvier (SH-KW-1) et 22 février 2014 (SH-JF-1).

⁵⁰² Cabestan, J.P. *et al.* (2007), *op.cit.*, p.690-691.

les mesures, constitue une source de droit aussi importante que la loi. Enfin, la confusion des pouvoirs entre le pouvoir central et les échelons locaux rend la tâche de l'application de la loi très compliquée.

Comme Cabestan l'explique, la notion de code (*fadian*) n'existe pas en Chine. Les lois contiennent des principes généraux qui invitent au développement réglementaire ultérieur par les organes chargés de son application. Le problème est que nombre de ces textes ne sont pas publiés⁵⁰³. Comme Bin Li l'affirme, le pouvoir législatif dont dispose l'État peut se voir marginalisé au profit des localités par la distinction artificielle entre la loi et les textes normatifs pour mettre en œuvre les lois nationales⁵⁰⁴. Choukroune signale que dans le cadre de son accession à l'OMC la Chine s'est engagée à fournir au secrétariat de l'organisation une copie des textes adoptés en matière commerciale, mais que les recueils des textes sont souvent incomplets et publiés avec beaucoup de retard. C'est aussi le cas en matière de publication des décisions de justice, qui en dehors de quelques décisions phares publiées par la Cour suprême, reste quasiment inaccessible⁵⁰⁵. Nous pouvons confirmer cette situation extrême puisque durant toute la préparation de la thèse, nous avons consulté les répertoires d'arrêts judiciaires à différentes occasions pour chercher des arrêts en matière de droit de la propriété et ce n'est que dans de rares occasions que nous avons trouvé des décisions d'intérêt. Le manque de clarté de la distribution des compétences des différents pouvoirs légiférant provoque la fréquence des conflits entre les lois et les autres normes. Ainsi, le défaut de systématisation dans l'interprétation des normes fait que la législation et l'interprétation ne se distinguent pas⁵⁰⁶.

Balme évoque la confusion du système légal par absence en particulier de consensus sur les sources du droit à appliquer⁵⁰⁷. Pour l'auteur, le non-respect de la Constitution s'explique d'abord par l'absence de hiérarchie des normes et de définition claire des

⁵⁰³ Cabestan, J.P. et al. (2007), *op.cit.*, p. 693.

⁵⁰⁴ Bin Li (2011) *op.cit.*, p.29.

⁵⁰⁵ Choukroune, L. (2007) *op.cit.*, p.639.

⁵⁰⁶ Lubman, S. (1999) Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao, *Stanford University Press. Stanford*, p.145.

⁵⁰⁷ Balme, S. (2007) *op.cit.*, p.607.

sources de droit (*falü yuanyuan*)⁵⁰⁸. En outre, les textes législatifs sont délibérément rédigés dans un style assez vague, ce qui laisse à l'administration une marge de manœuvre très large dans leur interprétation et leur application⁵⁰⁹. Ceci se manifeste notamment en ce qui concerne les réformes du droit de propriété : tant que la politique de réforme portant sur certains sujets n'est pas clairement envisagée par le Parti, la législation reste soumise à l'ambiguïté car suspendue aux instructions du personnel politique qui laisse volontairement des lacunes dans le corps du droit pour rendre son instrumentalisation plus commode⁵¹⁰.

Cette ambiguïté a été illustrée dans le documentaire "Sous le dôme" (*qiongdìng zhī xià*) de la journaliste Chai Jing⁵¹¹ qui montre cette forme d'action du gouvernement chinois, dans ce cas dans le cadre de la protection environnementale, une des préoccupations les plus importantes de la société chinoise aujourd'hui.

Ainsi la loi sur l'environnement prévoit qu'en cas de violation de la loi, le bureau responsable de son application pourrait exiger des responsabilités à l'auteur de l'infraction. Or personne ne sait quel est le bureau en charge. La journaliste interroge le Ministère de l'environnement, le Ministère de l'industrie et des technologies de l'information, et le Bureau d'inspection de la qualité mais aucun semble n'être en charge de l'application de la loi. Un membre de l'Assemblée populaire nationale confirme que la rédaction de la loi est volontairement confuse et que par conséquent pour celui qui doit appliquer la loi, elle n'est pas claire (*zhīfā zhūti quèshì bù míngquè*). Autrement dit, que le gouvernement central a voulu faire passer une loi d'une importance capitale comme celle de l'environnement, seulement pour calmer une société de plus en plus inquiète de la pollution. Néanmoins, il a consciemment rédigé le texte de telle manière qu'il est impossible d'imposer son application en cas de violation de la loi. Et le texte a été entériné par le pouvoir législatif. Le documentaire cite Xi Jinping, pour lequel la dignité de la loi réside dans son application (*falü de zūnyán zài zhīxíng*). Nous devons supposer qu'il s'agit d'un

⁵⁰⁸ Balme, S. (2007) *op.cit.*, p.606.

