

Transitions politique en Asie du sud-est

**Le régime politique du Viet Nam**

TRANSITIONS POLITIQUE EN ASIE DU SUD - EST

**LE REGIME POLITIQUE DU VIET NAM**

**Par Jean – Marie Crouzatier**

**Presses de l'université Toulouse 1 Capitole**

## A PROPOS DE CE LIVRE

Les analyses qui suivent doivent beaucoup aux échanges avec mes collègues de la faculté de droit de l'université nationale de Hanoi ; je suis en particulier redevable aux doyens Nguyen Cuu Viet, Nguyen Dang Doung et Le Van Cam, ainsi qu'aux professeurs Nguyen Tien Vinh et Nguyen Lan Nguyen. Les observations lucides du doyen Nguyen Ngoc Dien (université de Cantho, puis de Hô-Chi-Minh-Ville) ont également été enrichissantes. Je reste néanmoins seul responsable du contenu de cet ouvrage.

Les recherches de mes anciens doctorants m'ont été très utiles, comme en témoignent les références aux thèses de Nguyen Thi Thu Trang, Nguyen Hoang Anh et Tran Thi Lan Anh. Une mention spéciale pour son aide précieuse à Nguyen Linh Giang, enseignant-chercheur à l'Académie des sciences sociales (Institut de l'Etat et du droit) de Hanoi.

Pendant plusieurs années, j'ai profité de l'hospitalité et des services du bureau régional de l'Agence universitaire de la francophonie à Hanoi ; mes remerciements vont à ses directeurs successifs, à Nguyen Thi Thuy Nga, ainsi qu'à Claude Emmanuel Leroy (dont la thèse de doctorat sur le *dôi moi* est un bréviaire pour qui veut comprendre le Viet Nam contemporain).

## SOMMAIRE

### **Première partie. Un pays en quête d'unité**

Chapitre 1. Genèse d'une nation

Chapitre 2. L'empire du Viet Nam

Chapitre 3. Une colonisation contestée

Chapitre 4. La lutte pour l'indépendance

Chapitre 5. Les défis de la rénovation

### **Deuxième partie. Une démocratie populaire en transition**

Chapitre 1. Le système institutionnel

Chapitre 2. Le parti communiste

### **Troisième partie. La construction laborieuse d'un Etat de droit**

Chapitre 1. Les carences du système juridique

Chapitre 2. L'improbable indépendance de la justice

Chapitre 3. Une administration au service de l'intérêt général ?

## INTRODUCTION

De tous les pays d'Asie du sud-est, aucun n'a suscité autant de recherches et d'études que le Viet Nam<sup>1</sup>. Pourtant les chercheurs français ne manifestent qu'un faible intérêt pour le domaine politique vietnamien, en particulier si on compare avec la recherche américaine, australienne et même allemande. Comme en témoignent les recensions<sup>2</sup>, ce sont des historiens, des géographes et des sociologues – et non les politologues et les juristes - qui ont le plus écrit sur les transformations du système politique vietnamien, les réformes (*dôï moi*) et les évolutions de la ligne directrice du Parti, ou encore les voies d'émergence de la société civile et les articulations et contradictions spécifiques entre les normes et les pratiques au Viet Nam.

La plupart des études ont été publiées depuis les décennies 1960 et 1970, c'est-à-dire au moment de la lutte pour l'indépendance contre le colonisateur français, puis contre l'occupant nord-américain ; à cette époque, le Viet Nam était pour les uns le symbole du combat anti-impérialiste, pour les autres un « domino » du système communiste. Dès lors, la plupart des analyses de l'évolution politique et sociale du pays reflétaient davantage les *a priori* idéologiques et/ou politiques de leurs auteurs que la réalité et simplifiaient outrageusement des situations complexes.

Ce constat est toujours valide aujourd'hui. Il est en effet de bon ton en Occident de considérer le régime politique du Viet Nam comme une survivance de la guerre froide, un vestige du marxisme-léninisme condamné à décliner, puis à disparaître, comme l'Union soviétique et les « pays frères ». Il faut certes

---

<sup>1</sup> En *quôc ngu*, l'orthographe est la suivante : Viêt Nam. Les langues étrangères ne disposant pas des accents et des caractères du *quôc ngu* transcrivent pour la plupart « Vietnam ». Le site du ministère vietnamien des Affaires étrangères utilise « Viet Nam », ainsi que le site des Nations unies. D'où le choix de cette orthographe.

<sup>2</sup> Voir par exemple Christian Culas, « Vingt ans de recherches sur le Viêt Nam (1990-2010) », *Moussons*, 2009, n° 13-14, p. 5-26 ; Rodolphe de Koninck, *L'Asie du sud-est*, Paris, A. Colin, 2012, p. 13 sq

reconnaitre que, lorsqu'en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, les gouvernants vietnamiens fondent leur légitimité sur la réunification du pays, la victoire sur l'armée nord-américaine, les campagnes d'éradication de l'illettrisme, la création d'un système de santé..., le discours paraît décalé ou suranné à plus de la moitié des Vietnamiens qui sont nés après 1980. Et chaque jour le décalage est plus grand entre le discours officiel et les aspirations de la population.

Cependant le pays reste solidement ancré dans un régime politico-administratif qui ne donne aucun signe de faiblesse ni de perte de légitimité. Comparée à celle de la plupart des anciens « pays frères » dans le communisme, la situation du Viet Nam est plutôt favorable : l'inflation reste maîtrisée, les structures d'État ne se diluent pas dans l'illégalité ou des comportements mafieux, la sécurité est préservée, la paupérisation relative. Le Viet Nam peut donc se féliciter d'avoir réussi une transition économique qui a fait trébucher bien d'autres pays. De plus, la population met au crédit du régime la paix et une authentique stabilité : pour la plupart des familles qui déplorent la perte d'un ou de plusieurs membres pendant les guerres successives, l'absence de conflit est une situation satisfaisante.

Reste à savoir comment les élites politiques et économiques s'adaptent - et adaptent les institutions - à un environnement radicalement nouveau et peu propice à la doctrine marxiste. Comme c'est la tradition au Viet Nam, elles procèdent non par des bouleversements comme en a connus le voisin chinois, mais plutôt par de prudents ajustements, des expérimentations progressives vite abandonnées si elles sont désapprouvées par la population, une métamorphose graduelle, presque imperceptible, scandée par des révisions régulières de la constitution.

C'est ainsi qu'il faut interpréter la révision de la constitution adoptée le 28 novembre 2013 par la 13<sup>e</sup> législature de l'Assemblée nationale<sup>3</sup>. Elle a été précédée d'une consultation publique de près de onze mois organisée à partir de janvier 2013, qui a permis de recueillir des dizaines de millions d'opinions. Mais le projet était strictement encadré ; c'est d'ailleurs le président de l'Assemblée lui-même, M. Nguyen Sinh Hung, qui était également président du comité de rédaction du projet de révision. La constitution - dans sa rédaction

---

<sup>3</sup> Son entrée en vigueur a été fixée au 1 janvier 2014.

de 2013 - comprend désormais onze chapitres totalisant 120 articles, soit un chapitre et 27 articles de moins que la précédente version. Elle comprend des dispositions plus précises sur les régimes politique et économique, ou encore sur les droits de l'Homme et les droits et devoirs fondamentaux du citoyen. Mais elle ne contient aucun bouleversement et réaffirme la nature démocratique de l'Etat vietnamien en cette période de « transition vers le socialisme ».

L'analyse du régime politique du Viet Nam débute donc nécessairement par l'étude des textes qui le fondent, notamment la constitution. Certes, comme dans la plupart des pays de l'espace asiatique, le fait constitutionnel au Viet Nam est un phénomène récent. Ce n'est pas dire que le droit y ait été ignoré ou que le pouvoir politique s'y soit exercé et transmis dans l'arbitraire. L'occupant chinois a doté le pays d'une structure étatique et favorisé la formation d'une élite ; à partir du XIe siècle, les grandes dynasties, tout en luttant victorieusement contre la Chine, poursuivent la consolidation de l'État central en renforçant ses dimensions politique, administrative et militaire ; elles institutionnalisent également les relations avec la commune, structure historique de base, et forment une nation – Etat fondée sur une idéologie nationale entretenue par les lettrés, lien vivant entre le peuple et l'État. Sur le plan juridique, le code Hang Duc rédigé sous Lê Thanh Tông régit les rapports de propriété et la répartition des terres, met fin au servage, accorde à la femme un statut semblable à celui de l'homme et institue une morale civique et laïque. Le Viet Nam pré-colonial disposait donc d'un système juridique, mais pas d'une constitution.

