



## Perspectives chinoises

2019-1 | 2019

Droit et justice en Chine : tensions, mutations et débats

---

# Le contrôle juridictionnel des actions gouvernementales en Chine

Wei Cui, Jie Cheng et Dominika Wiesner

Traducteur : Camille Richou

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/9140>  
ISSN : 1996-4609

### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

### Édition imprimée

Date de publication : 24 avril 2019  
Pagination : 37-47  
ISBN : 979-10-91019-30-9  
ISSN : 1021-9013

### Référence électronique

Wei Cui, Jie Cheng et Dominika Wiesner, « Le contrôle juridictionnel des actions gouvernementales en Chine », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2019-1 | 2019, mis en ligne le 19 mars 2020, consulté le 26 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/9140>

---

© Tous droits réservés

# Le contrôle juridictionnel des actions gouvernementales en Chine

WEI CUI, JIE CHENG ET DOMINIKA WIESNER

**RÉSUMÉ :** Le contrôle juridictionnel<sup>(1)</sup> des actions du gouvernement est souvent utilisé comme un baromètre de l'attitude du gouvernement vis-à-vis de l'État de droit en Chine. Ainsi, en observant l'orientation des réformes judiciaires de l'administration du président Xi Jinping, les médias ont considéré l'évolution du traitement des contentieux contre les agences gouvernementales comme un signe d'amélioration de l'État de droit. Nous proposons un examen sélectif de l'évolution du système de règlement des contentieux administratifs en Chine au cours des dernières années, en accordant une attention particulière à la Loi sur les contentieux administratifs de 2014 et à une interprétation de cette loi faite en 2018 par la Cour populaire suprême. Selon nous, la question de savoir s'il est possible de poursuivre le gouvernement a de toute évidence été supplantée par la question du traitement de ces éventuelles poursuites par les tribunaux. Par ailleurs, la notion générique d'indépendance judiciaire ne permet plus d'éclairer suffisamment les réponses judiciaires réelles ou possibles. En utilisant le champ supposément vaste du contrôle des directives politiques informelles comme exemple, nous montrons en quoi le plaidoyer en faveur d'une amélioration symbolique du traitement des contentieux administratifs en Chine peut se faire au prix de la protection des fonctions non symboliques du contrôle juridictionnel, à savoir la cohérence du droit et l'uniformité des décisions de justice.

**MOTS-CLÉS :** Contrôle juridictionnel, droit chinois, critère du contrôle, champ d'application du contrôle, Cour populaire suprême.

## Introduction

Les lois et politiques chinoises sur le contrôle juridictionnel des actions du gouvernement sont souvent présentées comme un baromètre important de l'attitude du gouvernement vis-à-vis de l'État de droit en Chine<sup>(2)</sup>. C'est pourquoi, au cours des dernières années, lors de leur couverture des réformes judiciaires de l'administration Xi Jinping, les médias ont considéré l'évolution du traitement des contentieux contre les agences gouvernementales comme un signe d'amélioration de l'État de droit, et ce malgré la multiplication des signes de répression politique et l'accroissement de l'autoritarisme<sup>(3)</sup>. Que l'institution du contrôle juridictionnel puisse ou non supporter le poids symbolique qui lui a été conféré – nous pensons qu'il existe de nombreuses raisons d'en douter (Cui 2017) – on a effectivement constaté au cours des dernières années une véritable mutation du système de règlement des contentieux administratifs en Chine. En 2014, la Loi sur les contentieux administratifs (*Administrative Litigation Law* ou ALL) a été amendée pour la première fois depuis son adoption en 1989 ; la nouvelle loi, largement modifiée, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2015<sup>(4)</sup>. En 2018, la Cour populaire suprême (CPS) a publié une longue interprétation de l'application de la loi sur les contentieux administratifs (ci-après « Interprétation de la CPS de 2018 ») qui remplace et révisé en profondeur les interprétations précédentes et introduit plusieurs innovations doctrinales et institutionnelles importantes. De manière plus générale, les réformes du système judiciaire chinois menées depuis 2014 – en particulier la concentration (au niveau de chaque province) du financement des tribunaux, la réallocation des juridictions vers des instances supérieures, la création de nouvelles cours de circuit au niveau supra-provincial et un changement drastique des incitations professionnelles offertes aux juges – ont toutes eu un impact direct sur les tribunaux administratifs traitant des poursuites contre les agences gouvernementales.

La réalité empirique du contrôle juridictionnel rend ces changements légaux, doctrinaux et institutionnels encore plus difficiles à ignorer. Le nombre de procès en première instance contre les agences gouvernementales en Chine a fortement augmenté, passant de 123 194 en 2013 à 230 432 en 2017, soit une augmentation de 87 % ; et le nombre de contentieux en deuxième instance (c'est-à-dire en appel) a progressé encore plus rapidement – de 207 %, en passant de 35 222 à 108 099<sup>(5)</sup>. Par habitant, le volume des contentieux administratifs en Chine dépasse déjà celui de Taiwan<sup>(6)</sup>, et certainement celui d'autres pays où la responsabilité démocratique et l'indépendance judiciaire sont considérées comme bien établies.

Dans cet article, nous procédons à un examen sélectif des changements récents opérés sur les doctrines et procédures du contrôle juridictionnel.

1. Le contrôle juridictionnel, *judicial review* en anglais, désigne une forme de contrôle des décisions du gouvernement par les juges. Appelé aussi parfois « contrôle judiciaire », notamment dans la terminologie juridique canadienne, il convient alors de le distinguer de la procédure pénale de droit français consistant à soumettre une personne à certaines obligations dans l'attente de sa comparution (Ndt).
2. La littérature en langue chinoise sur le règlement des contentieux administratifs en Chine est trop volumineuse pour être citée. Nous indiquons les sources les plus pertinentes ci-dessous. Parmi les travaux récents en anglais, nous nous référons à He (2018) ; Liebman *et al.* (2017) ; Cui et Wang (2017).
3. Voir, par exemple, Ian Johnson, « China Grants Courts Greater Autonomy on Limited Matters », *The New York Times*, 2 janvier 2016, <https://nyti.ms/1YXhQ7F> (consulté le 1<sup>er</sup> septembre 2018) ; « Justice served, sometimes: For some plaintiffs, courts in China are getting better », *The Economist*, 30 septembre 2017, vol. 424, n° 9060 : 57.
4. Par la suite, nous faisons référence à la Loi sur les contentieux administratifs amendée de 2015 par « ALL de 2015 » et à la loi précédant l'amendement de 2014 par « ALL de 1989 ».
5. Toutes les statistiques citées dans cet article pour la période 2013-2016 proviennent du *China Law Yearbook*. Les statistiques sur les procès de 2017 sont basées sur des données non publiées fournies aux auteurs par la CPS.
6. Sur le nombre de cas traités par les tribunaux administratifs taiwanais ces dernières années, voir les statistiques du Yuan judiciaire de la République de Chine (Taiwan), <http://www.judicial.gov.tw/juds/report/sg-2.htm> (première instance) et <http://www.judicial.gov.tw/juds/report/sc-2.htm> (appel) (consultés le 1<sup>er</sup> septembre 2018).

Nous adopterons une approche pragmatique et comparative. Selon nous, la question de savoir s'il est possible de poursuivre le gouvernement a, de toute évidence, été supplantée par la question du traitement de ces éventuelles poursuites par les tribunaux. Par ailleurs, la notion générique d'indépendance judiciaire ne permet plus d'éclairer suffisamment l'ensemble des réponses judiciaires réelles ou possibles. Cependant, de nombreux commentateurs du contrôle juridictionnel chinois issus du milieu des médias ou de la recherche (aussi bien en Chine qu'en Occident) restent fixés sur des valeurs symboliques. Incontestablement, cette idée fixe a donné naissance à des arrangements institutionnels qui menacent de diminuer, et non de consolider, l'autorité judiciaire.

Pour illustrer ce point, nous examinerons plus particulièrement les controverses entourant le champ d'application prévu par la ALL dans les parties intitulées « Perspective comparative sur le champ d'application du contrôle juridictionnel » et « Innovations de l'interprétation de la CPS de 2018 ». Il est généralement admis que le champ d'application du contrôle juridictionnel en Chine est trop restreint. Nous montrerons, en comparant plusieurs systèmes de droit administratif, que le champ d'application du contrôle juridictionnel d'avant la réforme de 2015 était en fait relativement normal. Ce sont plutôt les efforts menés depuis 2015 pour étendre sa portée qui sont inhabituels au regard des normes internationales. Simultanément, nous montrerons qu'un problème central du droit administratif dans les démocraties libérales – à savoir le critère adopté par les tribunaux lors de l'examen de la légalité des actions gouvernementales – a souvent été ignoré à la fois par les réformes institutionnelles en Chine et par les spécialistes. L'authentification de ce problème nous permet d'identifier une régression majeure de l'autorité judiciaire impulsée par les réformes récentes. Cette situation laisse entrevoir la possibilité que le plaidoyer en faveur d'une amélioration symbolique du traitement des contentieux administratifs en Chine se fasse au prix de la protection des fonctions non symboliques du contrôle juridictionnel, et des garanties qui importent réellement aux juges, à savoir la cohérence du droit et l'uniformité des décisions de justice.

Avant de nous plonger dans cette controverse, nous fournissons dans la première partie des informations contextuelles sur l'amendement de la ALL (et l'interprétation de la CPS) ainsi que sur l'impact de la réforme judiciaire sur le règlement des contentieux administratifs. La conclusion proposera quelques pistes de réflexion sur l'évolution de la ALL.