⁵⁰⁹ Choukroune, L. (2007) *op.cit.*, p.636.

⁵¹⁰ Bin Li (2011) *op.cit.*, p.32.

⁵¹¹ Le documentaire "Sous le dôme" peut se visionner gratuitement sur le site internet *Youtube.com*. Voir <https://www.youtube.com/watch?v=MhIZ50HKIp0&list=PLWAJWwjxa-mNeiTvOQulxxSJ8-rb33Uq>. Consulté le 13 septembre 2018.

slogan de plus du Parti.

Dans le 13^{ème} plan quinquennal (2016-2020), un autre slogan est celui des "quatre intégralités", dont fait partie "gouverner la nation dans son intégralité conformément à la loi". Toutefois, comme l'exemple du documentaire l'illustre bien, la Chine semble s'être dotée d'un système de lois parfois pour soutenir la stabilité sociale, parfois pour répondre aux exigences de l'entrée aux organisations internationales, telles que l'Organisation mondiale du commerce. Mais ce système de lois n'est qu'une "promesse vide" lorsqu'il n'est pas appliqué⁵¹².

Nous avons connu des exemples d'ambiguïté et d'imprévisibilité du droit de propriété foncier ci-dessus en lien avec la question du renouvellement du droit d'usage du sol étatique: le sens de l'expression *renouvellement automatique* reste en effet très vague. Bin Li mentionne l'ambiguïté voulue à propos de la cession des droits d'usage du sol pour la construction d'habitations car même si la loi sur les droits réels reconnaît la cessibilité de ce droit, elle restreint cette possibilité au second alinéa en fonction des dispositions de l'État. Ce qui signifie qu'il n'existe pas de règles de droit et que la politique de l'État peut s'appliquer, quand bien même il s'agit de mesures de réformes entreprises à titre expérimental⁵¹³. Cette référence aux dispositions de l'État est particulière car elle prouve encore une fois la suprématie du politique sur le juridique⁵¹⁴. Les autorités peuvent donc restreindre voire interdire la cessibilité des droits d'usage de la collectivité. C'est le cas d'une multiplicité d'expériences mises en place par le gouvernement local en matière de propriété foncière⁵¹⁵.

Le chaos réglementaire qui existe en Chine peut être illustré dans l'exemple des droits d'usage du sol collectif dans la ville de Shenzhen: dans un même édifice il peut être concédé jusqu'à quatre périodes de possession différentes. Étant donné le nombre

⁵¹² He Weifang (2012) In the Name of Justice: Striving for the Rule of Law in China. *Brooking Institution Press.*, p.76.

⁵¹³ Bin Li (2011) *op.cit.*, p.33.

⁵¹⁴ Comme mentionné ci-dessus, l'article 2 de la loi sur l'administration du sol prévoit que c'est le Conseil des affaires d'État qui exerce les droits de propriété de l'État. Donc il faut supposer qu'en matière de droit foncier le Conseil des affaires d'État équivaut à l'État.

⁵¹⁵ Voir par exemple la réforme sur la cession des droits d'usage du sol pour la construction d'habitations en cours examiné dans le chapitre 4. Le gouvernement permet cette cession dans certains territoires en contradiction avec la loi sur l'administration du sol.

d'expériences et de réglementations locales mises en place au cours des dernières décennies, le résultat est un chaos normatif (de sources du droit) et d'insécurité juridique quant à l'application de la loi⁵¹⁶.

5.4 L'absence d'un *ius disponendi* authentique et d'un *ius edificandi*

Cette caractéristique, qui a été déjà analysé plus haut (voir chapitre 2), ne mérite pas d'être plus étendue. Elle est mentionnée dans ce chapitre dans le seul effet de souligner qu'il s'agit de la singularité la plus remarquable du droit de la propriété de la collectivité. Il s'agit probablement de la spécificité du système de propriété *aux caractéristiques chinoises*, un euphémisme pour dire que l'État se réserve le monopole du marché foncier primaire et qu'il prive le droit de la propriété d'une de ses facultés essentielles. C'est à dire que, en accord avec la conception traditionnelle du droit de la propriété, dont l'origine se trouve dans l'œuvre de Bartolo⁵¹⁷, le droit de la propriété comprend les facultés de *ius utendi* (droit d'user), *ius fruendi* (droit de recevoir et de jouir des fruits) et *ius disponendi* (droit de cession ou disposition), c'est à dire la faculté de jouir (les deux premières facultés) et la faculté de disposer.

