



**ENJEUX POLITIQUES ET SOCIÉTAUX DE L'ÉDIFICATION D'UNE
ARMATURE JURIDIQUE DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE EN CHINE
LE CAS DES EXPROPRIATIONS ET DÉMOLITIONS DE LOGEMENT
DANS LES VILLES**

Judith Audin*

En Chine, le développement juridique de ces dernières années a précisé les modalités d'accès à la propriété immobilière. Depuis la promulgation en 2007 de la Loi sur la propriété (*wuquanfa*), les « nouveaux propriétaires » ont de plus en plus recours à la justice pour faire valoir leurs droits. Mais les propriétaires de logement menacés d'expropriation ne bénéficient pas de cette possibilité. Le caractère « *chai* » (à démolir), peint sur les murs, devenu un symbole courant dans les grandes villes, suscite l'indignation dans le pays et à l'étranger. Les actions de résistance des habitants réussissent rarement, et peuvent même conduire à des actes de désespoir.

Le 13 novembre 2009, le cas d'une immolation par le feu à Chengdu a relancé le débat sur l'encadrement légal de l'expropriation. La maison de Tang Fuzhen, située sur la zone d'un projet d'aménagement public, était considérée comme une « construction illégale » ne donnant pas lieu à indemnisation. Son geste extrême résulte de l'échec des démarches entreprises pour faire reconnaître ses droits. Elle décéda des suites de ses blessures, et depuis, sa maison a été rasée. La vidéo de l'immolation, diffusée massivement dans les

médias et sur internet, a relancé le débat, à la suite duquel le 10 décembre 2009, cinq juristes de l'université de Pékin publiaient une lettre ouverte au Conseil d'État, appelant à une réforme du Règlement sur les démolitions en zones urbaines.

LES AMBIGUÏTÉS DU STATUT DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE DANS LES ZONES URBAINES

Si la promulgation de la Loi sur la propriété a clarifié la notion de propriété immobilière, elle n'a pas, à ce jour, donné un cadre juridique cohérent aux démolitions et expropriations.

Incohérence et zones d'ombre des cadres juridiques de l'expropriation

Le système juridique, dont l'autonomie est encore faible, se caractérise par d'importants écarts entre la théorie et son application pratique. En zone urbaine, les secteurs de l'immobilier et de la construction font intervenir plusieurs niveaux de propriété. Selon la Constitution, le terrain est officiellement une propriété de l'État. Ce dernier, incarné par les gouvernements locaux au niveau de la commune (*shi zhengfu*) ou de l'arrondissement (*qu zhengfu*), octroie des droits d'usage (*shiyong quan*) du sol. En cas d'expropriation, ces droits font l'objet d'un transfert au nouveau « propriétaire », modifiant l'appartenance du bâti. La vente de droits d'exploitation des terrains constitue un champ de développement de pratiques de corruption des cadres locaux par les promoteurs immobiliers (pots-de-vin, avantages en nature, etc.).

Les frontières ambiguës de la légalité des expulsions proviennent de la multiplicité de règlements et de lois concernant les questions d'expropriation¹. Il existe de nombreux décalages entre les récentes lois et la Constitution, et le Règlement sur les démolitions, toujours en vigueur². Par exemple, selon la Constitution et les lois, l'État est responsable des réquisitions et compensations. Cependant, le Règlement sur les démolitions charge un organe administratif d'émettre les permis de démolir, sans contrôle juridique. Et surtout, la notion floue d'« intérêt public » (*gonggong liyi*) du Règlement sur les démolitions est critiquée. Sa définition légale peu précise aboutit à une justification passe-partout qui ouvre la voie à des pratiques abusives par les promoteurs immobiliers empêchant tout recours défensif par les expropriés.

Enfin se pose le problème de l'indemnisation car le relogement est de moins en moins proposé aux habitants. Selon le Règlement sur les démolitions, l'expropriant – le promoteur –

1 Il s'agit des Règlements sur les démolitions de bâtiments dans les zones urbaines (2001), de la Loi sur la propriété (2007), de la Constitution chinoise (révisée en 2004), de la Loi sur la planification urbaine et rurale (2007), de la Loi sur l'administration des biens immobiliers (1994) et de la Loi d'administration du sol (2004).