## La loi sur les contentieux administratifs de 2015 et la réforme judiciaire d'après-2013

### Contexte

La révision de la ALL de 1989 a été, pendant une décennie, l'objet de discussions alimentées par les propositions de réforme provenant d'instances supérieures telles que le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire (CPANP) et la CPS. En décembre 2003, le 10<sup>ème</sup> CPANP a inscrit la révision de la ALL dans la liste de catégorie II de son programme législatif – ce qui signifiait que le CPANP devait rédiger un projet sans délibérations immédiates. Ce n'est qu'en décembre 2013 que le programme législatif du 12<sup>ème</sup> CPANP a placé la révision de la ALL dans la liste de catégorie I, pour une délibération durant le mandat en cours. Suite à ces deux inclusions dans le calendrier législatif du CPANP, des recherches systématiques ont été menées quant à la révision de la ALL, en particulier entre 2005 et 2007, puis entre 2012 et 2014 (Zhang 2015 : 66)<sup>(7)</sup>.

La CPS a joué un rôle important dans ce processus. Un ouvrage collectif dirigé et co-écrit par un juge et vice-président de la CPS, Jiang Bixin, *Amélioration du système de règlement des contentieux administratifs chinois : Étude pratique pour une révision de la ALL*, est devenu un classique (Jiang 2005) et a contribué à identifier bon nombre des enjeux majeurs du débat<sup>(8)</sup>. Les opinions exprimées dans l'ouvrage étaient à la fois institutionnelles et personnelles<sup>(9)</sup>. Jiang a identifié quatre enjeux majeurs pour réformer le règlement des contentieux administratifs : (1) accorder davantage d'autonomie au tribunal administratif ; (2) encourager la formation de juges spécialisés en droit administratif ; (3) rendre des jugements efficaces et inclusifs ; et (4) renforcer la flexibilité juridictionnelle (*ibid.* : 9-12). L'influence de la CPS sur la révision de la ALL est visible à la fois à travers les problèmes mis en avant par le CPANP durant ses délibérations et l'élaboration des révisions de la loi. Par exemple, lorsque Xin Chunying 信春鹰, directrice adjointe du Bureau des affaires législatives du CPANP, a introduit le projet de révision de la ALL le dernier jour de la session de 2013, elle a mentionné les « trois difficultés d'arbitrage » (à savoir porter plainte, rendre un jugement et faire appliquer une décision), renvoyant aux « trois difficultés » formulées par Jiang en 2005 (*ibid.* : 9-10). De nombreuses dispositions du projet de révision ont également été anticipées par les 11 thèmes qui structurent l'ouvrage de Jiang. Néanmoins, parmi les quatre enjeux critiques identifiés par Jiang (et ses collègues de la CPS), le CPANP a accordé la priorité aux problèmes d'arbitrage (notamment les trois difficultés indiquées ci-dessus), et a hésité à traiter les deux premiers problèmes structurels (c'est-à-dire les rôles des tribunaux et des juges administratifs).

Les spécialistes et autres acteurs du domaine ont exprimé des opinions assez différentes à propos de la révision de la ALL. Selon une enquête menée après la publication du projet de révision de la ALL, les sujets les plus souvent considérés comme intéressants étaient : (1) le champ d'application du contrôle juridictionnel, à savoir la typologie des affaires et des contentieux concernés ; (2) la distribution des affaires entre les différents niveaux de tribunaux ; (3) la codification de la médiation dans la procédure judiciaire ; (4) les contentieux d'intérêt public ; et (5) l'examen des Documents Politiques Informels (DPI, *guifanxing wenjian* 规范性文件) (Li 2016 : 114)<sup>(10)</sup>. Alors que la quasi totalité de ces sujets sont abordés dans l'ouvrage publié par Jiang en 2005 ou dans des articles et ouvrages d'autres juges de la CPS (Li, Wang et Liang 2013 : 69)<sup>(11)</sup>, ils n'ont pas la perspective structurelle et institutionnelle qui caractérisait les propositions des réformateurs de la CPS. Ainsi, les commentaires publics sont intéressants principalement parce qu'ils éclairent l'approche très conservatrice du projet du CPANP de 2013, qui pour la plus grande part se contentait de compiler les interprétations judiciaires existantes (Li 2016 : 111). Quoiqu'il en soit, les discussions concernant les réformes judiciaires structurelles étaient largement limitées à la communauté des spécialistes du droit administratif.

7. Avant 2003, les recherches et les critiques sur la ALL de 1989 étaient assez sporadiques.
8. Jiang a participé à la rédaction de la ALL de 1989 et a été directeur de la division administrative de la CPS entre 1999 et 2002, avant de devenir l'un des vice-présidents de la CPS en 2003. Il a été nommé directeur adjoint du Comité constitutionnel et juridique du Congrès national du Peuple en mars 2018, juste après la publication de l'interprétation judiciaire de 2018.
9. L'ouvrage a été co-écrit avec d'autres juges de la CPS, dont Cai Xiaoxue, Gan Wen, Duan Xiaojing et Liang Fengyun.
10. Voir la partie intitulée « Perspective comparative sur le champ d'application du contrôle juridictionnel » ci-dessous pour une discussion approfondie sur les pratiques d'examen des DPI précédant 2015.
11. Les experts de la ALL ont également eu des débats assez philosophiques sur la nécessité de passer à une réécriture complète ou à une révision progressive, et sur la nécessité de mettre en place un système judiciaire administratif indépendant.

Au début de l'année 2014, les initiatives politiques du Parti communiste chinois (PCC) ont accéléré le processus de réforme de la ALL. Premièrement, par l'adoption de la « Décision du PCC sur d'importantes questions relatives à l'approfondissement général de la réforme » en novembre 2013. Puis le Groupe dirigeant central pour l'approfondissement général des réformes (GDCAR), dirigé par Xi Jinping, a été créé. Le 28 février 2014, le GDCAR publie « Opinions et division du travail pour l'approfondissement des réformes judiciaires et sociales ». Ce document pose les fondations du système de limitation de la proportion de juges dans le personnel des tribunaux (*faguan yuan'e zhi* 法官员额制), ainsi que la création de tribunaux couvrant plusieurs régions/districts<sup>(12)</sup>. En octobre 2014, le PCC adopte la « Décision sur l'instauration de l'État de droit dans tous les domaines » qui préconise, entre autres mesures, la réforme du système d'enregistrement des jugements en passant de la mise en œuvre du contrôle de fond à un simple système d'enregistrement.

En réponse à ces nouvelles politiques et aux critiques publiques, le CPANP publie un nouveau projet de révision en 2014, amendant 61 des 75 articles de la ALL de 1995. Outre la proposition originale, le projet met en avant des dispositions portant sur les points suivants : (1) le système d'enregistrement des affaires ; (2) l'obligation faite aux dirigeants d'agences mises en cause durant un contentieux d'assister aux audiences ; (3) la possibilité de mettre les organismes de contrôle administratif sur le banc des accusés ; (4) la sanction d'actes administratifs inappropriés ; et (5) l'examen judiciaire des DPI. Parmi ces dispositions, seule la proposition concernant le système d'enregistrement des affaires avait été anticipée par le projet de 2013 ; les autres nouvelles propositions pouvant toutes être vues comme une réponse à la politique de réforme judiciaire du PCC. Ce projet a été discuté par le CPANP et approuvé avec quelques modifications mineures le 1<sup>er</sup> novembre 2014 (Qiao 2014).

### Examen de la ALL de 2015

La ALL de 2015 a conservé la structure originale de la ALL de 1989 en la précisant et en l'enrichissant de manière à atteindre 103 articles. Certaines révisions majeures sont résumées ci-dessous (Tong 2015 : 22-7).

### Extension progressive du champ d'application du contrôle juridictionnel

Dans le cadre de la ALL de 2015, un individu, une organisation ou une personne morale peut engager des poursuites judiciaires si il ou elle estime qu'une « action administrative » viole ses droits et intérêts légaux (article 2). Le terme « action administrative » remplace « action administrative concrète » de la ALL de 1989, bien que cette nouvelle terminologie ait peu de signification en elle-même pour l'extension du champ d'application. Cela est principalement dû au fait que la ALL de 2015 conserve une disposition (article 13) de la ALL de 1989 excluant quatre catégories d'actions gouvernementales du contrôle juridictionnel – notamment la création formelle et informelle de règlements. Plus important, l'article 2 (2) étend la définition de l'« action administrative » pour y inclure les décisions prises par les organisations habilitées à exercer un mandat administratif, telles que les universités et certains organismes de régulation. En outre, l'article 12 précise 11 domaines où il est possible d'entamer une procédure à l'encontre du gouvernement, en faisant des références explicites aux violations d'accords d'indemnisation sur les terres ou les logements, aux modifications et rési-

liations illégales d'accords portant sur des opérations commerciales autorisées par le gouvernement et aux restrictions illégales sur la liberté physique des individus. S'il est vrai que toutes les actions gouvernementales qui empiètent sur les droits individuels ou de propriété des plaignants peuvent être remises en question (avant et après 2015), la nouvelle liste semble privilégier des domaines où la nécessité de répondre à un ressentiment ou à des troubles sociaux est la plus urgente.

La CPS précise un peu plus le champ d'application du contrôle juridictionnel dans son interprétation de 2018. L'interprétation prévoit dix autres catégories d'exclusion du contrôle se trouvant toutes dans une zone grise au sein de laquelle les juges ont pu rendre des décisions (jugements) incohérentes : (1) enquêtes publiques et de sécurité nationale relatives au code de procédure pénale ; (2) médiations et arbitrages prévus par la loi ; (3) conseils administratifs ; (4) réaffirmations de décisions antérieures ; (5) actions administratives sans effets externes ; (6) actes préparatoires et délibératifs ; (7) applications de décisions de justice ; (8) actes de contrôle interne ; (9) décisions contre des requêtes ; et (10) actes administratifs n'ayant aucun effet réel sur des individus ou des personnes morales. Par rapport à la ALL de 2015, l'interprétation de la CPS de 2018 explicite la portée des contentieux qu'il est possible de soumettre au contrôle juridictionnel.

D'un point de vue terminologique, on pourrait affirmer que tous ces points relèvent de la cause d'action. Les discussions sur le « champ d'application du contrôle juridictionnel » en Chine concernent aussi parfois les cas sur lesquels les tribunaux sont habilités à rendre des décisions. La partie suivante discute du nouveau pouvoir d'examen des DPI dont disposent les tribunaux (« Perspective comparative sur le champ d'application du contrôle juridictionnel »).