Toutefois, le droit de la propriété de la collectivité, qui se différencie du droit d'usage du sol attribué aux membres de la collectivité, n'inclut pas entièrement cette faculté de disposer puisque les droits incluent cette faculté mais seulement entre membres de la collectivité et dans son territoire. Ce type de droit n'existe pas dans les autres législations envisagées où ils existent des limitations effectives du droit de la propriété. Cela en est ainsi par exemple en Espagne où le droit de la propriété est limité pour les intérêts privés (servitudes légales entre voisins prévues par le code

⁵¹⁶ Dans un reportage paru dans le journal *Southern Weekly*, il est manifeste par exemple que dans l'édifice *Guoji shangye dasha* au croisement des rues Renmin nan et Jiabin, dans le district de Luohu, les titres de propriétés sont accordés pour des périodes variables (20, 30, 40, et 50 ans), c'est à dire que quatre classes différentes de titres de propriété coexistent à l'intérieur d'un même immeuble. Li Zaili (2016) L'expérience de l'extension de la période de jouissance des droits d'usage du sol à Shenzhen : 50 ans il n'y a pas de problème, mais comment faire avec 70 ans ? (*Shenzhen tudi shiyongquan yanqi shiyan: 50 nian ke xuqi, 70 nian zenmeiban?*). *Nanfang Zhoumo*. 4 octobre 2016. Voir <http://www.infzm.com/content/119952>. Consulté le 15 octobre 2017.

⁵¹⁷ Bartolo de Sassoferrato (1313-1357). Professeur de droit romain du moyen âge. Il a été considéré comme le plus grand juriste de l'histoire (García y García, A. 1991. *Derecho común en España : los juristas y sus obras*. Universidad de Murcia). Son nom a été utilisé pour caractériser des personnages d'avocat dans les opéras de Giacomo Puccini, *Le barbier de Seville*, et dans *Les mariages de Figaro*, de Mozart.

civil, et restrictions au droit de cession limitées aux droits d'acquisition préférentiels). De même, il existe des limitations dans l'intérêt ou l'utilité publique (comme nous le verrons plus loin). Mais en aucun cas il ne s'agit d'une limitation légale du droit de cession ou de construction comme celle prévue par la loi chinoise.

Quant aux limitations du droit de propriété, il faut à nouveau mentionner le *ius aedificandi* ou droit d'édification mentionné ci-dessus qui est la base du droit de la propriété foncière à destination urbaine. Nous avons vu que cette faculté est considérée comme faisant partie du contenu essentiel du droit de la propriété foncière⁵¹⁸. Le droit de la propriété foncière de la collectivité est composé de cette faculté essentielle puisque la cession des droits d'usage du sol pour la construction d'habitations est réalisée dans ce but. Pourtant, l'article 63 de la loi sur l'administration du sol prévoit l'échange de la titularité du sol - de collectif à étatique - à travers l'expropriation comme étape préalable nécessaire avant d'introduire le sol sur le marché. Par conséquent le droit de propriété de la collectivité n'inclura jamais la faculté d'édifier sur le sol urbain, car une fois que le sol est qualifié comme urbain la collectivité perd son droit de propriété.

Ainsi, dans la plupart des régimes juridiques européens et celui des États-Unis, lorsque la fonction sociale restreint au propriétaire le contenu essentiel de son droit, c'est à dire, l'exercice des facultés essentielles du droit de propriété, cela équivaut rendre impossible l'exercice de son droit et, pour cela, l'expropriation est appliquée. Pourtant, en accord avec le cadre juridique chinois, l'introduction du sol dans le périmètre urbain impose automatiquement une expropriation. Le problème est que cette expropriation ne s'impose pas pour que la communauté profite des bénéfices de l'urbanisation, qui est le but de la fonction sociale de la propriété du sol à destination urbaine. Dans le cas chinois, le plus grand bénéficiaire de l'expropriation est souvent l'État. Les redevances sont souvent utilisées pour financer leur budget, mais il existe aussi la corruption rampante comme on le verra ci-dessous. De surcroît, si l'intérêt public impose la réquisition de terrain, une autre différence avec les régimes européens et des États-Unis est que les indemnités versées aux villageois sont

⁵¹⁸ Muñoz Guijosa, M. A. (2009), *op.cit.*, p.363.

payées en fonction des rendements agricoles des terrains, normalement 10 à 30 fois le rendement annuel.