2 Voir l'analyse de Li Bin, « L'expropriation en droit administratif chinois : entre l'efficacité excessive et la légitimité délicate », communication du 29 janv. 2010 à Sciences Po Paris.

et l'exproprié doivent parvenir à un accord avant la démolition. Or cette dernière a souvent lieu avant que l'accord ne soit conclu. Les juges sont impuissants par rapport aux gouvernements locaux, qui délivrent les permis de démolir. Les indemnités ne suffisent pas à retrouver un logement à un prix adéquat si ce n'est dans des zones fortement excentrées.

Ambivalences en matière de planification urbaine : le difficile arbitrage entre les objectifs d'efficacité économique et de stabilité sociale

Le statut du terrain urbain a évolué. La terre est désormais une marchandise de plus en plus convoitée. Jusqu'au début des années 2000, le développement du secteur de l'immobilier visait à désengager l'État de la charge du logement dans le cadre des politiques de réforme. Les autorités, dont Zhu Rongji, Premier ministre, avaient formulé deux objectifs. Le dynamisme de la promotion immobilière et l'accès à la propriété privée avaient tout d'abord pour fonction de stimuler la croissance économique. Par ailleurs, la question du confort était aussi soulevée en vue d'améliorer les conditions de logement de la population³. Un discours officiel teinté d'hygiénisme et d'impératif de modernisation justifie la rénovation de quartiers historiques en insistant sur le désengorgement et la résorption de l'habitat insalubre dans les centres-villes. La politique du logement reste ambiguë à cet égard. Si les destructions continuent dans certains quartiers, les autorités mettent parfois en œuvre des projets de réhabilitation de logements dégradés, comme ce fut le cas dans les quartiers historiques de Pékin en 2009.

L'extrême rapidité du développement du secteur immobilier a pour effet l'ouverture d'espaces de laisser-faire et la multiplication de scandales impliquant des cadres locaux⁴. En conséquence, les autorités doivent gérer des compromis fragiles entre les tentations d'accumulation des richesses et la préservation de la stabilité sociale. Les atteintes à la population, révélant des pratiques abusives et des actes de violence, conduisent à des reprises en main du secteur de la promotion immobilière par les autorités centrales afin d'apaiser la vindicte populaire. En 2003, trois tentatives d'immolation étaient liées à des expropriations forcées⁵. Ces événements médiatisés se sont accompagnés, l'année suivante, de la publication par le Conseil d'État de restrictions sur les procédures de démolition. En 2004, la protection de la propriété privée a été inscrite dans la Constitution chinoise. De même, la réforme du logement se traduit par l'édification progressive d'un

3 La question du confort illustre les contradictions entre gouvernants et gouvernés. Valérie Laurans, « L'argument du confort pour déplacer les résidents urbains : le cas de Jianyeli, projet-pilote de restauration », *Perspectives chinoises*, janv.-fév. 2005, n°87.

4 Citons par exemple, le suicide du vice-maire de Pékin, Wang Baosen, responsable de l'aménagement urbain. Voir « Pékin : un suicide encombrant », *Le Figaro*, 10 avr. 1995.

5 Voir « La Chine est le théâtre de tensions sociales croissantes autour de la spéculation immobilière », *Le Monde*, 1er oct. 2003 ; « Desperate measures », *The Economist*, 11 oct. 2003.

encadrement juridique de la propriété privée. Mais actuellement, il ne s'adresse qu'à la part restreinte de la population qui a les moyens de financer un logement neuf.

L'EXIGENCE DE JUSTICE DE LA POPULATION, UNE NOUVELLE QUESTION SOCIALE

La qualité du cadre de vie est devenue un enjeu de lutte entre les promoteurs, les habitants et les différents niveaux des administrations municipales. Les habitants engagent des revendications dans la sphère domestique au nom d'une certaine idée de la justice en termes de droits individuels et de dignité tandis que l'État chinois est amené à prendre en compte les besoins d'une population diversifiée en vue de garantir la stabilité sociale. La marchandisation de la société crée des espaces flous autour de la « propriété », que les individus investissent en condamnant violence et corruption, rejoignant ainsi les objectifs de « société harmonieuse » de l'État central.