### Précision de l'intérêt à agir

La condition de l'intérêt à agir en justice de la ALL de 1989 a été formulée de manière subjective : il est possible d'intenter un procès si l'on « considère » qu'une action administrative concrète viole ses droits ou intérêts légaux (article 2). Une interprétation de 2000 de la CPS concernant la ALL de 1989 stipulait que seules les personnes ayant des droits et des intérêts légaux pouvaient porter plainte – ce qui était considéré par certains comme trop restrictif (Jiang 2013 : 9). La ALL de 2015 avait pour ambition de résoudre cette controverse. Elle indique qu'une personne soumise à une action administrative ou toute autre personne ayant un intérêt lié à cette action administrative a le droit de porter plainte (article 25). L'expression « ayant un intérêt lié » est considérée comme plus large que « ayant des droits et des intérêts légaux », mais plus étroite que « considérant ses intérêts [violés] » (Tong 2015 : 25).

L'interprétation de la CPS de 2018 fournit d'autres règles pour identifier les plaignants en droit d'intenter une action dans le cadre de l'article 25 de la ALL de 2015. Les parties nouvellement désignées incluent, par exemple, (1) les personnes qui déposent une plainte auprès d'une agence gouvernementale pour défendre leurs droits et intérêts légaux et qui souhaitent contester la réponse de l'organisme de traitement (article 12 (5)) ; (2) un créancier dans le cas où l'action d'une agence gouvernementale à l'encontre d'un débiteur endommage la créance de ce dernier et où l'agence gouvernementale est légalement tenue d'assurer la protection ou de prendre en

12. La CPS a rapidement répondu à cette politique avec son quatrième plan de réforme quinquennal en juillet 2014, mettant l'accent sur le système de quota des juges, d'enregistrement des affaires et les expérimentations des tribunaux interrégionaux.

compte ses droits (article 13) ; (3) le fondateur ou le contributeur au capital d'une entité à but non lucratif qui estime que l'action d'une agence enfreint les droits et intérêts légaux de l'entité (auquel cas le fondateur ou contributeur peut déposer une plainte en son propre nom) (article 17) ; et (4) un comité de propriétaires de biens en copropriété ou un ou des propriétaires qualifiés de ces biens (article 18).

Cependant, la ALL révisée s'abstient de donner aux parties non gouvernementales le droit d'engager des poursuites dans le cas de contentieux d'intérêt public. Au cours du débat sur la révision de la ALL, la société civile et les procureurs étaient considérés comme des plaignants potentiels dans les contentieux d'intérêt public (Jiang 2013 : 16). Avant 2015, les tribunaux recevaient également les affaires présentées par des organisations non gouvernementales<sup>(13)</sup>. En effet, en 2014, la Loi sur la protection de l'environnement a été révisée et l'article 58 prévoit que les organisations sociales enregistrées peuvent engager des actions en défense de l'intérêt public. Cependant, dans un amendement de la ALL de 2017, le CPANP a ajouté le paragraphe 4 à l'article 25 de la ALL, prévoyant que le procureur peut intenter une action en justice lorsque des agences administratives responsables agissent en violation de la loi ou omettent d'agir, dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et la sécurité des médicaments, la protection des actifs de l'État et la transaction des droits d'utilisation des terres appartenant à l'État, ou lorsque des intérêts nationaux ou publics peuvent être lésés. La révision de la ALL de 2017 exclut donc la société civile des contentieux administratifs d'intérêt public, bien qu'un litige d'intérêt public par le biais de procédures civiles soit toujours possible.

### Amélioration des jugements et décisions

La ALL de 2015 codifie le système d'enregistrement des affaires mis en œuvre en mai 2015 pour les affaires civiles et administratives et qui a rendu les tribunaux plus accessibles aux plaignants potentiels. Auparavant, les tribunaux n'acceptaient les affaires qu'après un examen approfondi des documents déposés. De nombreux dossiers étaient écartés sans aucune raison, et parfois parce qu'ils étaient trop « sensibles » ou « complexes »<sup>(14)</sup>. Le nouveau système d'enregistrement des affaires impose que toutes les plaintes soient enregistrées et classées automatiquement après un examen minimum. Si un tribunal refuse de traiter une affaire, il doit motiver son refus et la décision peut être contestée.

La ALL révisée modifie également la répartition des juridictions, permettant aux tribunaux intermédiaires de statuer sur les contentieux mettant en cause des organismes publics au-dessus du niveau des districts (article 15). L'article 18 autorise en outre la CPS et les hautes juridictions à désigner certains tribunaux pour statuer sur les contentieux impliquant plusieurs juridictions. Bien que la loi n'envisage aucun transfert vers des tribunaux administratifs indépendants, la porte n'est pas entièrement fermée : la quatrième cour intermédiaire de Pékin et la troisième cour intermédiaire de Shanghai ont été créées en 2015, sur le modèle du tribunal des chemins de fer<sup>(15)</sup>, et traitent principalement d'affaires administratives à Pékin et Shanghai, respectivement.

La ALL de 2015 ajoute également la médiation aux types de recours possibles. Selon la théorie classique, les agences gouvernementales doivent appliquer la loi et ne peuvent négocier avec des individus. Cette théorie est cependant devenue anachronique avec l'extension des prérogatives gouvernementales à de nombreux domaines économiques. Des études récentes

prouvent que la médiation atténue les conflits et réduit les coûts administratifs<sup>(16)</sup>. La révision de 2015 reflète cette nouvelle approche des fonctions de la médiation en droit public.

### Moyens de pression des tribunaux sur les agences gouvernementales mises en cause

La ALL révisée exige que le responsable de l'agence accusée comparaisse devant le tribunal ou désigne un membre de son personnel pour le faire (article 3). Si l'agence refuse d'accomplir les actions requises par un jugement, le responsable peut être placé en détention ; et si les circonstances de ce refus sont graves et constituent une infraction, il peut voir sa responsabilité pénale engagée (article 59). De plus, la ALL révisée prévoit que le tribunal puisse infliger une amende journalière de 50 à 100 RMB à l'agent du gouvernement responsable s'il ne se conforme pas à la décision du tribunal (article 96 (2)) et qu'il peut également rendre public le non-respect des obligations de l'agence gouvernementale (article 96 (3)). Ces dispositions uniques visent clairement à dissuader le gouvernement de commettre une faute au travers de l'usage de pressions sociales et psychologiques.

### Réforme générale du pouvoir judiciaire

Comme nous l'avons vu précédemment, la révision de la ALL a bénéficié des efforts menés dans le cadre de la réforme judiciaire générale du PCC après 2013, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des affaires et les nouvelles dispositions en matière d'assignation des compétences. En effet, la révision de la ALL doit être considérée comme faisant partie d'une réforme judiciaire globale en Chine. Avant 2013, les différents plans de réforme de la CPS restèrent bloqués car les mesures proposées étaient perçues comme trop agressives, voire comme érodant l'autorité du PCC. Par exemple, le deuxième plan quinquennal (2004-2008) de la CPS encourageait explicitement l'indépendance de la justice et l'autorité judiciaire. C'est pourtant précisément pendant cette période que la CPS a dû abroger son interprétation judiciaire de 2001 dans l'affaire Qi Yuling (cas emblématique d'activisme judiciaire dans une interprétation constitutionnelle). En 2013, le département de la propagande du Parti désignait même explicitement l'expression « indépendance du pouvoir judiciaire » comme politiquement incorrecte<sup>(17)</sup>. En outre, les changements institutionnels systématiques, notamment en termes d'organisation des tribunaux, de réforme du personnel et de sécurité financière, nécessitaient un soutien politique de la part du CNP (pour l'autorisation parlementaire des changements organisationnels fondamentaux), du Conseil des affaires d'État (pour le financement des tribunaux) et du Parti. Faute d'un large soutien politique, les réformes judi-

13. Par exemple, l'ONG All-China Environment Federation (ACEF) a porté plainte en 2009 contre le bureau des Ressources foncières de la ville de Qingzhen, dans la province du Guizhou (Jin 2014 : 70).

14. Dans un sondage réalisé en 2013, 19,4 % des juges interrogés ont admis avoir rejeté des affaires qui auraient dû être acceptées (Lin et Song 2013). Il convient de noter que les reportages des médias, notamment ceux du *New York Times* (Johnson *supra* note 2) – affirmant qu'« au milieu des années 2000, 60 % des affaires étaient purement et simplement rejetées par les tribunaux, selon les statistiques officielles » – oublient souvent de fournir la source des statistiques citées.

15. Auparavant, les tribunaux des chemins de fer étaient affiliés au ministère des Chemins de fer et jouissaient de compétences transrégionales.

16. Hu et Tang présentent sept tribunaux locaux ayant expérimenté la médiation administrative à partir de 2006 (Hu et Tang 2011 : 5, voir en particulier la note 4).

17. Circulaire sur le champ idéologique actuel, *In Mirror*, vol. 43, août 2013, Hong Kong. La circulaire était célèbre pour son énumération de sept termes interdits ou « sept non » en Chine.

cières précédentes avaient toujours fini par se focaliser sur l'amélioration du professionnalisme et des procédures<sup>(18)</sup>.

En revanche, la CPS a publié son quatrième plan de réforme judiciaire (2014-2018) après que le PCC a introduit sa propre politique relative à l'État de droit (en octobre 2014) : le nouveau plan a fait office de stratégie détaillée de mise en œuvre de la nouvelle politique du Parti, et pouvait prétendre refléter directement les préférences de ce dernier. Par conséquent, cette nouvelle série de réformes judiciaires a pu atteindre des objectifs cruciaux manqués par les réformateurs précédents.