Les raisons de l'émergence tardive du constitutionnalisme au Viet Nam sont à rechercher dans les traditions politiques et les mentalités collectives. Historiquement, l'autonomie du droit par rapport au politique n'y a jamais été reconnue et par conséquent la détermination juridique des compétences de l'État, l'encadrement des formes d'action politique, le contrôle de ses finalités, autrement dit la subordination de la politique au droit, se heurte à des obstacles insurmontables. À la différence de l'Europe qui, dès le XVIe siècle avec la naissance de l'État-nation, a privilégié l'autonomie individuelle et la limitation du pouvoir de l'État, les plus anciennes théories politiques et religieuses venues d'Inde et de Chine jusqu'au Viet Nam, présentent le pouvoir comme nécessaire et un pouvoir fort comme désirable. Sans lui, la société

reviendrait au chaos originel ; lui seul organise le monde et lui donne un sens (surtout celui de justice, en protégeant les faibles contre les forts). Ce pouvoir n'est d'ailleurs pas pour autant totalitaire, destructeur des rapports sociaux ; au contraire, les relations de groupes et de clans au Viet Nam - et en Asie en général - sont importantes. Mais il s'agit de rapports inégaux, de domination du point de vue du supérieur et de dépendance du point de vue de l'inférieur, que les sociologues comparent à des liens de type clientéliste. Ce sont ces réseaux informels mais durables qui structurent la société vietnamienne, derrière les façades des institutions nationales et des bureaucraties étatiques.

Dans les mentalités collectives de surcroît, la soumission au pouvoir est considérée comme nécessaire, ce qui explique l'absence de luttes comparables à celles menées par les Européens en vue de sa limitation, jalonnées de textes signalant les libertés conquises par les groupes ou les individus, telle la Magna Carta ou la déclaration des droits de l'homme. Au Viet Nam, comme dans toute l'Asie, la notion de liberté individuelle n'est pas inconnue, mais l'accent est mis davantage sur la collectivité, et la dépendance jugée négativement dans les pays occidentaux y est conçue comme une chance pour l'individu et un bien pour la collectivité ; elle permet de créer une authentique coopération et de développer l'esprit d'équipe. L'acceptation naturelle de la suprématie du groupe élimine les égoïsmes et facilite les relations dans une société où les règles sont intériorisées et respectées. Les qualités de conformité et de loyauté aux standards collectifs l'emportent largement sur l'aspiration au pluralisme ou à la différence. Cette subordination à l'égard de la collectivité a pour corollaire une grande sécurité : ainsi s'expliquent ce souci omniprésent pour l'unité de la communauté nationale et cette obligation de conformité de tous aux normes définies pour le bien public. Ceux qui critiquent l'autorité sont aussitôt perçus comme des agitateurs, voire de dangereux insurgés, qui susciteront plus sûrement l'ostracisme de la communauté tout entière qu'une réaction des dirigeants.

Dès lors, le constitutionnalisme ne peut être qu'un article d'importation. En outre, il s'est développé après 1975 dans un contexte idéologique qui est loin de lui être favorable : le marxisme, doctrine officielle du régime du nord-Viet Nam, puis du Viet Nam réunifié. On sait que la constitution ne remplit pas la

même fonction dans les régimes communistes que dans les pays libéraux ou pluralistes.

En outre, dans les régimes communistes plus que dans les autres, il faut aller au-delà du texte constitutionnel ; ce régime ne peut en effet se réduire à des variables institutionnelles qui détermineraient le déroulement de la vie politique. Il faut identifier d'une part les acteurs du jeu politique et d'autre part les processus par lesquels certaines règles s'imposent aux acteurs.

L'étude est facilitée par un changement remarquable : le *dôl moi* a conduit à remettre en cause le secret qui entoure traditionnellement les institutions politiques. De la clandestinité des révolutionnaires à la guerre, en passant par la formation à la soviétique, le processus de décision politique a été marqué par le culte du secret. D'ailleurs, malgré les évolutions, les hautes sphères du pouvoir appartiennent toujours à des élites extrêmement secrètes. Toute décision politique majeure est discutée à huis clos au sommet du parti avant d'être rendue publique et entérinée. Corollaire de cette discrétion, les conflits au sommet de l'Etat ne doivent pas être rendus publics. L'autorité n'est ainsi pas incarnée par une personne, elle est partagée dans le cadre d'un *leadership* collégial : le secrétaire général du parti, le Président de l'Etat et le premier ministre. Il s'agit de ne pas remettre en question l'autorité et l'unité du parti, ainsi que de refuser le pluralisme. Néanmoins, le *dôl moi* remet progressivement en cause cette tradition du secret. Les évolutions en matière de transparence du régime sont réelles. Les autorités vietnamiennes communiquent sur leurs actions Il suffit d'observer le développement des sites Internet des institutions du régime : parti, ministères, Assemblée nationale... Cette dernière a commencé en 2003 à mettre en ligne les rapports intermédiaires de son comité permanent relatifs aux discussions des projets de loi et des comptes-rendus des séances d'interpellation. Elle permet depuis 1997 la retransmission en direct par la télévision des séances d'interpellation des ministres et autres responsables nationaux (président du tribunal populaire suprême, gouverneur de la banque centrale...). Les comptes-rendus des séances et des activités de l'hémicycle occupent une place toujours plus importante dans la presse officielle...

## Première partie

### UN PAYS EN QUETE D'UNITE

D'après la tradition, les Vietnamiens seraient les descendants de l'union du seigneur des montagnes avec la fille du dragon, le seigneur des eaux. Cette légende des origines rend sans doute compte d'une réalité historique puisque les spécialistes considèrent qu'à l'époque préhistorique, le Viet Nam a été un point de rencontre entre des populations asiatiques refoulées vers le sud et des navigateurs venant d'Indonésie. Primitivement installés dans le bassin du fleuve Rouge, les Vietnamiens nés de cette rencontre ont commencé à descendre le long des côtes orientales ; restés fidèles à la culture ancestrale du riz, ils se sont maintenus dans les plaines côtières et n'ont jamais cherché à franchir la chaîne montagneuse qui sépare le Viet Nam du Laos (chaîne annamitique) malgré son altitude relativement faible. À partir du XIIIe siècle de notre ère, ils sont rejoints par des populations thaïes chassées du sud de la Chine par les troupes mongoles. Les migrations vont se poursuivre jusqu'au XIXe siècle, en provenance pour la plupart des montagnes de Chine par la haute vallée du Tonkin : les deux groupes les plus importants sont les Muong et les Meo qui se fixent à de hautes altitudes, tout comme les Moï (Jarai, Yao, Sedang) ; le Viet Nam compte ainsi plus d'une cinquantaine d'« ethnies minoritaires » différentes. Ces peuples montagnards sont différents des habitants des plaines : leur organisation sociale est essentiellement tribale ; le mode traditionnel d'exploitation des terres consiste à incendier des parcelles de forêt et à fertiliser ainsi le sol (culture sur brûlis) ; ils se livrent aux travaux d'agriculture en les accompagnant de rites agraires destinés à domestiquer les forces de la nature. Autre migration importante, celle des Chinois : ce sont d'abord des soldats chinois qui après la chute de la dynastie Ming en 1644 refusent de servir le nouveau pouvoir mandchou et demandent à s'établir au Viet Nam ; les seigneurs Nguyen les autorisent à le faire, à condition que cette installation ait lieu exclusivement dans le delta du Mékong qui était alors contrôlé par les Khmers. C'est dans ce contexte que les premiers exilés chinois prennent pied dans la région. Ils y seront rejoints par des marchands à la fin du XVIIe siècle ; c'est d'ailleurs l'un d'entre eux, Mac Cuu, chef de plusieurs communautés établies à Kampot, Phu Quoc et Cà-Mau, qui demandera la

protection de Huê en 1715 contre les incursions siamoises et provoquera ainsi le rattachement des provinces occidentales cambodgiennes au Viet Nam<sup>4</sup>.

## Chapitre 1

### Genèse d'une nation

La configuration singulière du territoire pose d'emblée le problème de l'unité vietnamienne, alors que plus de 1600 km s'étendent de la pointe de Cà-Mau au sud à la frontière de la Chine dans le haut Tonkin. L'allongement du pays et la symétrie des plaines du delta du fleuve Rouge au nord et des basses terres alluviales du delta du Mékong au sud, reliées par une étroite bande de terres faite de plaines côtières et de couloirs exigus, le long de la cordillère de Truong-Son, créent une sorte de bipolarité. Cette forme si caractéristique qui fait comparer le pays à un dragon est le produit de l'histoire.

Les fouilles effectuées dans le nord du Viet Nam, notamment dans la région de Hoa Binh et à Bac Son sur la rive gauche du fleuve Rouge, ont permis d'exhumer des vestiges du néolithique (bracelets, bagues, gravures rupestres, jarres). Ils démontrent que là se trouvait le berceau de la race vietnamienne. C'est de cette région que, poussés par la croissance démographique et le mouvement d'endiguement des terres, les Vietnamiens sont progressivement descendus vers le sud, à partir du Xe siècle de notre ère.