5.5 L'absence d'un système d'imposition efficace comme alternative au financement foncier (tudi caizheng) et la création d'un cadastre

Un aspect préoccupant du cadre juridique actuel du droit de propriété est qu'elle incite les pouvoirs publics à utiliser l'expropriation comme méthode d'enrichissement.

Le sol est devenu un instrument clef pour le développement économique local de la Chine depuis la réforme du partage des taxes de 1994 (*fenshuizhi*). La réforme fiscale de 1994 augmenta les revenus du gouvernement central mais réduisit la part des gouvernements locaux⁵¹⁹. La pratique, aussi nommée *financement foncier* (*tudi caizheng*), s'étendit de façon considérable après la réforme fiscale de 1994, dans la mesure où les terres peu chères des paysans locaux rachetées à bas prix devinrent la source de revenu la plus importante à disposition du gouvernement local. Dans beaucoup de régions, les revenus tirés du *financement foncier* rapportaient plus de la moitié des revenus locaux⁵²⁰.

Un autre coup aux finances publiques locales fut la réorganisation au milieu des années 1990 et la privatisation à grande échelle des entreprises étatiques possédées par les gouvernements locaux (SOE) et des entreprises des cantons et de bourgs (TVE) qui contribuaient fortement aux revenus locaux dans les années 1980 et début 1990. Comme Tao Ran l'affirme, il en résulte la métamorphose des gouvernements locaux de propriétaires d'actifs en collecteurs d'impôt. Cette redéfinition du rôle de l'état a eu un impact considérable sur les comportements des gouvernements locaux⁵²¹.

⁵¹⁹ Elosua, M. *et al.* (2013) Central-local authority relationships and the institutional process of city creation. *UrbaChina Working Paper Series*, n°4., p.6. Voir <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01076092v2>. Consulté le 15 juin 2018.

⁵²⁰ Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État (2006) Deciphering the land situation in today's China: Land finance and local government. *Caijing (Finance and economy)*, February 20, 2006. Chang Liu (2011) Structural Change in Local Finance during China's Reform Era: A Case Study. *Higher Education Press and Springer-Verlag*, 2011.

⁵²¹ Tao, R. (2013) China: Land Policy Reform for Rural-Urban Integration and Sustainable Urbanization. *Background paper prepared for the World Bank and DRC Urbanization Study*, World

Pour compenser le manque de revenu, les gouvernements locaux ont découvert petit à petit la valeur du sol. Or, comme nous l'avons vu, le gouvernement avait découvert la valeur du sol comme facteur de production urbaine avant la réforme fiscale de 1994. Ceci nous fait penser que cette réforme fiscale se fit pour réduire les recettes que les gouvernements locaux allaient recevoir comme conséquence de l'urbanisation accélérée que les dirigeants ont envisagée. Pendant les années 2000, les frais de location du sol ont rapidement crû et constituèrent une grande partie des revenus fiscaux locaux. De plus, lorsque le sol urbain était épuisé, les fonctionnaires locaux avaient l'autorité légale de convertir en terrain agricole. Par conséquent, les revenus locaux augmenteraient avec l'urbanisation. Depuis, les réquisitions du sol agricole, la location de terrains et la gestion de l'expansion urbaine sont devenu le principal négoce des gouvernements locaux chinois⁵²². Toutefois, le plus grand et unique problème avec les frais de location de terrain et le système d'imposition est que la perception se réalise uniquement lorsque le terrain est mis en location par le promoteur commercial⁵²³. Comme Perkins l'affirme, ce type de règlement unique n'est pas viable à long terme. Ainsi les revenus locaux connaissent un énorme apport financier en une fois, mais pas indéfiniment. De même, les paiements importants réglés en une fois sont aussi des cibles tentantes pour la corruption puisque les pots de vin sont aussi plus faciles à être cachés lorsqu'il s'agit d'une transaction en une fois plutôt que des paiements continus⁵²⁴.

En conséquence, il y a un besoin urgent de rationaliser les revenus du gouvernement. Un système de taxe foncière doit aider à rationaliser les schémas d'utilisation du sol⁵²⁵. Dans le rapport sur l'urbanisation élaboré par la Banque mondiale et le Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État de 2014, une des recommandations principales est l'établissement d'un impôt foncier pour fournir une source de revenu stable, et qui accorderait au gouvernement local un budget pour

Bank. Washington, DC.