Certains aspects de la réforme structurelle du système judiciaire concernaient spécifiquement les contentieux administratifs. Ils comprenaient (1) la création de cours de circuit de la CPS chargées de statuer sur des affaires importantes impliquant plusieurs juridictions (civiles et administratives) ; (2) la création de tribunaux interrégionaux de niveau inférieur pour statuer sur le droit de l'environnement, les faillites et les contentieux importants, administratifs ou autre, pouvant être soumis à une ingérence au niveau local ; et (3) la possibilité pour les tribunaux intermédiaires de traiter les affaires administratives de première instance et permettre aux tribunaux de base de procéder à un échange de compétences sur les affaires administratives<sup>(19)</sup>. Les trois mesures visent à prévenir les ingérences locales et permettre un processus juridictionnel relativement neutre et indépendant<sup>(20)</sup>.

D'autres aspects de la réforme judiciaire concernent également les contentieux administratifs. On peut citer, par exemple, la promotion de la transparence judiciaire par l'introduction des procès publics et la publication en ligne des décisions de justice (Liebman *et al.* 2017). Ou encore, l'exclusion de plus de 60 % des employés des tribunaux qui disposaient du titre de juge, et dont beaucoup étaient sous-qualifiés<sup>(21)</sup>. Le processus de renouvellement du mandat des juges visant à garantir leur qualification était toujours en cours en 2018.

Il convient de souligner que certaines mesures de la réforme – notamment le système d'enregistrement des affaires et le projet de récusation de 60 % des juges – allaient à l'encontre de la préférence du pouvoir judiciaire et ont été promues dans le cadre du programme politique du PCC. Il reste à savoir si cela produira une réaction stratégique des tribunaux. De plus, bien que la « délocalisation » soit un objectif affiché de la réforme, il n'est pas certain que le gouvernement central apporte le soutien financier nécessaire aux tribunaux de degré inférieur. Par ailleurs, même les nouveaux tribunaux interrégionaux (financés par le gouvernement central) devront encore adopter la structure bureaucratique existante où le président du tribunal peut intervenir dans toutes les affaires jugées et menacer ainsi l'indépendance du jugement.

### Perspective comparative sur le champ d'application du contrôle juridictionnel

Après avoir présenté les amendements récents de la ALL et les éléments de la réforme judiciaire portant sur les contentieux administratifs, nous abordons maintenant une question illustrant les différentes approches idéologiques du renforcement du contrôle juridictionnel en Chine.

Dans le contexte juridique antérieur à 2015, l'examen par les tribunaux chinois des réglementations et autres directives politiques adoptées par les agences du pouvoir exécutif revêtait trois formes principales. Premièrement, si un règlement (*guizhang* 规章) était proposé comme base juridique de l'action d'une agence gouvernementale, un tribunal devait déterminer s'il était légal et en vigueur avant de lui donner force de loi<sup>(22)</sup>. Deuxièmement,

si un « autre document normatif » (*qita guifanxing wenjian* 其他规范性文件, que nous appelons ici document de politique informel, DPI) était présenté comme fondement légal de l'action d'une agence, ce document n'avait pas force contraignante pour les tribunaux. Les tribunaux pouvaient néanmoins lui donner effet après avoir examiné et confirmé sa légalité, sa validité, son caractère raisonnable et son caractère approprié<sup>(23)</sup>. En d'autres termes, la légalité d'un DPI ne suffisait pas à lui donner effet : un tribunal avait le pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir compte des DPI en se fondant sur leur caractère déraisonnable ou inapproprié – ou de les ignorer complètement, sans examen préalable. Troisièmement, il existait un ensemble de circonstances dans lesquelles un tribunal pouvait suspendre une procédure judiciaire et rechercher la résolution de conflits entre différentes règles juridiques ayant force de loi par le biais de procédures interlocutoires transmettant des questions à l'exécutif. On peut citer à cet égard les conflits insolubles entre réglementations ministérielles et infranationales<sup>(24)</sup>, mais la procédure interlocutoire était également disponible pour un éventail plus large de conflits entre d'autres types de lois contraignantes<sup>(25)</sup>.

Les commentateurs du droit administratif chinois reconnaissent depuis longtemps que ces paramètres du contrôle juridictionnel étaient trop restrictifs (He 2018 ; Tong 2015). Deux restrictions en particulier ont été fréquemment critiquées. Premièrement, l'article 12 (2) de la ALL de 1989 excluait explicitement les poursuites judiciaires intentées simplement pour contester « des lois et règlements administratifs, ou des décisions et ordonnances ayant force obligatoire formulées par des entités administratives ». En d'autres termes, l'adoption par des agences gouvernementales de règles formelles ou informelles – communément appelées « actions administratives abstraites » – ne pouvait pas être cause d'action, même si les règles adoptées étaient soupçonnées d'être illégales, déraisonnables ou autrement défailtantes<sup>(26)</sup>. Comme indiqué ci-dessus, cette disposition reste inchangée dans la ALL de 2015, bien que l'amendement de 2014 ne mentionne plus les « actions administratives spécifiques » dans ses dispositions sur les causes d'action autorisées.

Deuxièmement, les tribunaux chinois ne pouvaient pas invalider ou « annuler » les règlements d'agence (formels ou informels) de manière à exclure toute application future. Ils avaient uniquement la possibilité (pour la plupart) de ne pas appliquer un règlement invalide ou inacceptable dans un cas donné. Cela reste vrai pour la ALL de 2015, bien que, comme indiqué ci-dessus, la CPS ait adopté des mesures extraordinaires pour informer le pouvoir exécutif de la nécessité de modifier des DPI invalides.

On considère généralement que ces deux restrictions ont rendu déficient le droit du contentieux administratif en Chine ; cette opinion commune a

18. En réaction à la deuxième réforme quinquennale, la troisième réforme quinquennale de la CPS a mis l'accent sur la responsabilité populaire.

19. Voir la note de 2013 de la CPS sur la réalisation du projet pilote de centralisation de la compétence en matière administrative ; Lignes directrices de 2014 de la CPS sur le règlement centralisé des contentieux administratifs concernant plusieurs régions administratives.

20. Depuis 2015, la CPS a créé six cours de circuit, ainsi que deux cours inter-district, à Pékin et Shanghai.

21. Seuls 39 % des juges du précédent *status quo* pourront conserver leur titre de juge (Gao 2015).

22. ALL de 1989, article 53, para. 1 ; Minutes de la réunion de Shanghai, section 1, para. 1.

23. Minutes de la réunion de Shanghai, section 1, para. 1.

24. ALL de 1989, article 53, para. 2.

25. Minutes de la réunion de Shanghai, section 2 (2)-(4).

26. La CPS a précisé en 2000 que « les décisions et ordonnances ayant force obligatoire » font référence à des « documents normatifs » susceptibles d'être utilisés de manière répétée et qui ne concernent pas des sujets spécifiques. Cf. Interprétation de la CPS de 2000. Cette disposition a été maintenue dans l'interprétation de la CPS de 2018.

en partie motivé la révision de la ALL, et continuera sans aucun doute d'influencer les critiques de la loi à l'avenir. Toutefois, d'un point de vue comparatif, cette opinion est déconcertante et semble en effet confuse. Les deux types de restrictions décrites ci-dessus – sur les causes d'action et les recours disponibles – sont assez courants dans les démocraties libérales modernes qui jouissent d'un fort État de droit. Elles ont toutes deux généralement des explications institutionnelles applicables. Puisque cette opinion commune a directement contribué à la conception du système public de recours en Chine, il est essentiel d'identifier ses défauts pour mesurer la radicalité de certains aspects de la ALL. Par exemple, le processus, décrit dans la partie suivante, à travers lequel les tribunaux sont maintenant censés proposer des « recommandations judiciaires » pour l'abrogation, la modification ou la suspension des DPI est, à notre connaissance, unique au monde.

### Limitations des recours prévus par les tribunaux de droit civil

La logique des deux restrictions du champ d'application du contrôle juridictionnel s'explique mieux dans l'autre sens. Premièrement, il existe une explication évidente à la raison pour laquelle les tribunaux chinois ne peuvent pas « annuler » les règlements administratifs problématiques. Cela est lié à l'idée selon laquelle les entités judiciaires de droit civil, sur lesquelles le système judiciaire chinois est modelé, sont généralement censées appliquer le droit, et non le produire. De même, les décisions des tribunaux de droit civil n'ont généralement pas de valeur jurisprudentielle car elles ne créent pas de normes d'application générale. Bien que certains tribunaux modernes de pays de droit romano-germanique présentent des exceptions à ces règles générales, elles continuent de caractériser le pouvoir de la plupart des juridictions civiles. Le fait d'empêcher que des réglementations officielles soient renforcées éveille clairement des soupçons quant au travail législatif (à savoir la révocation d'une loi contraignante) et à la prétention de créer un précédent (de faire jurisprudence), tandis qu'empêcher l'application des DPI crée aussi une jurisprudence. Cette logique de base est corroborée par le fait que, dans les pays de droit civil, la capacité des tribunaux à invalider les règlements d'agences administratives semble être l'exception et non la règle.

En Allemagne, par exemple, un tribunal administratif peut, lorsqu'il évalue la légalité d'une action menée par une agence, réexaminer un règlement sur lequel cet acte est fondé et déclarer qu'il est incompatible avec une règle de droit supérieur, donc nul. Cependant, il ne s'agit pas d'une « annulation » d'un règlement mais d'une évaluation de sa validité à titre préliminaire. Cet examen préliminaire n'a généralement pas d'effet contraignant – pas même entre les parties au procès. De même, les tribunaux allemands n'examinent généralement pas les annonces de politique informelle, mais appliquent directement la loi lorsqu'ils évaluent la légalité des actions du gouvernement. Toute évaluation de la légalité d'une règle informelle constitue une question préliminaire et n'a donc aucun effet contraignant (Panzer 2017 : 8 ; Schmitz 2018 : 212-3 ; Lindner 2018 : 30-2 ; Scherzberg et Seidl 2014).

Cette logique justifie également l'ensemble des recours extraordinaires définis par l'interprétation de la CPS de 2018 pour l'identification de DPI illégaux : recommandations judiciaires au pouvoir exécutif assorties de la menace de réouverture de procès pour les cas impliquant des DPI problématiques. Le caractère inhabituel de ces recours (traité dans la partie sui-

vante « Innovations de l'interprétation de la CPS de 2018 ») résulte de toute évidence d'un effort visant à permettre aux tribunaux de droit civil de faire ce qu'ils ne peuvent généralement pas faire.