C'est en 208 avant notre ère que le Viet Nam est mentionné dans les annales chinoises, sous le nom de Nam Viêt. A cette date en effet, un général chinois s'empara du pouvoir et prit le titre royal de Vo Vuong ; il fut confirmé à ce poste par le premier empereur de la dynastie des Han. Le territoire dont il s'était rendu maître fut divisé en deux provinces : *Giao Chi* (Tonkin) et *Cuu Chân* (Annam). Mais il ne modifia pas les coutumes du pays et le régime féodal pratiqué à l'époque fut conservé : le seigneur était le seul maître de la terre et le suzerain de notables héréditaires.

---

<sup>4</sup> Paul Boudet, « La conquête de la Cochinchine par les Nguyen et le rôle des émigrés chinois », *Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient*, 1942, tome XLII, p. 115-132.

Moins d'un siècle plus tard, en 111 avant notre ère, l'armée des Han qui cherchait une route pour gagner l'Inde et l'Afghanistan, conquiert le bassin du fleuve Rouge. Le Nam Viêt fut alors intégrée à l'empire et le resta pendant plus de mille ans (jusqu'en 939). Les Chinois divisèrent le pays en neuf commanderies (subdivisées en préfectures) sous l'autorité de gouverneurs chinois. Dans un premier temps, ces gouverneurs confièrent les fonctions administratives aux notables héréditaires. Mais à la suite d'un soulèvement populaire mené par les sœurs Trung (en 40 de notre ère) et réprimé par la force, l'occupant imposa les lois, les rites, la langue écrite, la morale et les idées religieuses de la Chine. Cette culture allait profondément influencer le peuple vietnamien pendant les dix siècles qui suivirent. Au cours de cette longue période, les soulèvements furent nombreux mais se soldèrent par des échecs. Leur déroulement obéissait généralement à une même logique : initiée par un chef indigène entouré d'une petite armée, une rébellion surprend les forces d'occupation, les fonctionnaires sont massacrés, un village ou un district est occupé ; mais très vite la Chine envoie une expédition militaire et les meneurs prennent la fuite ou capitulent. Ainsi, au milieu du VI<sup>e</sup> siècle, une insurrection est conduite par un certain Ly Bôn dans la région de Son-Tây ; la révolte s'étend à l'ensemble du delta et oblige les troupes chinoises à se retirer. En 544, Ly Bôn se proclama empereur du Nam Viêt ; mais après son décès, profitant des luttes internes qui divisaient le pays, la première dynastie vietnamienne fut vaincue par la Chine réunifiée sous les Souei.

A la même époque, l'Annam est habité par les Chams. Peuple de marins et de commerçants venus du sud, les Chams avaient subi l'influence de la culture indienne dès le II<sup>e</sup> siècle de notre ère, époque à laquelle ils s'étaient rendus indépendants de la Chine. Les restes de leurs capitales successives, Indrapura à l'est de Mi Son et Vijaya près de Qui Nhon, ainsi que le sanctuaire de Po nagar dans la région de Nha Trang, témoignent de leur parenté avec l'art indien de Mavalipuram et du Sri Lanka. L'indianisation se retrouve également dans les costumes des habitants, la pratique de la crémation, l'écriture en sanskrit et les cultes brahmaniques de type shivaïste. Centré autour de l'actuelle ville de Huê, le Champa constituait donc une zone de partage entre le monde vietnamien au nord (alors dominé par la Chine) et le monde indien du Phu-Nan au sud. En serrés entre les Vietnamiens et les Khmers, les Chams doivent développer une diplomatie complexe, faite d'alliances temporaires et de retournements

soudains. Ils tentent de s'étendre, sans succès : à la fin du XIIe siècle, ils pillent Angkor, mais sont rapidement repoussés par Jayavarman VII ; l'État khmer occupe militairement le pays jusqu'au début du XIIIe siècle. Lorsqu'il doit se replier, à partir de 1220, la voie devient libre pour les Vietnamiens gouvernés par la nouvelle dynastie des Trân (1225 – 1400). En 1307, l'empereur Trân Anh Tông marie sa fille au roi du Champa en échange de la cession de deux districts ; cette alliance permet aux Vietnamiens de progresser au-delà de la ville de Huê. Deux siècles plus tard, après de nombreux conflits, les Chams sont définitivement défaits par les Vietnamiens ; ils perdent leur indépendance, leur culture est assimilée et leur territoire démembré.

Enfin, au sud du Viet Nam, le territoire qui devait être dénommé Cochinchine, faisait partie de l'empire khmer ; c'était déjà un centre d'affaires sur la route reliant la Chine à l'Inde, mais aussi à l'Afrique et la région méditerranéenne.

### **Les premières dynasties**

Confronté à des luttes intestines après la chute de la dynastie des Tang, durant la période dite des « cinq familles » (907 – 960), l'empire chinois ne put mater une des nombreuses rébellions qui surgissaient au Viet Nam ; l'un des meneurs, Ngo Quyen, fonde en 939 la première dynastie vietnamienne. Il s'installe à Cô-Loa, capitale d'un royaume légendaire antérieur à l'occupation chinoise. Mais après sa disparition, en 944, ses deux fils se disputent le pouvoir ; à leur mort, le pays est partagé entre des seigneurs rivaux. L'un d'eux, Dinh Bô Linh, se proclame empereur du *Dai Cô Viêt* en 968 et fait reconnaître son indépendance par la Chine. Il confie à son fils les affaires diplomatiques, le nomme roi du Nam Viêt et le fait reconnaître par la Chine comme gouverneur militaire. Ainsi s'instaure une dyarchie à la tête de l'État : d'un côté, l'empereur doté du pouvoir suprême, de l'autre le roi chargé des affaires internationales et maintenant les relations avec le grand voisin du nord. Ainsi se concilient la légitimité conférée par la Chine et l'autorité locale et militaire acquise sur le terrain. Après l'assassinat de l'empereur et de son fils en 979, le pouvoir passe aux mains du général Lê Hoan, puis à ses fils qui sont connus sous le nom de Lê antérieurs (980-1010). Sous cette dynastie, la monarchie vietnamienne continue de se renforcer : après avoir vaincu les troupes chinoises envoyées par les Song (981), elle repousse les troupes du Champa, dont la capitale recule d'Indrapura à Vijaya en 982.

C'est le fondateur de la dynastie des Ly, Ly Thai Tô (1028 – 1054), qui va fonder le royaume sur des bases solides et durables. Sur le plan juridique, il promulgue le « livre des peines » : ce premier code pénal vietnamien définit dix délits capitaux sévèrement punis, parmi lesquels la rébellion, le crime de lèse-majesté, l'assassinat d'un fonctionnaire, le franchissement du seuil du palais sans autorisation. Une cloche est installée sur l'esplanade de la ville afin que chacun pût venir réclamer justice<sup>5</sup> et l'obtenir sur-le-champ. Le « livre des peines » comporte également des dispositions économiques concernant la vente des rizières et la concession aux colons des terres défrichées. L'État devenait ainsi l'arbitre de la vie civile, jusque-là régi par le droit coutumier. Sur le plan administratif, la cour fit construire en 1070 à Hanoi un monument consacré à Confucius (connu ensuite sous le nom de « temple de la littérature » : *Van-Miêu*) destiné à abriter l'école des hauts fonctionnaires recrutés parmi les enfants de la famille impériale et de l'aristocratie ; c'est dans ce sanctuaire que se déroula en 1075 le premier concours qui permit de sélectionner les maîtres des collèges, ainsi que dix lauréats appelés à servir l'État. Ainsi débuta le système des concours, berceau de la bureaucratie confucéenne, qui devait devenir un puissant relais de l'État. Mais au XI<sup>e</sup> siècle, le confucianisme était encore concurrencé par le bouddhisme.

Le bouddhisme mahayana avait été introduit au II<sup>e</sup> siècle, quand des moines chinois, en proie aux persécutions dans leur pays, s'étaient installés au Dai-Viêt. Il avait été favorisé par les souverains successifs pour son intérêt politique ; de fait, le bouddhisme favorisa l'unification du pays : l'Eglise disposait de réseaux dans les zones rurales ; sachant lire et rédiger des actes, les moines détenaient le monopole du savoir et de l'enseignement ; le plus haut dignitaire de l'église bouddhiste devint conseiller privé du monarque ; il portait le titre de « maître du royaume ». Elevé dans une pagode, Ly Thai Tô était profondément influencé par la pensée bouddhiste. Dès son avènement, il ordonna la restauration des pagodes existantes et en fit construire de nouvelles ; il dépêcha en Chine deux émissaires chargés d'y acquérir « les trois corbeilles » (*Tripitaka*) – les livres

---

<sup>5</sup> Philippe Papin, *Histoire de Hanoi*, Paris, Fayard, 2001, p. 77.

sacrés du bouddhisme – qui furent déposés à la bibliothèque impériale. En quelques décennies, une « robe de temples » couvrit le pays et sa capitale<sup>6</sup>.