⁵²² Tao, R. (2013), *ibid*.

⁵²³ Perkins, D.H. (2009), *op.cit.*, p.83.

⁵²⁴ Perkins, D.H. (2009), *ibid*.

⁵²⁵ China's Urbanization and Land : A Framework for Reform. Urban China: Towards Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization. Banque Mondiale et Centre de Recherche et de Développement du Conseil des affaires d'État de 2014. *World Bank Group*. Washington, p.403.

bénéficier de l'augmentation de valeur du sol dans leurs juridictions. De même il recommande que le système d'impôt foncier encourage les propriétaires à utiliser au mieux leur propriété, par exemple en mettant leur appartement en location⁵²⁶. Selon ce rapport, les revenus fonciers actuels atteignent 1,5% du produit intérieur brut de la Chine, et les nations industrielles collectent plus de 2% du produit intérieur brut en moyenne par les taxes foncières (alors que les pays à revenus bas et moyens collectent environ 0,6%)⁵²⁷. Selon l'hebdomadaire *The Economist*, le gouvernement chinois craint la colère des propriétaires de la classe moyenne contre cette taxe, et les autorités craignent que la taxe foncière n'expose leur possession de villas luxueuses obtenues par des moyens tortueux, puisque l'introduction d'une telle taxe impliquerait la mise en place d'une base de données informant qui est propriétaire de quoi⁵²⁸. Cependant, même pour les nations riches, les taxes foncières sont restées constantes lors du boom immobilier, à 6% des revenus étatiques. L'hebdomadaire *The Economist* a consacré un numéro récent à ce problème qui semble ne plus être l'apanage de la Chine et qui empêche les jeunes d'accéder à la propriété immobilière⁵²⁹.

Le système d'imposition vise les transactions plutôt que la possession de propriétés. Il s'agit d'une imposition unique, qui favorise l'évasion fiscale par une déclaration inférieure aux montants réels de la transaction. Les schémas expérimentaux qui ont eu lieu depuis 2011 pour imposer les propriétaires de logement à Chongqing et à Shanghai visent l'introduction d'une imposition des propriétés résidentielles, mais elles ont eu un impact limité jusqu'ici, représentant moins de 1% des revenus des gouvernements locaux⁵³⁰.

Un obstacle principal à la mise en place d'un système de taxe foncière était l'absence de plans cadastraux qui identifient tous les usagers des parcelles de terres ayant des titres transparents. Un sondage sur la propriété foncière a été mené à l'échelle

⁵²⁶ World Bank *et al.* (2014), *ibid.*, p.403.

⁵²⁷ World Bank *et al.* (2014), *ibid.*, p.403.

⁵²⁸ "Muddled Model: Local-government finances in China are a dangerous mess". *The Economist*, 16 novembre 2017.

⁵²⁹ "Stuck in the Past: Overhaul Tax for the 21st Century". *The Economist*, 9 août 2018.

⁵³⁰ A Shanghai, l'expérience d'une taxe foncière a été appliquée environ à 20.000 unités en 2011, augmenté à 30.000 en 2012, et à 110.000 unités en 2013, avec l'exemption de 60 m2 par habitant. Imposition foncière dans la République Populaire de Chine. Rapport de la Banque asiatique du développement, 2014.

nationale au cours de la réforme économique. Il débuta en 1984, lorsque le sol était alors possédé et contrôlé par l'État et distribué administrativement, et dura 12 ans pour s'achever en 1996⁵³¹. Le sondage n'a pourtant pas porté sur l'inscription du sol et le niveau du village naturel⁵³². Selon Peter Ho, cela contribue à *l'ambiguïté institutionnelle* qui rend *le système du droit foncier fonctionnel dans la Chine rurale*: Afin d'éviter l'escalade des contentieux sur le terrain dûs aux controverses autour de la propriété du sol nées de la collectivisation du sol et le manque de titre de propriété et d'inscription au cadastre, le gouvernement chinois a décidé d'être prudent et laisser irrésolue la question de la propriété du sol au niveau du village⁵³³. De toute façon, l'absence de cadastre⁵³⁴ est le motif pour lequel de nombreuses zones rurales ne disposent pas de titre de propriété précis et dûment inscrits, et pour lequel l'imposition foncière est difficile. Un second plan de cadastre a été mis en place entre 2007 et 2009 et un troisième vient de débuter en 2018 et devra être mené pendant les deux années qui viennent⁵³⁵.