Certes, il est bien connu des spécialistes du droit comparé que l'absence de *stare decisis* dans les systèmes de droit civil n'empêche pas nécessairement une décision de justice d'avoir un impact plus large. En pratique, on peut observer un certain degré de valeur jurisprudentielle *de facto*, en particulier dans les décisions d'un tribunal de dernière instance. Les jugements peuvent également avoir un effet contraignant dans la pratique au sein du pouvoir exécutif par le biais d'instructions administratives générales. Rien n'empêche les décisions de justice d'avoir ce genre d'effet en Chine – on peut même s'attendre à ce qu'une transparence accrue du processus décisionnel le renforce.

### Limites du contrôle avant application

Si un tribunal ne peut annuler les règlements administratifs formels ou informels, il ne devrait pas non plus traiter les contentieux dont le but principal est de contester la validité de tels règlements – la juridiction de contrôle n'étant pas en mesure de fournir de recours. Cette simple logique contribue déjà largement à justifier l'injusticiabilité des « actions administratives abstraites ». En utilisant la terminologie américaine, nous qualifierons le contrôle juridictionnel d'un règlement avant son application de « contrôle avant application ». D'un point de vue comparatif, le contrôle avant application nécessite d'ailleurs l'extension des pouvoirs traditionnels d'un tribunal de droit civil.

Prenons encore une fois l'exemple de l'Allemagne. Le code allemand de procédure administrative (VwGO) est notamment connu pour un ensemble de dispositions spéciales, dans la section 47, aux termes desquelles la plupart des réglementations nationales et municipales sont sujettes à un contrôle juridictionnel direct jusqu'à un an après leur promulgation. Un individu peut intenter une action en justice pour contester de tels règlements s'il peut démontrer que le règlement et son application portent potentiellement atteinte à ses droits individuels. Si un tribunal administratif supérieur prononce l'annulation d'un règlement, la loi a un effet *erga omnes*, c'est-à-dire non seulement vis-à-vis des parties, mais également à l'égard de tous (Giesberts 2018 : 65), ce qui confère une valeur jurisprudentielle. Cependant, il est précisément entendu que cela constitue une caractéristique singulière du contrôle direct au titre de l'article 47 ne s'appliquant pas à d'autres décisions de justice en droit allemand. En revanche, les tribunaux administratifs ne peuvent pas annuler les réglementations fédérales avec un effet global. Enfin, de manière générale, les annonces de politique informelle ne peuvent être soumises à un contrôle juridictionnel avant application, en raison de leur manque d'effet juridique. Seules les lois fondées sur de telles annonces seront examinées par les tribunaux administratifs et constitutionnels.

Ces aspects du droit administratif allemand illustrent le caractère inédit du contrôle juridictionnel avant application pour les tribunaux de droit civil. Cependant, il est important de souligner que les limitations en matière de contrôle avant application ne concernent pas uniquement les pays de droit civil. Un tel examen est assez rare, même dans les pays appliquant la *common law*. Aux États-Unis, le contrôle juridictionnel avant application des actions des agences fédérales est étroitement lié à l'obligation procédurale de « notification et commentaire » (*notice and comment*) relative à l'établissement de règles en vertu de la Loi sur la procédure administrative (*Administrative Procedure Act* ou APA). Mais selon l'APA, les doctrines tradi-

tionnelles en matière de justiciabilité imposeraient des restrictions substantielles au contrôle juridictionnel avant application (Landes et Posner 1994). Les spécialistes du droit administratif comparé reconnaissent désormais que l'APA est une institution très américaine et que les procédures de notification et commentaire sont relativement rares dans les systèmes politiques parlementaires (par opposition aux systèmes présidentiels) (Jensen et McGrath 2011 ; Stiglitz et Figueiredo 2017). Autrement dit, autant que nous puissions en juger, le contrôle juridictionnel des règlements administratifs avant application est largement soutenu par les exigences procédurales en matière d'établissement de règles, et ces exigences sont elles-mêmes rares. Par conséquent, même dans les pays de *common law* tels que le Canada, le Royaume-Uni et l'Australie, les contrôles juridictionnels avant application ne sont pas monnaie courante.

### Champ d'application et critère du contrôle

La prévalence de ces contraintes sur le « champ d'application du contrôle juridictionnel » dans les démocraties libérales a deux implications. Premièrement, ces contraintes ne rendent pas en elles-mêmes la ALL exceptionnelle ou inadéquate. Deuxièmement, la modification de ces contraintes pourrait impliquer une conception institutionnelle relativement inhabituelle selon les paramètres d'un système judiciaire de droit civil (et d'un système nommé parlementaire). La version 2015 de la ALL et l'interprétation de la CPS de 2018 vont précisément dans ce sens. Avant de développer ce point, il est toutefois important de souligner une autre dimension du contrôle juridictionnel, à savoir le critère du contrôle qu'un tribunal doit appliquer dans le cadre du jugement, en particulier lorsque l'action de l'agence gouvernementale faisant l'objet d'un litige repose sur une interprétation des lois que l'agence revendique, mais que le plaignant conteste. Dans de nombreuses démocraties libérales, le critère du contrôle juridictionnel a suscité une grande attention de la part des praticiens et des spécialistes du droit administratif. En revanche, bien que la question se soit inévitablement posée dans la pratique en Chine, elle n'a retenu que peu d'intérêt de la part des commentateurs. C'est dans le sillage de cette négligence que la ALL de 2015 et l'interprétation de la CPS de 2018 ont infligé un revers à la procédure de contrôle juridictionnel.

Notons d'abord l'importance du critère de contrôle, et le fait que la juridiction de contrôle opère dans un système de droit civil ou de *common law*. Indépendamment du fait qu'un tribunal détermine « simplement » s'il faut appliquer l'interprétation d'une politique préconisée par le gouvernement ou s'il a le pouvoir d'invalider une telle interprétation, le tribunal doit décider du critère selon lequel la position du gouvernement doit être traitée. Une comparaison de quatre régimes – en Chine, aux États-Unis, au Canada et en Allemagne – suggère que l'adoption de ce critère ne dépend nullement des contraintes imposées au champ d'application du contrôle.

En vertu du *statu quo* antérieur à 2015 – énoncé principalement dans les minutes de la réunion de Shanghai de 2004 – le critère selon lequel les tribunaux chinois examinaient le prétendu fondement juridique des actions administratives dépendait de la nature de ce fondement. S'il s'agit d'un règlement formel, le tribunal doit alors déterminer sa légalité avant de lui donner effet. S'il s'agit d'un DPI, le tribunal doit alors en examiner la légalité et le caractère raisonnable/approprié avant de lui donner effet. S'ensuit logiquement le fait que les DPI soient soumis à un examen plus rigoureux et qu'ils appellent à moins de déférence que les règlements. Cependant, au-delà de cette distinction, aucune indication n'a été donnée quant aux critères applicables lors d'un examen de la légalité ou du caractère raisonnable / approprié.

Fait intéressant, cette approche ressemble à la doctrine fédérale américaine sur le contrôle juridictionnel. Les critères d'examen de l'interprétation des statuts d'une agence par les tribunaux américains dépendent aussi de la manière dont la position de la dite agence est conçue. Lorsque des réglementations formelles (c'est-à-dire principalement les réglementations ayant suivi la procédure de notification et de commentaire requise par l'APA) sont en jeu, les tribunaux appliquent le « test de Chevron », ce qui conduit souvent à un degré élevé de déférence (Merrill et Hickman 2001). En revanche, si seule une position politique informelle constitue le fondement de l'action d'une agence, les tribunaux appliquent le critère moins déférent dit de « Skidmore » (Hickman et Krueger 2007). Bien que, dans les deux cas, il a été constaté que les tribunaux étaient plus enclins à s'en remettre aux actions des agences, les différents critères de contrôle (que ce soit les tests de Chevron et de Skidmore, ou au sein du test de Chevron lui-même) confèrent clairement aux tribunaux un plus grand pouvoir d'interprétation dans certaines circonstances que dans d'autres. La manière de caractériser ces critères a donc été une obsession des juristes américains (Vermeule 2017 ; Stack 2018).

*A contrario*, ni l'Allemagne ni le Canada ne font de distinction entre les réglementations formelles et les règles informelles des agences gouvernementales lors de l'établissement des critères de contrôle. En Allemagne, la distinction cruciale s'effectue entre l'interprétation et la détermination des éléments constitutifs d'une disposition législative et l'exercice du pouvoir discrétionnaire (Arai-Takahashi 2000 : 73). En ce qui concerne le premier cas, les tribunaux ont généralement tout pouvoir pour déterminer la bonne interprétation de la loi<sup>(27)</sup>. Bien que les décisions judiciaires puissent être influencées *de facto* par des interprétations administratives antérieures de la loi, les tribunaux ont tendance à ne pas se référer ouvertement à des décisions administratives.

Le Canada, bien que doté d'un système judiciaire de *common law*, adopte une approche en matière d'interprétation des lois qui présente sans doute une plus grande affinité avec l'Allemagne qu'avec les États-Unis. Historiquement, les tribunaux appliquaient fréquemment le critère de la « décision correcte », peu exigeant par sa déférence, à toutes les questions d'interprétation des lois. Dans le jugement décisif rendu dans l'affaire Dunsmuir en 2008<sup>(28)</sup>, la cour suprême du Canada a indiqué que la « norme de la décision correcte » devrait être largement limitée aux domaines de compétence des tribunaux, tandis qu'une norme du caractère raisonnable devait être appliquée aux autres domaines. De plus, il devrait exister une présomption du caractère raisonnable de l'interprétation de l'agence, ce qui implique un plus grand degré de déférence. Cependant, une forte dose de « contextualisme » a amené les tribunaux canadiens à créer différentes sous-catégories de la norme de raisonabilité, ce qui a fait peser la crainte que de nombreux tribunaux ne se livrent à un examen « déguisé » de la décision correcte.