Durant les deux siècles qui suivent, ses successeurs s'engagent dans une politique d'expansion au détriment du Champa ; au XIIIe siècle, ils s'opposent avec succès à l'invasion mongole en infligeant une défaite à Kubilaï Khan. Cependant, une succession d'intrigues précipita la chute des Ly ; en 1225, Trần Thu Dô fonda la dynastie des Trần qui devait présider aux destinées du pays pendant deux siècles (1225 – 1400). C'est elle qui mit en place une administration centralisée et qui encouragea le confucianisme au détriment du bouddhisme. Les provinces étaient gouvernées par un envoyé nommé par la cour, doté de pouvoirs à la fois administratifs et judiciaires ; sous ses ordres, des mandarins étaient chargés de gérer les districts. La hiérarchie, le traitement et la carrière des mandarins étaient minutieusement précisés ; trois instances étaient chargées de surveiller les fonctionnaires : le « bureau de contrôle des peines », tribunal suprême ; le « bureau des trois offices » chargé de l'inspection individuelle ; la « commission des censeurs » qui jugeait les fautes les plus graves. La justice fut également centralisée. De grandes réformes fiscales économiques et militaires furent engagées : l'impôt foncier, versé en nature, fut diversifié selon les catégories de rizières ; une politique de grands travaux (notamment la construction de digues le long du fleuve Rouge) fut engagée ; la conscription fut étendue pour augmenter les effectifs de l'armée et développer une marine de guerre.

La volonté des nouveaux souverains de contrôler la société civile se heurta rapidement à la puissance économique de l'église bouddhiste ; en particulier, le bouddhisme se posait en concurrent des mandarins dans les villages. Aussi, les lettrés confucéens furent-ils les premiers à critiquer la paresse et la corruption des bonzes. Afin de mettre fin au monopole que détenaient les pagodes sur l'enseignement et l'administration, les Trần favorisèrent le confucianisme en tant qu'école destinée à former les cadres de l'État. Désormais, les épreuves des concours privilégiaient la connaissance des classiques du confucianisme.

---

<sup>6</sup> Nguyen The Anh, « La conception de la monarchie divine dans le Vietnam traditionnel », *Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient*, 1997, n° 1, p. 147-157.

Une crise dynastique permit en 1406 à la Chine des Ming d'annexer son ancienne colonie ; mais dès 1418, un général vietnamien, Lê-Loi, prit la tête d'une révolte contre l'occupant et après une « lutte de six ans » chassa les Chinois ; il devint empereur en 1428 sous le nom de Lê Thai Thôn et fonda la dynastie des Lê postérieurs qui devait rester sur le trône jusqu'en 1788.

Les nouveaux souverains poursuivirent la politique d'expansion territoriale vers le sud (*nam tiến*). En 1470, Lê Thanh Tông remporta une victoire définitive sur les Chams et s'empara de la totalité du royaume. Il décida de diviser le pays en douze provinces et entreprit une réforme administrative considérable : fixation de la hiérarchie des mandarins (neuf grades, chacun d'entre eux comportant deux échelons), promulgation d'un code pénal déterminant précisément les peines sanctionnant les crimes et délits, codification des *Annales* de l'Annam, réforme financière (établissement de rôles d'après le chiffre réel des inscrits et perception d'un impôt personnel).

L'empereur raffermi son pouvoir personnel au détriment de la famille impériale et de l'aristocratie qui s'était en grande partie compromise pendant la guerre contre les Ming; à la différence du régime des Trân au XIII<sup>e</sup> siècle, les délégations de pouvoirs étaient très limitées. A l'imitation de la Chine impériale, l'empereur était secondé par le bureau des affaires d'État et la chancellerie ; le gouvernement comptait six ministères (comme en Chine) ; des censeurs furent envoyés dans les provinces pour surveiller la bonne conduite des mandarins qui relevaient de trois services : administration civile, justice, armée.

Pourtant, les dissensions à l'intérieur de la cour et l'instabilité chronique du pouvoir favorisaient régulièrement le réveil des grands féodaux ainsi que les révoltes paysannes encouragées par les dignitaires de l'empire. S'appuyant tantôt sur une faction, tantôt sur une autre, les empereurs n'avaient qu'une influence réduite. De plus, l'expansion vietnamienne vers le sud – aux dépens des Chams d'abord, puis des Khmers – provoqua la rupture de l'unité des Vietnamiens. De 1620 à 1788, le Viet Nam fut divisé en deux seigneuries qui étaient en lutte pour la conquête du pouvoir. Certes l'autorité légitime appartenait toujours à la dynastie des Lê, mais le territoire était divisé entre deux lignées formant deux blocs ennemis : au nord (Tonkin et nord-Annam), les seigneurs Trinh, au sud (sud-Annam et Cochinchine) les seigneurs Nguyen.

Hanoi, capitale du Nord, comptait le palais du roi, mais aussi celui du seigneur Trinh. Il en allait de même dans la nouvelle capitale du sud, à Huê. Au nord comme au sud, les récits des missionnaires et des voyageurs européens donnent une idée précise du luxe de la cour.

## **L'expansion**

Au sud, les Nguyen pratiquèrent une politique de peuplement radical. L'organisation des pays conquis était assurée par la création de colonies militaires : les soldats se voyaient attribuer des terres qu'ils travaillaient, mais qu'ils étaient également capables de défendre contre les anciens possesseurs ; ils pouvaient également les agrandir. À ces anciens militaires, se joignait une foule d'émigrants encouragés par le pouvoir et désireux d'exploiter les terres plus fertiles que celles d'où ils étaient originaires ; ces derniers fondaient des familles qui se substituaient peu à peu à la population autochtone réduite à fuir l'invasisseur et à se réfugier dans la forêt. C'est ainsi que les Chams, maîtres de l'Annam, se trouvèrent anéantis et progressivement absorbés par les vainqueurs vietnamiens. C'est de la même façon qu'arrivés à la limite sud du Champa, les colons vietnamiens s'infiltrèrent progressivement dans le sud du Cambodge. Ils commencèrent par exploiter des terrains en friche ; puis, lorsqu'en 1651 des membres de la cour de Phnom Penh vinrent demander assistance au seigneur du sud contre un usurpateur, ce dernier se fit céder les provinces de Bà-Ria et Biên Hoa. À la faveur des troubles dynastiques qui continuaient au Cambodge, les Nguyen poursuivirent leur intervention jusqu'à Saigon (Prei Nokor pour les Cambodgiens) en 1698, puis jusqu'à l'embouchure du Mékong. En 1765, la domination effective des Nguyen s'étendait sur toute la Cochinchine<sup>7</sup>.

L'expansion aurait pu logiquement se poursuivre vers l'ouest, en suivant le littoral. De fait, les populations prirent le chemin des plaines khmères qui s'étendaient au-delà du delta du Mékong ; la ville de Phnom Penh fut occupée par les soldats de l'empereur Minh Mang en 1834. Le Cambodge devint la

---

<sup>7</sup> Sur ces points, cf. Nayan Chanda, *Les frères ennemis*, Paris, CNRS, 1987 ; Michel Blanchard, *Vietnam-Cambodge. Une frontière contestée*, Paris, L'harmattan, 1999, pp. 38 et 39.

« province de l'ouest pacifié » divisée en 32 préfectures et une politique d'assimilation forcée débuta. Mais cette expansion se heurta à l'opposition du Siam (le Cambodge était tributaire à la fois de Huê et de Bangkok) et à la révolte de la population cambodgienne ; elle fut soudainement bloquée par la colonisation française qui figea la carte politique de la péninsule en 1863.

Le succès de ce mouvement d'expansion doit beaucoup à la structure fédératrice de la commune rurale (*xa*) qui est tout à la fois une institution de cohésion et un outil de mise en valeur. Les territoires de peuplement se sont progressivement couverts d'une multitude de petites communes rurales solidement organisées qui formaient les points d'appui sur le front de la colonisation. Retranchée derrière sa haie de bambous, la communauté villageoise exploite la terre selon un régime foncier qui associe propriété communale et propriété privée, afin que chaque famille dispose d'une surface d'exploitation minimale. Ainsi, les inégalités sociales étaient-elles compensées par les solidarités communautaires et par un vif sentiment d'appartenance à la famille et au village.

