Comment la Constitution de la République de Chine de 1947 répartit-elle les pouvoirs entre le centre, les provinces et les districts ?

Téléchargements : PDF · DOCX

Le 25 décembre 1946, l'Assemblée nationale constituante a adopté la Constitution de la République de Chine ; promulguée le 1er janvier 1947, elle est entrée en vigueur le 25 décembre de la même année. C'est la première constitution nationale de la Chine à être formellement entrée en vigueur. Pour les relations entre le centre et les collectivités locales, elle n'a choisi ni la centralisation ni le fédéralisme, mais une voie médiane — le « système de répartition équilibrée des pouvoirs » préconisé par Sun Yat-sen.

Que signifie la répartition équilibrée ? En termes simples : la répartition des pouvoirs entre le centre et les collectivités locales n'est pas décidée selon qui est le plus fort ou le plus faible, mais fixée expressément par la Constitution. Le chapitre X de la Constitution (Compétences du centre et des collectivités locales) et le chapitre XI (Système local), en plus de vingt articles, écrivent noir sur blanc ce que le centre, la province et le district gèrent chacun. C'est la première fois dans l'histoire constitutionnelle de la Chine qu'une loi fondamentale répond à la question « qui gère quoi ».

I. L'égalisation des pouvoirs : une troisième voie entre centralisation et fédéralisme

La pensée de Sun Yat-sen sur la répartition équilibrée visait deux extrêmes : d'une part la centralisation, où tout le pouvoir revient au centre et où les collectivités locales ne sont que des organes d'exécution ; d'autre part le fédéralisme, où les collectivités locales sont des unités souveraines et où le pouvoir central provient de la délégation des collectivités locales. Le système de répartition équilibrée affirme que les compétences du centre comme celles des collectivités locales découlent directement de la Constitution, sur un pied d'égalité et sans subordination mutuelle — selon les mots de Sun Yat-sen, il s'agit de répartir les compétences du centre et des collectivités locales afin « d'atteindre l'objectif de la répartition équilibrée ». Cette pensée a ensuite été inscrite dans l'architecture globale de la Constitution des cinq pouvoirs, devenant l'une des caractéristiques importantes qui distinguent la Constitution de la République de Chine d'une constitution ordinaire fondée sur la séparation des trois pouvoirs.

L'article 111 de la Constitution est l'interrupteur général du principe de répartition équilibrée : hormis les matières énumérées par la Constitution, pour toute matière non énumérée, « ce qui a un caractère d'uniformité nationale appartient au centre, ce qui a un caractère d'uniformité provinciale appartient à la province, ce qui a un caractère de district appartient au district » ; en cas de litige, c'est le Yuan législatif qui tranche. Cela signifie que l'arbitre final de la répartition des pouvoirs est l'organe représentatif du peuple, et non un ordre administratif.

II. Ce que gère le centre : les articles 107 et 108

L'article 107 énumère les matières « légiférées et exécutées par le centre », treize au total : affaires étrangères, défense nationale, loi sur la nationalité et lois pénales, civiles et commerciales, système judiciaire, aviation, routes nationales, postes et télécommunications, finances centrales et impôts nationaux, répartition du système fiscal, entreprises publiques, système monétaire, poids et mesures,

politique du commerce international, finances et économie extérieures, etc. Ce sont des matières typiques à « caractère d'uniformité nationale », auxquelles les collectivités locales n'ont pas le droit de toucher.

L'article 108 énumère les matières « légiférées par le centre » et pouvant être confiées aux collectivités locales pour exécution, vingt au total, dont les règles générales d'autonomie des provinces et des districts, les divisions administratives, le système éducatif, le système des banques et des bourses, le système policier, la santé publique, la loi foncière, la loi sur le travail, etc. Le centre fixe les règles, les collectivités locales peuvent les exécuter ; la province, pour autant qu'elle ne contrevienne pas aux lois nationales, peut en outre édicter des règlements particuliers. C'est un modèle de division du travail de type « le centre légifère, les collectivités locales exécutent ».