Abstraction faite de la richesse et de la grande complexité de ces doctrines de droit administratif de différents pays, notre argument de base est que le critère du contrôle est largement considéré, dans les démocraties occidentales, comme un facteur déterminant des résultats du contrôle juridictionnel,

27. Le respect de l'interprétation des lois par l'exécutif, y compris les annonces de politique informelle, dépend de l'attribution de cette marge d'interprétation administrative par le corps législatif (Schmitz 2018 : 213). En pratique, l'autorisation normative explicite est rare et les tribunaux hésitent souvent à supposer une autorisation implicite (Oster 2008 : 1271-5 ; Arai-Takahashi 2000 : 75-6 ; Decker 2018 : 35-6).

28. Pour des discussions récentes, voir Paul Daly, « The Dunsmuir Decade », *Administrative Law Matters*, 11 janvier 2018, <http://www.administrativelawmatters.com/blog/2018/01/11/the-dunsmuir-decade-10-ans-de-dunsmuir/> (consulté le 1<sup>er</sup> septembre 2018).



et que ce critère peut varier indépendamment du fait que le pouvoir judiciaire soit de droit civil ou de *common law*. Tout comme les critères de contrôle canadiens semblent plus stricts que les critères américains, les critères de contrôle allemands semblent plus stricts que les critères chinois. Néanmoins, il est possible de voir dans la pratique chinoise antérieure à 2015 un modèle semblable aux critères américains, où les tribunaux ne sont pas contraints à un haut degré de déférence, du moins en ce qui concerne les DPI. L'interprétation de la CPS de 2018 a toutefois fondamentalement modifié cet état de fait : le critère de contrôle des tribunaux concernant les règlements administratifs informels n'incluant plus le caractère raisonnable, il est beaucoup moins strict et oblige les tribunaux à faire preuve de plus de déférence.

## Innovations de l'interprétation de la CPS de 2018

La ALL de 2015 fournit pour la première fois aux plaignants le droit de demander l'examen par le tribunal d'un DPI qu'il estime être « non conforme à la loi » (*bu hefa* 不合法), en même temps que l'examen de l'action de l'agence gouvernementale qui sert de cause d'action originale et à laquelle le DPI prétend fournir une base légale<sup>(29)</sup>. Ce droit d'examen ne s'étend pas aux réglementations formelles<sup>(30)</sup>. Étant donné que les tribunaux sont généralement tenus de vérifier la légalité de toute réglementation formelle pertinente, l'« examen » d'un DPI doit donc revêtir une signification particulière. En conséquence, l'article 64, nouvellement ajouté à la ALL de 2015, dispose que si un tribunal estime qu'un DPI est « non conforme à la loi », il doit non seulement ne pas s'y référer pour déterminer la légalité de l'action contestée de l'agence – c'était déjà le cas dans la loi d'avant 2015 – mais il doit également fournir à l'autorité qui a publié le document des « recommandations en matière de dispositions ». En d'autres termes, la formulation de « recommandations en matière de dispositions » (*chuli jianyi* 处理建议) à la branche exécutive est devenue un recours qu'un demandeur peut exiger de plein droit.

La signification de cette nouvelle procédure a été précisée de manière importante dans l'interprétation de la CPS de 2018, qui contenait un chapitre distinct sur l'examen simultané des DPI. Premièrement, si un tribunal soupçonne un DPI d'illégalité, il doit demander l'avis de l'organisme qui a publié le document et autoriser ce dernier à exprimer son opinion devant le tribunal<sup>(31)</sup>. Deuxièmement, les tribunaux ont pour mission de contrôler la légalité des DPI, et ce non seulement en ce qui concerne les dispositions sur la base desquelles l'action contestée de l'agence a été prise, mais également sur les « dispositions connexes ». Plus précisément, tout DPI est « illégal » s'il :

- dépasse les attributions légales de l'autorité de promulgation ou la portée de la délégation conférée par les lois et les règlements ;
- contrevient aux dispositions de toute loi supérieure ;
- augmente illégalement toute obligation ou déroge aux droits et intérêts légitimes de toute personne privée sans fondement approprié apporté par une loi formelle ;
- ne respecte pas les procédures d'approbation ou les procédures de publication prescrites par la loi, ou enfreint gravement les procédures de promulgation ;
- ou enfreint autrement les dispositions de lois ou de règlements.<sup>(32)</sup>

Cet ensemble d'éléments fournit pour la première fois des indications explicites, de la part de la CPS, sur la vérification de la légalité des DPI<sup>(33)</sup>. En

particulier, la référence dans la clause (4) aux procédures d'approbation, de publication et de promulgation en général suggère, pour la première fois, que la violation des procédures d'adoption peut constituer en elle-même un motif suffisant pour conclure à l'invalidité des DPI. Cependant, il reste à déterminer quels types d'exigences procédurales peuvent être pris en compte dans l'application de la clause (4)<sup>(34)</sup>.

Troisièmement, conformément à la pratique antérieure à 2015, l'interprétation de la CPS de 2018 indique que les DPI illégaux ne doivent pas servir de fondement à une décision sur l'action contestée de l'agence. Elle indique également que le jugement doit énoncer explicitement cette illégalité<sup>(35)</sup>. Cependant et contrairement à la pratique antérieure à 2015 – notamment en ce qui concerne les dispositions concernées des Minutes de la réunion de Shanghai de 2004 – l'interprétation de la CPS de 2018 stipule qu'une fois qu'un DPI passe le test de légalité, il doit avoir force de loi. Il n'est plus question d'un examen « raisonnable et approprié ». En d'autres termes, les DPI légaux sont désormais contraignants pour les tribunaux. Le critère de contrôle applicable aux DPI est abaissé à la fois par rapport à la pratique antérieure et par rapport à la pratique américaine comparable (par exemple, la norme *Skidmore*). Pour les défenseurs d'un contrôle juridictionnel rigoureux, cela peut uniquement être perçu comme un recul.

Au lieu d'établir le critère de contrôle et de renforcer le contrôle juridictionnel, l'interprétation de la CPS de 2018 offre un ensemble sans précédent de recours non judiciaires, où une juridiction de contrôle peut entamer, après le jugement, un processus de communication avec le pouvoir exécutif, parfois même obliger ce dernier à prendre des mesures. En particulier, dans le cas d'un DPI jugé illégal, un tribunal peut, après avoir statué sur le litige, émettre des « recommandations en matière de dispositions » à l'organisme qui a promulgué le DPI. Il peut également mettre en copie de la recommandation « le gouvernement populaire au même niveau que l'agence, toute agence du niveau immédiatement supérieur, l'autorité de surveillance et toute autorité d'enregistrement du DPI »<sup>(36)</sup>. En outre – allant au-delà de ce qui est prévu par l'article 64 de la ALL de 2015 – un tribunal peut, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la décision prend effet, fournir à l'autorité de promulgation des « propositions judiciaires » (*sifa jianyi* 司法建议) visant à modifier ou abroger le DPI. Si un tribunal décide de soumettre une telle proposition judiciaire, l'agence recevant la proposition « doit » (*yingdang* 应当) y répondre par écrit dans un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la proposition. En cas d'urgence, un tribunal peut même proposer que l'autorité de promulgation, ou l'agence du niveau immédiatement supérieur suspendent immédiatement l'application du DPI.

La prérogative du pouvoir judiciaire de pouvoir proposer la modification ou la révocation des DPI (même s'il ne s'agit que de ceux qui ne sont pas conformes à la loi) semble extraordinaire. Il est en effet difficile de dé-

29. ALL de 2015, article 53, para. 1.

30. *Ibid.*, para. 2.

31. Article 147 de l'interprétation de la CPS de 2018.

32. *Ibid.*, article 148.

33. Cependant, ces indications ne s'appliquent probablement pas à l'examen de la légalité des réglementations formelles.

34. Il n'existe pas non plus de procédures légales connues pour la promulgation de DPI. Il existe au mieux certaines réglementations formelles stipulant de telles procédures (Cui 2011). Ironiquement, de nombreuses exigences procédurales pour l'adoption des DPI sont énoncées dans des documents bureaucratiques informels.

35. Article 149 de l'interprétation de la CPS de 2018.

36. *Ibid.*, article 149.

Tableau 1 – Mesures correctives pour le contrôle de règlements administratifs formels ou informels

	Avant 2015	2015 et après
Cause d'action fondée sur un règlement ou un DPI illégal	Non	Non
Le règlement ou le DPI illégal ne doit pas être appliqué	Oui	Oui : nouvelles instructions sur le contrôle de légalité du DPI
Le DPI déraisonnable ou inapproprié ne doit pas être appliqué	Oui	Non : la cour doit donner effet au DPI légal
Procédures postérieures au jugement de recommandations à la branche exécutive	Non	Oui : <ul style="list-style-type: none"> <li>• recommandations en matière de dispositions obligatoires</li> <li>• recommandations judiciaires optionnelles pour amender ou révoquer (avec réponse obligatoire des agences promulgatrices)</li> <li>• recommandations optionnelles de suspension de la mise en œuvre</li> </ul>
Procédures postérieures au jugement pour enregistrement auprès des tribunaux supérieurs	Non	Oui : enregistrement obligatoire du DPI illégal
Droit des tribunaux supérieurs de rouvrir les procès fondés sur des DPI illégaux	Non	Oui

terminer sur quelle base un tribunal peut s'appuyer pour imposer à l'exécutif l'obligation de réagir. Comme pour renforcer ses pouvoirs, l'interprétation de la CPS de 2018 prévoit que, si un tribunal estime qu'un DPI est légalement invalide, il est tenu de faire enregistrer la décision (après le jugement) auprès du tribunal de niveau immédiatement supérieur<sup>(37)</sup>. De plus, si un DPI promulgué par un département du Conseil des affaires de l'État ou un organisme provincial est impliqué, toute proposition judiciaire faite au pouvoir exécutif doit également être soumise aux juridictions provinciales supérieures et à la CPS pour enregistrement<sup>(38)</sup>. Cela semble garantir que le jugement d'illégalité d'un DPI soit transmis aux échelons supérieurs du système judiciaire et que les tribunaux de première instance ne soient pas livrés à eux-mêmes dans l'entreprise (plutôt délicate) consistant à adresser des recommandations au pouvoir exécutif.