La fondation officielle d'un village était réglementée par l'État qui veillait au prélèvement de l'impôt, à la conscription et au service des corvées. L'initiateur du défrichement était récompensé d'un grade mandarinal et d'une dotation en rizières ; sous son autorité et celle du conseil des notables, les villageois étaient encadrés par des règles de vie en commun coutumières, des cérémonies et des cultes, la distribution des fonctions communales, la gestion collective de l'eau et surtout le partage des terres. En effet, à côté des terres privées, il existait des terres collectives que le conseil des notables distribuait entre les villageois tous les trois à six ans ; cette prérogative lui donnait un puissant moyen de pression sur les paysans dont la survie dépendait souvent de ces terres collectives.

C'est ainsi que le village rural a été un outil de transformation des terres conquises pour les intégrer au territoire national. Instrument de la cour qui attribuait le statut et les droits, il contribuait à l'impôt, fournissait les soldats, encadrait la population. À ce titre, il a été un indéniable facteur d'unité.

Mais dans le même temps, le village représentait une autorité concurrente à celle des mandarins civils et militaires, et ses dirigeants pouvaient revendiquer

une légitimité aussi forte que celle du souverain. D'ailleurs, la situation isolée au plan géographique de beaucoup de villages créait un obstacle au lien de dépendance entre ceux-ci et l'État central. De même que les valeurs villageoises ont contribué à la lutte contre la domination chinoise, elles se sont cristallisées ensuite pour causer une attitude hostile vis-à-vis de l'État et de la loi de l'État : autonomes, voire fermés, les villages considéraient toute intervention du pouvoir central comme une forme d'ingérence dans leurs affaires intérieures, ce que résume parfaitement le dicton ancestral : « les édits royaux cèdent le pas aux coutumes villageoises ». Cette autonomie du village se traduit par l'existence de règles intérieures, élaborées par le village lui-même pour gérer la vie des habitants. Ces règles sont pour la plupart coutumières.

### **Les contacts avec l'Europe**

A partir du XIII<sup>e</sup> siècle, des explorateurs et missionnaires isolés avaient pénétré en Asie du sud-est ; mais c'est au XVI<sup>e</sup> siècle que les échanges se multiplient, à l'initiative de Portugais déjà établis à Macao, dont les vaisseaux viennent échanger des armes, du plomb, du cuivre, des draps contre la soie, le bois, les épices et le riz. Ils sont imités – et concurrencés – par les Hollandais qui ont créé en 1602 la compagnie des Indes orientales et fondé Batavia en 1612 ; ces derniers établissent un comptoir au Tonkin et s'installent à Hanoi. En 1673, ils sont rejoints par les Anglais qui, n'obtenant pas de garanties territoriales et juridiques de la part du roi, abandonnent en 1695.

Les étrangers tirent profit de la rivalité entre les seigneurs Trinh et Nguyen : les Portugais aident le seigneur Nguyen à fondre des canons à partir du cuivre importé massivement du Japon (les seigneurs du sud ont un rapport privilégié avec le Shogun) ; les Trinh cherchent des appuis auprès des Hollandais pour la construction de navires et espèrent l'appui des Chinois (mais la dynastie Ming est, durant cette période, en pleine tourmente).

Les marchands portugais introduisent les missionnaires auprès de la cour royale ; ces derniers sont reçus et interrogés sur le développement des sciences et des techniques en Europe. En 1624, un jésuite, le français Alexandre de Rhodes, commence à prêcher en Annam ; en 1627, il est chargé d'évangéliser le Tonkin où il multiplie les baptêmes et organise les communautés catholiques.

Expulsé en 1630, il rédigea et publia la première documentation précise sur le Tonkin et suscita nombre de vocations. Mais il reste aujourd'hui encore célèbre pour avoir mis au point un système de transcription phonétique de la langue vietnamienne, en utilisant les lettres de l'alphabet modifiées par des accents : le *quôc ngu*. D'abord limitée à quelques communautés catholiques établies au Viet Nam, l'écriture romanisée a été vraiment utilisée à partir des années 1920 à Hanoi et les années 1950 dans les campagnes.

Les progrès rapides du catholicisme inquiétèrent les mandarins et la cour. Les préceptes chrétiens ébranlaient en effet l'édifice social qui reposait sur le culte des ancêtres, le respect des traditions et l'attachement à la famille. Des intimidations, suivies de persécutions, affectèrent les communautés catholiques. Cependant la répression ne fut ni générale, ni systématique. C'est ainsi qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, les jésuites étaient poursuivis et pour certains décapités à Hanoi, alors qu'en Annam les chrétiens jouissaient d'une paix relative et les missionnaires étaient reçus par les seigneurs Nguyen.

Les premiers établissements européens fondés par les Portugais et les Hollandais aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles déclinèrent puis disparurent au XVIII<sup>e</sup> siècle. D'abord parce que la paix entre les seigneuries du nord et du sud mettait un terme au commerce des armes ; ensuite, en raison de la lassitude des marchands européens confrontés aux droits excessifs prélevés par la cour et les mandarins et à leurs exigences incessantes. Les Français tentèrent de créer un comptoir sur les côtes du Viet Nam ; mais les difficultés rencontrées par leurs émissaires à leur arrivée à Huê en 1749, les hésitations du gouvernement français à entreprendre une opération militaire, puis son engagement dans la guerre d'indépendance en Amérique du nord conduisirent à suspendre le projet.

### **La fondation de l'empire**

En 1674, les deux seigneuries rivales des Trinh et des Nguyen avaient décidé de mettre fin à leur lutte ; pendant cette trêve de cent ans (1674 – 1774), elles s'efforcèrent d'accroître leur puissance dans leur espace respectif. Mais à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, une révolte populaire plus importante que les autres les balaya en quelques années. Dans ce contexte de transition politique et de guerre civile, une personnalité énergique réussit, grâce à l'aide étrangère, à unifier le

pays sous son autorité.

En 1773, trois frères originaires du village de Tây-Son menèrent une révolte populaire contre les exactions du régent qui gouvernait pendant la minorité du prince Huê Vuong, successeur du roi Vo Vuong (1738-1765) ; dans un contexte de misère rurale, d'excès du fisc et d'abus de la conscription, ils réussirent à regrouper suffisamment de volontaires pour s'emparer de la ville de Qui Nhon qu'ils fortifièrent pour résister aux troupes royales ; grâce aux Tonkinois qui, mettant fin à la trêve de cent ans, avaient attaqué au nord et pris Huê, ils mirent en déroute les troupes royales et tuèrent en 1777 le roi Huê Vuong qui s'était réfugié en Cochinchine. Le neveu de ce dernier, Nguyen Anh, âgé de 19 ans, héritait de ses droits ; mais sa petite armée ne contrôlait plus que les provinces de Bien Hoa, Gia Dinh et Ving Long. Après cinq ans de guérilla, il décida de solliciter une aide extérieure. Le vicaire apostolique en Cochinchine, monseigneur Pigneau de Béhaine, le convainquit de s'adresser à la France. En 1784, Nguyen Anh confia à l'évêque son fils Canh âgé de 4 ans et lui demanda de chercher une assistance en France avant de partir se réfugier à la cour du Siam. Embarqués fin 1784, l'évêque et sa suite firent escale en février 1785 à Pondichéry, d'où ils repartirent en juillet 1786 pour arriver à Lorient en février 1787... A l'issue d'une campagne en faveur de son protégé, l'évêque obtint en novembre 1787 la signature d'un traité d'alliance par lequel la France s'engageait à soutenir les efforts de Nguyen Anh et fournissait quatre frégates et mille quatre cent cinquante hommes équipés ; en échange, elle recevait la souveraineté du port de Tourane (*Da Nang*) et de l'île de Poulo Condore. Un mois plus tard, monseigneur Pigneau et le prince Canh s'embarquaient pour le Viet Nam, ignorant que le ministre des Affaires étrangères avait envoyé des instructions secrètes au commandant des troupes françaises en Inde, le comte de Conway, le laissant libre de donner suite à l'opération ou d'y surseoir en fonction des circonstances... En mars 1789, sur la foi de renseignements vagues et partiels, ce dernier décida d'ajourner l'expédition. Mgr Pigneau équipa alors deux navires de commerce, acheta des armes, recruta des volontaires et embarqua en juin 1789.