Les mouvements de défense des quartiers historiques

Dans les quartiers anciens, les actions de défense de riverains menacés d'expulsion sont peu organisées. La plupart cèdent par manque d'information sur les ressources à mobiliser. Néanmoins, l'opposition à la destruction de ces quartiers semble traduire un certain code de l'honneur, au nom de l'histoire du lieu, ce qui explique qu'elle soit fréquemment soutenue par des intellectuels, artistes, journalistes ou avocats. Shu Yi (fils de l'écrivain Lao She) et Liang Congjie (fils de l'architecte Liang Sicheng) incarnent cette lutte⁶. Cependant, ces actions sont le plus souvent vouées à l'échec face aux alliances entre les administrations locales et les promoteurs et à la faible indépendance de la justice.

La capacité de résistance des habitants s'appuie surtout sur leur endurance. Pour le moment, les solutions consistent en des règlements au cas par cas. Évoquons ici le syndrome des « foyers-clous » (*dingzi hu*), qui caractérise des logements dont les habitants refusent de partir tant qu'ils n'auront pas mieux négocié leur indemnisation avec les promoteurs. Un couple de Chongqing avait notamment réussi à obtenir gain de cause. Refusant de quitter leur logement, les promoteurs avaient commencé à creuser le chantier tout autour de la maison, donnant lieu à un cliché insolite qui avait circulé sur internet. La capacité à faire durer la lutte est cependant limitée par le fait que l'indemnisation sera d'autant plus élevée que les personnes acceptent de déménager plus vite.

6 Militants pour la préservation du vieux Pékin, ils ont réussi à obtenir le déménagement de maisons menacées en numérotant les pierres en vue de les déménager et de les protéger.

Le rôle des médias et des experts dans l'orientation du débat public

Le relais des affaires de démolition par les médias est essentiel. Les comptes-rendus des excès, pratiques abusives et scandales par les journalistes exercent un impact sur le monde politique. A l'instar des médias traditionnels mais avec une capacité de diffusion plus immédiate, internet devient un outil de transmission d'information, en particulier sur les modes de revendication peu conventionnels.

Les experts, notamment en droit et en économie, influencent également les décisions politiques et le contenu du débat public. Dans l'affaire Tang Fuzhen, l'intervention des juristes a été décisive. Leur appel à une réforme dénonce le manque de cohérence du Règlement sur les démolitions avec la Constitution et la Loi sur la propriété. Leur argumentaire est construit autour de la notion de « société harmonieuse », objectif politique des dirigeants actuels qui redoutent les conflits entre les habitants et les autorités menaçant la stabilité sociale. Certains économistes dénoncent également la corruption, craignant un éclatement de la bulle spéculative. Les autorités centrales sont sensibles aux discours prônant une stabilisation des marchés, une plus grande transparence et l'édification d'un cadre juridique adapté.

La définition de la propriété est un enjeu essentiel dans la société chinoise actuelle. Le problème de l'expropriation met au jour le rôle de plus en plus important des médias et des experts dans la politique, et surtout l'ambivalence des autorités administratives locales, qui combinent libéralité et contrôle sur le secteur immobilier, régulièrement menacé de surchauffe, selon la conjoncture.

La codification juridique résulte des évolutions sociales et des orientations de l'État central. Les expropriations renvoient à l'édification d'un État de droit. Jusqu'à présent, la tentative de limitation des abus en matière de démolition forcée se traduisait par des accords ponctuels visant à préserver la paix sociale. Aujourd'hui, les autorités chinoises, à tous les niveaux, semblent s'accorder sur la nécessité d'une harmonisation des conditions d'expropriation au regard de l'évolution du régime de la propriété privée. En décembre 2009, le Conseil d'État a annoncé son projet de révision du Règlement sur les démolitions. Le nouveau « Règlement sur la réquisition et l'indemnisation de terrains étatiques » apportera d'importants changements. L'« intérêt public » fera l'objet d'une définition précise, excluant les projets de promotion immobilière. Mais la question de la propriété privée, comme ce fut le cas lors du vote de la loi en 2007, fait toujours débat au sein des élites chinoises. Les habitants, eux, restent méfiants.

***Judith Audin, doctorante au CERI,
a publié « Le quartier, lieu de réinvention des relations Etat-société en Chine urbaine »,
Raisons politiques, n° 29, 2008**