Le dépôt de décisions et de propositions auprès des juridictions supérieures peut aussi potentiellement faciliter la mise en place d'un ensemble final de mesures correctives. L'interprétation de la CPS de 2018 prévoit que « si le président d'un tribunal, à quelque niveau que ce soit, découvre qu'un jugement ou une décision de justice effectifs déterminent à tort la légalité d'un DPI, et estime qu'un nouveau procès est nécessaire, il doit demander un renvoi au comité d'arbitrage du tribunal pour discussion »<sup>(39)</sup>. Par ailleurs, « si la CPS ou une cour supérieure découvre qu'un jugement ou une décision effectifs d'un tribunal inférieur a déterminé à tort la légalité d'un DPI, elle [la CPS ou la cour supérieure] a le pouvoir d'ouvrir un nouveau procès ou de nommer une juridiction inférieure pour le faire »<sup>(40)</sup>. La capacité du pouvoir judiciaire à rouvrir des affaires impliquant une politique controversée du pouvoir exécutif semble constituer une incitation importante pour les agences à répondre aux recommandations du pouvoir judiciaire. Le tableau 1 résume ces mesures extraordinaires.

## Conclusion

Dans l'ensemble, les récentes évolutions semblent avoir considérablement renforcé les institutions chargées du contrôle juridictionnel des actions du gouvernement en Chine, à au moins deux égards. Premièrement, le contrôle

juridictionnel a connu une période d'élaboration doctrinale dynamique dont l'interprétation de la CPS de 2018 serait le point culminant, bien que la divulgation sans précédent de décisions de justice nous semble peut-être encore plus significative (Liebman *et al.* 2017). Deuxièmement, le contrôle juridictionnel est de plus en plus souvent mené par les juridictions supérieures – y compris d'importantes nouvelles cours de circuit (supraprovinciales) et cours transversales (au niveau provincial). Sans parler de l'allocation de nouvelles ressources institutionnelles, l'augmentation de 87 % des affaires en première instance et de 200 % en appel, accompagnée d'un faible arriéré judiciaire et d'une progression substantielle du pourcentage d'affaires jugées, fournissent la preuve *prima facie* d'une plus grande efficacité des opérations judiciaires.

Cependant, il ne faut pas en tirer de conclusions définitives, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, de nombreuses discussions académiques sur le contrôle juridictionnel en Chine ont débouché sur des propositions de révision de la ALL. Pourtant, comme nous avons tenté de le montrer, la révision de la ALL relève clairement d'une conception institutionnelle descendante portée par un petit groupe de décideurs au sein de la CPS et du CPANP. On peut se demander si cette origine sociologique du discours sur la ALL a affecté son contenu. Par exemple, les propositions radicales manquant de justification fonctionnelle claire mais qui accentuent le symbolisme du contrôle juridictionnel – comme créer un système judiciaire administratif distinct, obliger les responsables d'agence gouvernementale à comparaître devant le tribunal et encourager les juges à limiter l'action réglementaire de l'exécutif – semblent susciter un vif intérêt. Dans le même temps, les faits fondamentaux sur la manière dont les tribunaux des milliers de divisions administratives chinoises ont traité les affaires qui leur ont été soumises restent obscurs – la CPS étant l'une des rares sources d'informa-

37. Article 150 de l'interprétation de la CPS de 2018.

38. *Ibid.*, article 150.

39. *Ibid.*, article 151, para. 1.

40. Vraisemblablement, ce type de révision du procès peut être déclenché à la fois lorsque l'erreur en question déterminait la légalité d'un DPI invalide, et lorsqu'un DPI légalement valide a été jugé comme invalide.

tions. En effet, même les fameuses « trois difficultés » pour tenter des poursuites contre des agences gouvernementales ne sont empiriquement pas bien documentées. Par exemple, les comptes rendus de la proportion de cas rejetés directement par les tribunaux varient considérablement dans leurs estimations. Il est donc important – en particulier pour les commentateurs occidentaux – de reconnaître l'existence de ces lacunes et de ne pas confondre un discours simplifié sur le contentieux administratif avec sa réalité.

Deuxièmement, les universitaires et les décideurs chinois ont maintenant à définir le cadre normatif permettant de conceptualiser les formes que pourrait revêtir un pouvoir judiciaire renforcé. Faut-il, par exemple, conférer aux tribunaux le pouvoir de recourir à divers moyens pour sanctionner les agences gouvernementales au cours d'un procès, formuler des recommandations judiciaires pour modifier ou abroger des DPI illégaux, ou encore rouvrir des procès ? Il serait également possible, encore une fois à titre d'exemple, de permettre à chaque juge d'introduire des considérations de politique générale dans le jugement en examinant le caractère raisonnable des DPI (ce qui a été envisagé dans les minutes de la réunion de Shanghai, mais semble avoir été abandonné par l'interprétation de la CPS de 2018). L'un des thèmes importants et récurrents des études contemporaines sur le droit administratif dans les démocraties libérales porte sur la manière de préserver l'intégrité du contrôle juridictionnel tout en reconnaissant les limites du pouvoir judiciaire pour ce qui est de l'interprétation et de l'application des politiques dans l'État moderne (Merrill et Hickman 2001 ; Hickman et Krueger 2007 ; Vermeule 2017 ; Stack 2018 ; Arai-Takahashi 2000 ; Schmitz 2018 ; Oster 2008 ; Decker 2018 ; Daly 2018). On peut dire que ce thème a été largement absent du discours chinois sur la réforme de la ALL.

Troisième et dernier point, de nombreux commentateurs du contentieux administratif chinois associent intuitivement un pouvoir judiciaire plus fort

à une libéralisation politique (Cui 2017 : 992-6) : l'indépendance judiciaire serait intéressante, car elle augmente les chances de libéralisation politique. Toutefois, on peut également avancer qu'un système judiciaire fonctionnant correctement ne représente qu'un aspect de la capacité de l'État, et que même les régimes autoritaires peuvent faire preuve de capacité étatique (Albertus et Menaldo 2017). Dans cette optique, même un renforcement incontestable du contrôle juridictionnel en Chine pourrait avoir peu d'implication sur la politique chinoise. Ce débat dépasse le cadre du présent article : après tout, la tendance à associer le contrôle juridictionnel à des visées normatives particulières n'est pas propre à la Chine<sup>41</sup>. Mais la possibilité d'une telle perspective suffit amplement à ne pas prétendre que le contrôle juridictionnel doit avoir nécessairement une signification politique.

■ Traduit par Camille Richou.

■ Wei Cui est professeur et directeur du Centre d'études juridiques asiatiques à la faculté de droit Peter A. Allard de l'Université de Colombie-Britannique (cui@allard.ubc.ca).

■ Jie Cheng est professeure associée à la faculté de droit de l'Université Tsinghua.

■ Dominika Wiesner est étudiante en doctorat à la faculté de droit Peter A. Allard de l'Université de Colombie-Britannique.

Article reçu le 9 juin 2018. Accepté le 21 janvier 2019.

41. Par exemple, Vermeule déplore le « gaspillage d'énergie » dirigé contre la doctrine de Chevron aux États-Unis (qui définit la déférence judiciaire permise envers le pouvoir exécutif), motivé (entre autres) par « une vision constitutionnelle fervente, si ce n'est saugrenue, [ou par] un libéralisme libéral » (Vermeule 2017).

## Références

### Sources académiques en chinois

GAO, Jinghong 高憬宏. 2015. « 法官额制的制度价值和实现路径 » (Faguan yuan'e zhi de zhidu jiazhi he shixian lujing, Valeur institutionnelle et mode de mise en œuvre du système de quota pour les juges). *人民法院报* (Renmin Fayuan Bao, Quotidien de la Cour populaire), 15 juillet 2015.

HU, Jianmiao 胡建淼, et TANG Zhen 唐震. 2011. « 行政诉讼调解, 和解抑或协调和解: 基于经验事实和规范文本的考量 » (Xingzheng susong tiaojie, hejie, huo xietiao hejie : jiyu jingyan shishi he guifan wenben de kaoliang, Médiation, réconciliation ou réconciliation coordonnée dans les contentieux administratifs : Considérations basées sur des faits empiriques et des documents normatifs). *政法论坛* (Zhengfa Luntan, Revue de sciences politiques et de droit) 29 (4) : 52-61.

JIANG, Bixin 江必新 (éd.). 2005. *中国行政诉讼的完善* (Zhongguo xingzheng susong de wanshan, Amélioration du système de règlement des contentieux administratifs chinois : Étude pratique pour une révision de la ALL). Pékin : Falü Chubanshe.

JIANG, Bixin 江必新. 2013. « 完善行政诉讼制度的若干思考 » (Wanshan xingzheng susong zhidu de ruogan sikao, Pistes de réflexion sur l'amélioration des institutions de droit administratif). *中国法学* (Zhongguo Faxue, Sciences juridiques chinoises) 1 : 5-20.

JIN, Song 晋松. 2014. « 困惑与突破: 环境司法保护的诉讼模式 – 基于行政公益诉讼制度构建的反思 » (Kunhuo yu tupo : huanjing sifa baohu de susong moshi – jiyu xingzheng gongyi susong zhidu jiangou de fansi, Difficultés et avancées : Le modèle de contentieux de la protection juridictionnelle de l'environnement – réflexion basée sur la construction de l'institution du contentieux administratif d'intérêt public). *法律适用* (Falü Shiyong, Revue de droit appliqué) 2 : 69-74.

JING, Hanchao 景汉朝 (éd.). 2010. *司法成本与司法效率实证研究* (Sifa chengben yu sifa xiaolü shizheng yanjiu, Études empiriques du coût et de l'efficacité judiciaires). Pékin : Zhongguo Zhengfa Daxue Chubanshe.