Pendant ce temps, les Tây Son s'étaient emparé de Huê et en avaient chassé les Trinh, puis avaient marché sur Hanoi qu'ils prenaient en 1786. Ils firent allégeance au roi, Lê Hien Ton ; la souveraineté de ce dernier était maintenue, mais il s'agissait d'une fiction ; la réalité du pouvoir était partagée entre les

trois frères Tây Son : l'aîné prit l'Annam avec le titre d'empereur du centre, le second la Cochinchine avec le titre de roi pacificateur du sud, et le troisième le Tonkin avec le titre de roi pacificateur du nord. Ils mettaient ainsi fin à l'opposition des deux seigneuries du nord et du sud et posaient les bases de l'unité politique du pays. A la suite d'une tentative de restauration des Trinh, avec la complicité du roi Lê, les Tây Son prirent de nouveau la citadelle de Hanoi en février 1789, mirent le roi en fuite et abolirent la dynastie des Lê. L'empereur de Chine donna son aval au changement en acceptant le tribut des Tây Son.

Après deux ans de préparatifs, Nguyen Anh entama l'offensive en 1792 et procéda à la reconquête méthodique de la Cochinchine (prise de Qui Nhon en 1799) et de l'Annam (prise de Huê en 1801). L'année suivante il entra dans Hanoi où le dernier des frères Tây Son lui fut remis par la population enfermé dans une cage. En 1802, il se proclama empereur sous le nom de Gia Long ; il transféra sa capitale à Huê en 1806. Tous les pays vietnamiens étaient désormais réunis sous une souveraineté unique et effective.

### **Le règne de Gia Long**

Durant les premières années, l'effort principal du règne porta sur les travaux publics : les troubles prolongés avaient en effet brisé les rouages administratifs ; les ouvrages publics avaient été laissés à l'abandon, notamment les digues et les biens communaux ; les rizières étaient inondées et une disette endémique sévissait partout. Comme en Chine, le bon entretien des digues et des canaux était la fonction fondamentale de l'État, la base de son existence. Aussi les digues du Tonkin furent-elles réparées ; des greniers à riz furent édifiés dans toutes les provinces et d'immenses stocks furent constitués ; les routes furent réparées – notamment la route mandarine reliant la capitale, Huê, à Hanoi et Saigon - et des relais installés à distances régulières ; les citadelles de Huê et d'autres villes furent aménagées.

Pour confirmer son autorité, l'empereur se tourna vers la Chine ; il envoya une ambassade afin de restituer le livre d'investitures conféré aux Tây Son et suppliant l'empereur de le reconnaître comme héritier de la dynastie des Lê, détruite par les Tây Son. En réponse, l'empereur Kia King publia en 1803 deux édits fixant la composition du tribut qui devait être versé tous les deux ans et

donnant au pays le nom de Viet Nam (sud lointain) ; en 1804, Gia Long reçut à Hanoi l'ambassade chinoise d'investiture.

C'est également à la Chine que l'empereur emprunta le moule administratif dans lequel il allait fondre le pays et les principes juridiques et politiques qui devaient régir le pouvoir.

Jusqu'alors, le bouddhisme constituait le ciment politique et culturel de l'empire. Le fondateur de la dynastie des Ly, qui avait été élevé dans un monastère, avait favorisé la création de temples dans les villages ; plusieurs de ses successeurs avaient été consacrés ; la monarchie favorisait les écoles bouddhistes qui confortaient son autorité : le clergé était en effet un vivier de fonctionnaires présents dans tous les villages de l'empire. Mais à partir du XIVE siècle, le pouvoir commença à se défier d'une doctrine qui pouvait se révéler rebelle sous l'influence du taoïsme et des pratiques magiques ; par ailleurs, il ne pouvait plus compter sur un clergé devenu économiquement puissant ; enfin, la centralisation administrative exigeait désormais des connaissances techniques et une loyauté absolue. C'est ainsi que fut adopté le confucianisme.

A sa mort en 1820, Gia Long avait fait du Viet Nam un pays indépendant, pacifié, unifié et centralisé. Ses successeurs pouvaient développer les échanges avec l'étranger et moderniser le pays comme le faisaient à la même époque les souverains siamois. Mais les choix de ces derniers furent tout différents. Minh Mang (1820-1841) était profondément traditionaliste ; à ses yeux, les innovations techniques et le culte catholique venus d'Europe étaient contraires aux rites. Il contraignit les conseillers français au départ et entreprit une campagne de persécutions religieuses contre les catholiques ; des milliers d'entre eux ainsi que des missionnaires français furent exécutés à la suite d'une insurrection à Saigon en 1822. De 1841 à 1847, Thieu Tri poursuivit la même politique et cinq missionnaires ne durent la vie sauve qu'à la présence de l'escadre de l'amiral Cécille dans le port de Tourane (Da Nang). En 1848, Tu Duc monta sur le trône et son obstination à poursuivre la lutte contre le catholicisme fut à l'origine directe de l'intervention française en 1858.

## **Chapitre 2**

### **L'empire du Viet Nam**

Au Viet Nam, l'occupant chinois a légué une structure étatique et la formation d'une élite mandarinale. Jusqu'au 16e siècle, les grandes dynasties, tout en luttant victorieusement contre les prétentions territoriales et politiques chinoises, s'appuient sur cet héritage : elles poursuivent la consolidation de l'Etat central en renforçant ses dimensions politique, administrative et militaire ; elles institutionnalisent les relations avec la commune, structure historique de base, et forgent une nation - Etat fondée sur une idéologie nationale entretenue par les lettrés.

### **Le souverain**

A l'intérieur de son palais, l'empereur veillait sur tout : toutes les nominations étaient soumises à son approbation, ce qui lui permettait de contrôler l'administration ; c'est de lui également que dépendait le traitement des fonctionnaires et des serviteurs. Cependant, il est impossible de considérer le pouvoir de l'empereur comme despotique, voire totalitaire. D'abord parce qu'il partageait le gouvernement avec les membres de sa famille, les princes de sang étant placés aux commandes des affaires du pays ; ensuite parce que la gestion des affaires courantes était du ressort des grands dignitaires issus de la noblesse, qui formaient le deuxième cercle du pouvoir (entre ces deux cercles, les eunuques exerçaient une grande influence sur la cour depuis les XIe et XIIe siècles) ; enfin, parce que le confucianisme constituait un obstacle infranchissable au despotisme.

La doctrine confucéenne est généralement présentée comme encourageant la soumission aux ordres des supérieurs dans un objectif de paix sociale. Il est vrai que pour Confucius, chacun occupe un certain rang dans la société et doit prendre conscience de sa dimension sociale. En effet, la vie sociale ne peut fonctionner correctement que si le rang de chacun est absolument respecté. Tout individu doit manifester sa dignité à travers une obéissance absolue aux ordres de la hiérarchie ; toute manifestation d'insoumission, toute plainte, toute réclamation sont causes de désordre social. Or il faut absolument maintenir l'harmonie, même au prix de la liberté individuelle. D'ailleurs, l'individu n'existe que par et pour la collectivité. De ce fait, les auteurs occidentaux considèrent généralement que cette doctrine devait nécessairement produire un pouvoir autoritaire et despotique. L'histoire du Viet Nam – comme celle de la Chine, qui l'a inspirée – démontre le contraire.

L'empereur était en effet le fils du ciel et son représentant sur terre. Son pouvoir dépendait du mandat accordé par les puissances célestes ; ces dernières pouvaient le lui retirer à tout moment s'il s'en montrait indigne. Il était donc responsable des événements qui survenaient : calamités, rébellions, catastrophes étaient autant de signes du mécontentement du ciel et mettaient en cause la légitimité du mandataire. A la différence de l'idéologie absolutiste des monarchies européennes de cette époque, un lien très fort est établi entre la légitimité du souverain et sa gestion temporelle du royaume : pour être légitime, le « fils du ciel » doit agir, administrer et développer une pratique de gouvernement conforme à la doctrine confucéenne héritée du millénaire d'occupation chinoise<sup>8</sup>.

Confucius : celui que la civilisation chinoise a consacré comme « le maître » n'était qu'un modeste patron d'école de la principauté de Lu au sixième siècle avant notre ère ; il n'a joui d'un immense prestige qu'après sa mort, à travers Mencius d'abord, puis les lettrés de l'époque Han qui fonderont leurs positions idéologiques en se réclamant de lui. L'étiquette commode de « confucianisme » recouvre donc des sédimentations successives, étalées sur des siècles, et adoptées afin de contrer d'autres idéologies, notamment la taoïste, la bouddhiste et la légiste. Mais les principes sont restés constants et ont imprégné la société chinoise et les sociétés sinisées jusqu'à nos jours ; ils véhiculent une conception particulière des fondements de l'ordre politique et juridique.