III. Ce que gèrent la province et le district : les articles 109 et 110

L'article 109 énumère les matières « légiférées et exécutées par la province », ou confiées au district pour exécution, douze au total : éducation, santé, industrie, transports de la province, biens provinciaux, affaires municipales provinciales, entreprises publiques provinciales, agriculture, forêts, hydraulique, pêche et élevage provinciaux, finances et impôts provinciaux, dette provinciale, banques provinciales, mise en œuvre de la police provinciale, œuvres caritatives et d'intérêt public provinciales, etc. Il faut noter que, lorsque les fonds sont insuffisants, « sur décision du Yuan législatif, le Trésor national y supplée » — la Constitution a prévu les difficultés financières locales et a fourni une voie de solution institutionnalisée.

L'article 110 énumère les matières « légiférées et exécutées par le district », onze au total : éducation, santé, industrie, transports du district, biens du district, entreprises publiques du district, finances et impôts du district, dette du district, mise en œuvre de la garde de police du district, etc. Le district est l'unité d'autonomie la plus élémentaire garantie par la Constitution. En outre, le chapitre XI (articles 112 à 128) précise le système d'autonomie locale à deux niveaux, provincial et de district : la province et le district disposent chacun d'un organe représentatif et d'un organe administratif, tous fondés sur l'élection populaire à chaque niveau.

IV. Une répartition écrite sur le papier : l'écart entre le dessein et la réalité

Le dessein du système de répartition équilibrée est précis, mais son destin est tragique. Lorsque la Constitution est entrée en vigueur le 25 décembre 1947, la guerre civile entre nationalistes et communistes faisait rage ; en 1948, les « Dispositions provisoires pendant la période de mobilisation pour la répression de la rébellion communiste » ont été adoptées, et un grand nombre d'articles de la Constitution relatifs à la répartition des pouvoirs entre le centre et les collectivités locales ont été gelés. Après le transfert du gouvernement de la République de Chine à Taïwan, le pays est resté longtemps sous la loi martiale et le régime de mobilisation pour la répression de la rébellion, et l'autonomie des provinces et des districts n'a jamais pu être mise en œuvre conformément à la Constitution — la province de Taïwan a longtemps été administrée par un président de province nommé par le pouvoir central, et ce n'est que dans les années 1990 que l'autonomie locale a progressivement été restaurée.

Mais la valeur de ce dessein n'a pas disparu. Premièrement, c'est le seul texte constitutionnel chinois à avoir établi la décentralisation locale sous la forme d'une loi fondamentale ; toute reconstruction constitutionnelle future n'aura pas besoin de concevoir de zéro les relations entre le centre et les collectivités locales — les articles de répartition équilibrée, moyennant quelques retouches, peuvent être appliqués tels quels, et c'est précisément l'héritage institutionnel que les constituants ont laissé à la postérité. Deuxièmement, sa logique de répartition équilibrée — une répartition des pouvoirs fixée expressément par la Constitution, les litiges tranchés par l'organe représentatif du peuple — est précisément le cadre tout prêt qui peut être directement invoqué aujourd'hui lorsqu'on discute de la gouvernance locale future du continent (voir les questions 31 à 35 de cette série). La Constitution de 1947 n'a pas eu l'occasion d'être appliquée en Chine continentale, mais elle a conservé, pour une Chine «

unifiée et décentralisée », un plan institutionnel.

Pour aller plus loin

- Index des Quarante questions sur la République de Chine
- Texte et interprétation de la Constitution de la République de Chine
- Aperçu des sept lois modèles (lois modèles proposées, non des lois en vigueur)
- Pourquoi la République de Chine a-t-elle une constitution sans avoir longtemps connu un gouvernement constitutionnel normal ?

Références

- Index des Quarante questions sur la République de Chine
- Texte et interprétation de la Constitution de la République de Chine — conclusions des articles 107 à 111 du chapitre X et des articles 112 à 128 du chapitre XI, citées par cette question
- Aperçu des sept lois modèles — les sept lois sont des lois modèles proposées, non des lois en vigueur
- Sources publiques : Constitution de la République de Chine adoptée le 25 décembre 1946, promulguée le 1er janvier 1947, entrée en vigueur le 25 décembre 1947 ; Dispositions provisoires pendant la période de mobilisation pour la répression de la rébellion communiste adoptées en 1948

Autres versions linguistiques : 简体中文 · English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español

Traduit à partir de l’original en chinois simplifié (publié le 31 octobre 2026).