LI, Guangyu 李广宇, et WANG Zhenyu 王振宇. 2012. « 行政诉讼类型化: 完善行政诉讼制度的新思路 » (Xingzheng susong leixinghua : wanshan xingzheng susong zhidu de xin silu, Catégorisation du contentieux administratif : nouvelle approche de développement et de raffinement de l'institution du contentieux administratif). *法律适用* (Falü Shiyong, Revue de droit appliqué) 2 : 9-14.

LI, Guangyu 李广宇, LIANG Fengyun 梁凤云 et WANG Zhenyu 王振宇. 2013. « 行政诉讼法修改应关注十大问题 » (Xingzheng susongfa xiugai ying guanzhu shida wenti, Nous devons prêter une attention particulière à dix problèmes majeurs de l'amendement de la Loi sur le contentieux administratif). *法律适用* (Falü Shiyong, Revue de droit appliqué) 3 : 69-73.

LI, Peilei 李培磊. 2016. « 2014-2015年行政诉讼制度改革 – 以“行政诉讼法”修改和实施为中心 » (2014-2015 nian xingzheng susong zhidu gaige – Yi "xingzheng susongfa" xiugai he shishi wei zhongxin, Réforme de l'institution du contentieux administratif de 2014 à 2015 – Gros plan sur l'amendement et la mise en œuvre de la Loi sur le contentieux administratif). *行政法学研究* (Xingzheng Faxue Yanjiu, Revue de droit administratif) 2 : 109-21, 135.

LIN, Lihong 林莉红, et SONG Guotao 宋国涛. 2013. « 中国行政审判法官的知与行 – “行政诉讼法”实施状况调查报告: 法官卷 » (Zhongguo xingzheng shenpan faguan de zhi yu xing – "Xingzheng susongfa" shishi zhuangkuang diaocha baogao : Faguan juan, Connaissances et comportements des juges chinois en matière d'arbitrage administratif – Rapport d'enquête sur les résultats de la mise en œuvre de la Loi sur le contentieux administratif : Volume sur les juges). *行政法学研究* (Xingzheng Faxue Yanjiu, Revue de droit administratif) 2 : 49-62.

QIAO, Xiaoyang 乔晓阳. 2014. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》审议结果的报告 (Quanguo renmin daibiao dahui falü weiyuanhui guanyu "Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susongfa xiuzheng'an (cao'an)" shenyi jieguo de baogao, Rapport du Comité des lois de l'Assemblée nationale populaire sur les résultats des délibérations sur le "Projet d'amendement de la loi sur le contentieux administratif de la République populaire de Chine" (Projet)).

TONG, Weidong 童卫东. 2015. « 进步与妥协：《行政诉讼法》修改回顾 » (Jinbu yu tuoxie: "xingzheng susongfa" xiugai huigu, Progrès et compromis : Retour sur l'amendement de la Loi sur le contentieux administratif). *行政法学研究* (Xingzheng Faxue Yanjiu, Revue de droit administratif) 4 : 22-32.

ZHANG, Zhiyuan 章志远. 2015. « 晚近十年的中国行政诉讼学研究 » (Wan jin shinian de Zhongguo xingzheng susongxue yanjiu, Recherches sur les contentieux administratifs en Chine au cours des dix dernières années). *清华法学* (Qinghua Faxue, Revue de droit de Tsinghua) 1 : 63-80.

### Sources académiques en anglais

ALBERTUS, Michael, et Victor MENALDO. 2017. *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press.

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. 2000. « Discretion in German Administrative Law: Doctrinal Discourse Revisited ». *European Public Law* 6 (1) : 69-80.

CUI, Wei, et Zhiyuan WANG. 2017. « The Selection of Litigation against Government Agencies: Evidence from China ». *Review of Law and Economics* 13 (3) : 1-41.

CUI, Wei. 2011. « What Is the "Law" in Chinese Tax Administration? » *Asia Pacific Law Review* 19 (1) : 75-94.

CUI, Wei. 2017. « Does Judicial Independence Matter? A Study of the Determinants of Litigation Patterns in an Authoritarian Regime ». *University of Pennsylvania Journal of International Law* 38 (3) : 941-98.

HE, Haibo. 2018. « How Much Progress Can Legislation Bring: The 2014 Amendment of the Administrative Litigation Law of PRC ». *University of Pennsylvania Asian Law Review* 13 (1) : 137-90.

HICKMAN, Kristin, et Matthew D. KRUEGER. 2007. « In Search of the Modern Skidmore Standard ». *Columbia Law Review* 107 (6) : 1235-320.

JENSEN, Christian B., et Robert J. MCGRATH. 2011. « Making Rules about Rulemaking. A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems ». *Political Research Quarterly* 64 (3) : 656-67.

LANDES, William M., et Richard A. POSNER. 1994. « The Economics of Anticipatory Adjudication ». *The Journal of Legal Studies* 23 (2) : 683-719.

LIEBMAN, Benjamin L. et al. 2017. « Mass Digitization of Chinese Court Decisions: How to Use Text as Data in the Field of Chinese Law ». 21<sup>st</sup> Century China Center, Research Paper n°01.

MERRILL, Thomas W., et Kristin E. HICKMAN. 2001. « Chevron's Domain ». *Georgetown Law Journal* 89 (4) : 833-921.

OSTER, Jan. 2008. « The Scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System ». *German Law Journal* 9 (10) : 1267-97.

SCHERZBERG, Arno, et Josephine SEIDL. 2014. « Administrative Litigation in Germany ». In Yuwen Li (éd.), *Administrative Litigation Systems in Greater China and Europe*. New York : Routledge. 141-62.

STACK, Kevin M. 2018. « Overcoming Dickey in Administrative Law ». *University of Toronto Law Journal* 68 (2) : 293-311.

STIGLITZ, Edward H., et John M. de FIGUEIREDO. 2017. « Democratic Rulemaking ». In Francesco Parisi (éd.), *The Oxford Handbook of Law and Economics, Volume 3*. Oxford : Oxford University Press.

VERMEULE, Adrian. 2017. « Chevron as a Legal Framework ». *JOTWELL* 2017 : 1-3.

### Sources académiques en allemand

DECKER, Andreas. 2018. « § 114 [Nachprüfung von Ermessensentscheidungen] ». In Herbert Posser et Heinrich Amadeus (éds.), *Wolff BeckOK VwGO, 44<sup>th</sup> edition*. Munich : Verlag C.H.BECK.

GIESBERTS, Ludger. 2018. « § 47 [Sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts bei der Normenkontrolle] ». In Herbert Posser et Heinrich Amadeus (éds.), *Wolff BeckOK VwGO, 44<sup>th</sup> edition*. Munich : Verlag C.H.BECK.

LINDNER, Josef F. 2018. « § 121 [Rechtskraft] ». In Herbert Posser et Heinrich Amadeus (éds.), *Wolff BeckOK VwGO, 44<sup>th</sup> edition*. Munich : Verlag C.H.BECK.

PANZER, Nicolai. 2017. « § 47 [Sachliche Zuständigkeit des OVG bei der Normenkontrolle] ». In Friedrich Schoch, Jens-Peter Schneider et Wolfgang Bier (éds.), *Schoch/Schneider/Bier Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, supplement 33*. Munich : Verlag C.H.BECK.

SCHMITZ, Heribert. 2018. « § 1 Anwendungsbereich ». In Michael Sachs et Heribert Schmitz (éds.), *Stelkens/Bonk/Sachs Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 9<sup>th</sup> edition*. Munich : Verlag C.H.BECK.

### Sources principales en chinois

最高人民法院关于执行《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释 (法释 [2000] 8号) (Zui gao renmin fayuan guanyu zhixing "Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susongfa" ruogan wenti de jieshi (Fashi [2000] 8 hao), Interprétation de la CPS de 2000 sur les problèmes liés à l'application de la ALL (remplacée par l'interprétation de 2018)).

最高人民法院关于印发《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》的通知 (法 [2004] 96号) (Zui gao renmin fayuan guanyu yinfa "Guanyu shenli xingzheng anjian shiyong falü guifan wenti de zuotanhui jiyao" de tongzhi (Fa [2004] 96 hao), Minutes de 2004 des symposiums de la Cour populaire suprême relatifs à l'application des lois sur l'arbitrage des affaires administratives ("Minutes de la réunion de Shanghai")).

最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知 (法 [2013] 3号) (Zui gao renmin fayuan guanyu kaizhan xingzheng anjian xiangdui jizhong guanxia shidian gongzuo de tongzhi (Fa [2013] 3 hao), Avis de la CPS de 2013 sur la poursuite du travail pilote sur les affaires administratives dans une juridiction relativement centralisée).

最高人民法院关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见 (法 [2015] 8号) (Zui gao renmin fayuan guanyu renmin fayuan kua xingzheng quyue jizhong guanxia xingzheng anjian de zhidao yijian (Fa [2015] 8 hao), Lignes directrices de la CPS de 2014 sur le traitement centralisé des contentieux administratifs entre régions administratives).

关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案 (中央深改组第二次会议) (中办发 [2014] 24号) (Guanyu shenhua sifa tizhi he shehui tizhi gaige de yijian ji guanche shishi fengong fang'an (Zhongyang shenggaizu d'erci huiyi) (Zhongbanfa [2014] 24 hao), Opinions et division du travail pour l'approfondissement des réformes judiciaires et sociales du GDCAR en 2014).

最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释 (法释 [2015] 9号) (Zui gao renmin fayuan guanyu shiyong "Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susongfa" ruogan wenti de jieshi (Fashi [2015] 9 hao), Interprétation de la Cour populaire suprême de 2015 sur plusieurs questions concernant l'application de la "Loi sur les contentieux administratifs de la République populaire de Chine" (annulée et remplacée par l'interprétation de 2018)).

最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释 (法释 [2018] 1号) (Zui gao renmin fayuan guanyu shiyong "Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susong fa" de jieshi (Fashi [2018] 1 hao), Interprétation de la Cour populaire suprême de 2018 sur l'application de la loi sur les contentieux administratifs de la République populaire de Chine, "Interprétation de la CPS de 2018").