Pour Confucius qui s'exprime dans « les entretiens », les conditions du « bon gouvernement » sont simples : un prince vertueux et une société respectueuse de la morale, tous deux répondant ainsi parfaitement aux mouvements harmonieux du monde et du cosmos. En d'autres termes, le gouvernement doit reposer sur l'adhésion du peuple au souverain, et cette adhésion n'est possible que si l'exemplarité qui la suscite est suffisamment manifeste ; le « bon gouvernement » est le résultat de la moralité personnelle du souverain et se révèle à travers les mœurs du pays tout entier subissant l'influence de cette

---

<sup>8</sup> Philippe Langlet, « La philosophie de la loi et l'empire confucéen », in Bernard Durand, *Histoire de la codification juridique au Vietnam*, Montpellier, PUM, 2001, p. 15-58.

vertu singulière. C'est en effet dans le comportement du peuple que se vérifie la vertu intérieure du prince ; car le peuple se règle spontanément sur le prince et s'ouvre de lui-même aux normes que la conduite de ce dernier impose<sup>9</sup>.

Mais en quoi réside la vertu ? Dans la tradition confucéenne, le respect des rites est la condition primordiale, pour le prince comme pour le particulier. Les rites tiennent dans la Chine classique la place et le rôle des institutions en Occident : ils structurent la réalité sociale et son fonctionnement<sup>10</sup>.

L'observance scrupuleuse des rites n'est que la manifestation extérieure sur le plan de la conduite de la plus grande vertu intérieure. Or, plus on s'élève dans la hiérarchie et plus nombreux les rites, usages et règles à respecter. Matteo Ricci qui achève à Pékin en 1609 la rédaction de ses mémoires sur le commencement de la mission jésuite en Chine, souligne dans son ouvrage une caractéristique essentielle du système politique chinois : l'impossibilité à peu près totale pour l'empereur de décider par lui-même. Il est contraint de respecter les normes et les formes qui s'imposent à lui, et sur lesquelles veille une administration dont le concours lui est indispensable. La vertu par excellence pour le confucianisme est le dosage exact du comportement vis-à-vis d'autrui : ce sont les rites qui modulent ces comportements comme il convient et qui font ainsi régner le bon ordre par la vertu au lieu de l'imposer par les règlements et les châtiments. « Shun était un prince qui, sans avoir besoin de rien faire, maintenait l'empire dans un ordre parfait, explique Confucius. Que faisait-il ? Il veillait attentivement sur lui-même et se tenait gravement tourné vers le midi »<sup>11</sup>. Et encore : « celui qui gouverne le peuple par la vertu est comme l'étoile polaire qui demeure immobile, pendant que toutes les autres étoiles se meuvent autour d'elle »<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Confucius, *Entretiens du maître avec ses disciples*, traduction Séraphin Couvreur, Paris, Mille et une nuits, 1997, p. 107.

<sup>10</sup> François Jullien (trad.), *Zhong Yong, ou la régulation à usage ordinaire*, Paris, Editions de l'imprimerie nationale, 1993, p. 74 sq.

<sup>11</sup> Confucius, *op. cit.* p. 134.

<sup>12</sup> Confucius, *op. cit.* p. 13.

Cette philosophie représente un obstacle insurmontable à l'émergence du despotisme ou du totalitarisme. D'autant que les fonctionnaires et les lettrés ne servent le souverain que dans la mesure où son comportement demeure en harmonie avec les règles morales qui servent de critère pour juger toute politique. En cas de conflit, les lettrés préféreront désobéir au prince pour obéir aux principes. Car ce dernier ne dispose après tout que d'un mandat (*ming*) du ciel ; il est le « fils du ciel » et il en tire sa légitimité. Mais ce mandat n'est ni définitif ni irrévocable : lorsque le pouvoir est exercé de manière inadéquate, quand il se pervertit en tyrannie ou se désagrège en anarchie, si la vertu du prince diminue ou disparaît, les lettrés et le peuple se rallient à un nouveau souverain, à une nouvelle dynastie qui aura fait la preuve de son charisme, et dont la victoire sur l'ancien souverain aura prouvé la légitimité.

Comme l'empereur de Chine, le souverain vietnamien est le fils du ciel, mandataire des forces spirituelles et maître des génies invisibles. Sur le plan politique, il détient tous les pouvoirs civils et militaires ; il possède un droit éminent sur les terres de ses sujets ; il est juge souverain.

Il est assisté d'un conseil, le *Cô Mat*, composé de quatre hauts dignitaires dénommés « les colonnes de l'empire », qui assure la régence lors du décès du souverain.

Il gouverne par l'intermédiaire de six ministères (Emplois publics, Finances, Guerre, Justice, Travaux publics, Rites) ; chacun d'eux est dirigé par un président, deux vice-présidents et deux ou trois conseillers parmi lesquels étaient choisis les membres du conseil suprême, le *Nôi Cac*, qui siège et tranche en présence du souverain.

### **La bureaucratie**

La théorie du mandat céleste conféré au souverain impliquait la présence d'un corps de fonctionnaires chargés de faire appliquer partout ses décisions. Les hauts fonctionnaires formaient une élite - la classe mandarinale – chargée de gouverner le pays et de faire régner l'ordre. Ils étaient recrutés (mais aussi les fonctionnaires subalternes) par la voie du concours. Pour prétendre concourir au niveau régional, il fallait préalablement satisfaire aux épreuves de l'examen annuel et de l'examen provincial ; pour être candidat au concours de doctorat

et au concours supérieurs du palais, il fallait d'abord passer une épreuve préalable qui était éliminatoire.

L'examen annuel organisé au chef-lieu de province est une initiation à la pratique des examens. Les lauréats portent le nom de *khoa sinh* et peuvent prétendre passer l'examen provincial ; les admis à l'examen provincial sont alors autorisés à passer le concours régional qui est en général triennal : le concours régional rassemble des étudiants relevant de la même région, le pays étant divisé en six régions (depuis Gia Long) dont chacune dispose d'un centre de concours. Les membres du jury sont désignés par l'empereur lui-même ; ils sont répartis en deux groupes : ceux de la « commission intérieure » procèdent à la première correction ; ceux de la « commission extérieure » effectuent la correction définitive et adressent un rapport au souverain. Le concours comporte quatre épreuves dont chacune est éliminatoire : l'admissibilité d'une épreuve à l'autre suppose que le candidat ait obtenu l'une des mentions « très bien », « bien », « assez bien » ; la mention « médiocre » ne permet pas de passer l'épreuve suivante. Le succès aux trois premières confère le titre de bachelier, la réussite à la quatrième celui de licencié.

Le programme est le suivant : la première épreuve consiste à traiter plusieurs sujets d'explication des classiques ; la deuxième à rédiger une proclamation impériale, une ordonnance et un mémoire ; le sujet de la troisième épreuve est un poème en vers ou en prose ; enfin la quatrième est une dissertation.

Les candidats étaient mis en loge dans le camp des lettrés, une vaste enceinte construite dans les villes désignées comme centres de concours. Les résultats étaient proclamés avec solennité et les lauréats recevaient les bottes à semelles de feutre, le bonnet à ailettes et la robe blanche que les mandarins avaient le privilège de porter. Le succès rejallissait sur l'ensemble du village dont le nouveau mandarin était originaire.

Les concours métropolitains se déroulent l'année qui suit les concours régionaux pour permettre aux nouveaux licenciés de se préparer. Ils sont ouverts aux licenciés sans condition d'âge, mais également aux mandarins en fonction (jusqu'au grade six, première classe inclus). Les quatre épreuves sont assez comparables à celles des concours régionaux : explication des classiques confucéens ; rédaction d'une ordonnance, d'un mémoire et d'un essai ; poème

en vers ou en prose ; dissertation de philosophie politique. Afin que les examinateurs ne puissent reconnaître l'écriture d'un candidat, les copies sont rendues anonymes en étant préalablement recopiées par les scribes.

Le concours supérieur du palais fait l'objet d'un examen et d'un classement décidés par l'empereur lui-même. Le concours comprend une épreuve qui se déroule sur une journée entière : il s'agit d'une longue dissertation dont le thème est en général choisi par le souverain. Les lauréats sont classés sur deux listes différentes : ceux de la première portent le nom de « docteur », ceux de la seconde de « docteur du second tableau ».

Ce système de concours en cascade permettait de délivrer des titres à chaque niveau et donc de former des individus pour chaque échelon administratif et chaque domaine de compétence. Cette sélection par l'instruction, plutôt que par la naissance ou les relations, se révéla donc capable d'intégrer les talents, quelles que soient leurs origines géographiques ou sociales.

La réussite au concours littéraire n'est cependant pas la voie exclusive pour le recrutement des mandarins : certaines personnes sont privilégiées, notamment les fils de la famille impériale et les fils des mandarins qui bénéficient des mérites de leur père. Par ailleurs, des mandarins militaires particulièrement méritants sont autorisés à passer dans le mandarinat civil : ils doivent subir un examen, obtenir la mention « bien » et effectuer un stage de deux ans dans un service administratif avant d'être titularisés. Troisième voie de recrutement enfin : le mérite, notamment militaire, pour faits d'armes, sur décision de l'empereur.