Le cadastre a un lien direct avec les titres de propriété, puisque sans délimitation claire de chaque parcelle de terrain, il est impossible d'établir un titre de propriété avec précision. Au cours des dernières années, le gouvernement a consacré de grands efforts à la mise en place d'un registre foncier exhaustif. Dans son document numéro 1 de 2013, le Comité central du Parti appela à une initiative d'inscription à échelle nationale avec comme objectif de l'achever en cinq années. Le registre des titres de propriété de chaque collectivité est pratiquement complet depuis 2012 (la preuve de la propriété est le titre de propriété émis par le canton que la collectivité a enregistré au préalable). Cependant, il restait encore beaucoup de chemin à parcourir pour clarifier les droits d'usage du sol. Il faut savoir que si le nombre de titres de propriété de la

⁵³¹ Lin, G.C.S. (2009) *Developing China: Land, Politics and Social Conditions*. Routledge., p.114.

⁵³² Ho, P. (2005), *op.cit.*, p.42.

⁵³³ Ho, P. (2005), *ibid.*

⁵³⁴ Le terme cadastre qui dérive du grec "katastikhon" désigne justement un inventaire détaillé de la propriété foncière ayant pour finalité le prélèvement d'un impôt. En France, c'est Napoléon qui a instauré par la loi du 15 septembre 1807 la mise en place d'un cadastre parcellaire de l'ensemble des communes de France. Maurin, A. (1990) *Le cadastre en France: histoire et rénovation*. Editions du Centre national de la recherche scientifique, Paris.

⁵³⁵ "China to launch third national land survey". *China Daily*, 16 octobre 2017. http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-10/16/content_33334326.htm. Consulté le 29 juillet 2018.

collectivité est de 62 millions, le nombre de droits d'usage du sol est d'environ 40 fois plus important⁵³⁶.

De plus, il existe une contradiction quant à la constitution du droit de la propriété. En effet, selon la loi sur les droits réels, les droits fonciers sont créés à leur inscription, mais selon la loi sur l'administration du sol, les droits fonciers sont établis lorsque le contrat sur le terrain est créé, peu importe si les droits sont enregistrés. Comme le rapport de la Banque mondiale l'affirme, l'inscription au cadastre des titres fonciers est nécessaire pour rendre les titres fonciers dignes de confiance et la gestion du registre une fois établi est plus simple et moins coûteux⁵³⁷.

Enfin, une autre source stable de revenu pour les gouvernements locaux (et le gouvernement central) et qui n'est pas proposée dans les différentes études sur l'urbanisation en Chine pourrait être l'augmentation de la taxe sur la plus value du sol urbain, lorsque celui-ci est transféré⁵³⁸. La logique sous-jacente du prélèvement de cette taxe est en fait qu'une partie de cette augmentation de valeur du sol est générée à la fois par la décision du législateur d'inclure une parcelle de terrain spécifique dans un périmètre urbain et par les travaux d'urbanisation menés par l'administration.

Le système d'imposition foncier espagnol inclut une telle taxe qui constitue une autre limitation de la propriété: puisque selon l'article 47 de la Constitution espagnole, la société dans son ensemble a aussi le droit de participer aux bénéfices de l'urbanisation, cette taxe collectée auprès du propriétaire lorsqu'il transfère son terrain, réalise ce principe constitutionnel.

Comme nous allons le voir, la mise en œuvre d'un système d'imposition foncier pourrait fournir une source stable de revenus aux gouvernements locaux et les rendre moins dépendant du financement foncier actuel. De même, l'introduction de la

⁵³⁶ Ministère du territoire et des ressources : termine la certification et l'inscription des droits de la propriété de la collectivité (*guotubu : nongcun jiti tudi suoyouquan quequan dengji fazheng wancheng*). *Xinhua wang*, 25 septembre 2013. Voir <http://news.sina.com.cn/c/2013-09-25/204928300413.shtml>. Consulté le 25 juillet 2017.

⁵³⁷ World Bank *et al.* (2014) *op.cit.*, p.321.

⁵³⁸ González Pérez, J. (2007) *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, vols. I y II, *Civitas*. Madrid., p.161.

fonction sociale de la propriété dans le cadre juridique du régime foncier pourrait éviter de recourir à l'expropriation à chaque fois que le sol de la collectivité est impliqué dans le plan d'usage du sol. Pour cela, la planification urbaine devient essentielle comme instrument régulateur de la relation entre le sol, l'ingrédient basique de l'urbanisation, et le droit foncier.