Mais pour la grande majorité d'entre eux, les mandarins s'étaient formés aux études classiques dès leur plus jeune âge : lecture des livres classiques de Confucius et de Mencius, étude des caractères dont chacun représente une notion. Le maître enseignait l'art de tracer le caractère et il commentait en même temps la notion. La culture des mandarins était donc peu orientée vers les connaissances positives et techniques. Cette particularité a souvent été critiquée, car considérée comme un obstacle à la modernisation du pays. Trois observations permettent de nuancer ce jugement négatif souvent repris dans les ouvrages sur le Viet Nam.

D'abord, les mandarins n'étaient pas chargés de fonctions d'architecte, d'ingénieur ou de gestionnaire ; ils devaient avant tout savoir manier les hommes et s'imposer à eux. De plus, dans leur entreprise de centralisation, les empereurs successifs tenaient à l'homogénéité et à une certaine standardisation de l'action administrative : or la culture classique donnait à tous les mandarins, quels que soient leur origine géographique et le milieu social d'origine, une vision commune. Partout dans le pays, les mandarins partageaient les mêmes valeurs, se référaient aux mêmes principes et poursuivaient les mêmes objectifs.

Par ailleurs, le terme de « concours littéraire » ne doit pas être interprété littéralement. En réalité, à travers les sujets des concours, ce sont les problèmes de l'État et du gouvernement qui sont posés aux candidats afin de tester leurs aptitudes politiques ; les sujets de dissertation en particulier nécessitaient pour être traités une réflexion personnelle et une capacité de jugement.

Enfin, le lauréat au concours n'intègre pas immédiatement la fonction publique : son initiation à la pratique administrative se fait à l'occasion d'un stage. La réussite au concours n'est donc pas une condition suffisante à l'entrée dans la carrière, comme on l'affirme couramment. Dès 1488, le lauréat doit effectuer un stage de trois ans dont la réussite détermine sa titularisation. Ce stage qui se déroule le plus souvent en province peut prendre des formes différentes : fonction d'instructeur de préfecture ou de sous-préfecture, envoi en mission pour résoudre un problème spécifique, *intérim* d'un préfet ou d'un sous-préfet... Les empereurs accordent une grande importance à cette période de formation. Le stage est véritablement conçu comme une mise à l'épreuve du futur fonctionnaire. L'accès à des postes de responsabilité est donc précédé d'une longue pratique des affaires administratives aux différents niveaux de la hiérarchie, en particulier dans les bureaux provinciaux ou locaux. Cette expérience diversifiée fonde la polyvalence de cette bureaucratie. Et même après sa titularisation, le jeune fonctionnaire doit continuer à se familiariser avec la pratique administrative par la lecture de manuels spécialisés ; ces guides contiennent des indications très précises sur la fiscalité, les poids et mesures, l'hydraulique, toutes choses susceptibles de faciliter le travail d'un fonctionnaire au niveau régional.

Précisément, quelle est la nature du travail de ces fonctionnaires jusqu'à la fin du XIXe siècle ? C'est d'abord une action constante de conciliation et d'arbitrage : sous-préfets et préfets sont les régulateurs des rapports sociaux et intercommunautaires ; ils doivent en permanence trancher des conflits d'intérêts entre individus (par exemple les questions d'héritage, ou les affaires matrimoniales au sein d'une famille), ou entre communautés (notamment religieuses), ou encore entre l'État et les intérêts locaux (en particulier pour l'entretien des digues et des routes). Comme dans tous les pays influencés par la culture chinoise, le recours à la justice est considéré dans l'ancien Viet Nam comme une ressource ultime. C'est au mandarin que l'on fait appel ; c'est lui qui doit encourager le peuple à éviter les conflits, les procès et les sanctions judiciaires. C'est pourquoi la majorité des différends sont tranchés en conciliation par le conseil de notables, sur la base de la coutume, et en cas d'échec par le sous-préfet ou le préfet. Ce n'est qu'en cas de refus par une des parties que l'affaire civile est transformée en affaire criminelle et soumise au juge.

Au niveau local, le mandarin doit pratiquer la pédagogie : dans la tradition confucéenne, il est, en tant que représentant de l'empereur, le réformateur des mœurs et coutumes. Qu'il s'agisse de la gestion communale, de l'enseignement, de la diffusion des règles d'hygiène et de prévention des épidémies, ou de l'économie dans les campagnes, le mandarin conseille, incite, anime les communautés.

Enfin le mandarin pratique l'autorité et la coercition à l'encontre des activités interdites : en particulier la contrebande de sel, d'opium et d'alcool. Il mène des enquêtes, procède à l'arrestation des contrebandiers et à la saisie du matériel...

La prospérité de l'empire dépendait donc de la capacité des fonctionnaires à gérer et stabiliser les campagnes, capacité définie par leur place dans la hiérarchie. Cette dernière comprenait deux ordres : civil et militaire. Dans chacun des ordres, les fonctionnaires étaient répartis en neuf grades (*phâm*) de deux classes chacun : première classe (*chàhn*), deuxième classe (*tong*). Les

fonctions des mandarins correspondent au grade dont ils sont titulaires ; c'est le grade qui détermine le salaire<sup>13</sup>.

Par ailleurs, les mandarins peuvent être titrés ou non titrés : les titres honorifiques donnent droit à un grade et non à une fonction. Ils sont réservés aux lauréats des concours littéraires : par ordre décroissant, docteur de deuxième rang, docteur de troisième rang, docteur du second tableau, licencié et bachelier.

La rémunération des mandarins prend la forme de versements d'argent ; mais elle se fait également en nature : allocation de terres (soit à titre viager, soit héréditaire) ou fourniture régulière de riz par l'État. Si elle est confortable pour les mandarins les plus importants, la rémunération se révèle insuffisante à faire vivre les mandarins de niveau intermédiaire et les fonctionnaires de rang inférieur. C'est cette modicité de la rémunération qui explique, à défaut de les justifier, les revenus « indirects » que sont les cadeaux remis par les subalternes à leurs supérieurs à l'occasion de chaque opération fiscale, judiciaire, administratif... La distinction entre les pratiques reconnues par la coutume et les actes de corruption est évidemment difficile à opérer<sup>14</sup>.

Jusqu'au XVIIIe siècle, la question est récurrente à la cour : comment entraver la corruption en revalorisant la rémunération sans grever le budget de l'État ? La solution généralement adoptée consiste à diminuer les effectifs pour alléger les finances publiques et les exigences excessives des fonctionnaires à l'égard du peuple. Mais la timidité des réformes en matière de rémunération tient sans doute à la conception confucéenne de la fonction publique selon laquelle cette dernière ne doit pas être envisagée comme une source de revenus et dans laquelle le fonctionnaire est évalué à l'aune de son intégrité.

### **L'administration locale**

---

<sup>13</sup> Emmanuel Poisson, *Mandarins et subalternes au nord du Viêt Nam. Une bureaucratie à l'épreuve*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2004, p. 24 sq.

<sup>14</sup> Emmanuel Poisson, *op. cit.* p. 37.

Lorsque Gia Long prit le pouvoir, la division historique du pays en trois régions subsista : le pays du nord (*Bac Ky*), le pays du centre (*Trung Ky*) et celui du sud (*Nam Ky*) ; la capitale fut fixée à Huê. Mais Gia Long imposa une centralisation sans nuances : pays du nord et du sud relevaient de l'empereur par l'intermédiaire d'un gouverneur général (*tông trôn*) assisté d'un trésorier général et d'un juge. Le Tonkin fut divisé en treize provinces (*tin*), l'Annam en neuf et la Cochinchine en quatre ; les provinces étaient administrées par un gouverneur (*tông doc*) qui dirigeait les services civils et militaires et qui officiait dans les grandes cérémonies religieuses, entouré des mandarins, notamment lors de la fête de *Nam Giao*; elles étaient elles-mêmes subdivisées en préfectures (*phu*) et sous-préfectures (*huyên*). Leurs administrateurs – préfets et sous-préfets – étaient également des juges d'appel pour les décisions rendues en conciliation par les notables des communes et les chefs de canton.

La réforme menée par Minh Mang en 1831 réorganise l'administration territoriale sur le modèle du système en vigueur en Chine sous les Ming. Les circonscriptions les plus étendues sont réparties en quatre catégories selon leur importance : les cercles, les grandes provinces, les provinces moyennes et les petites. Les mandarins, en fonction de leur grade, sont responsables de la direction et de la gestion de ces unités. Dans une grande province, le gouverneur a sous son autorité une ou deux provinces secondaires ; c'est un mandarin du deuxième grade, première classe, ayant rang de ministre. Délégué de l'autorité impériale, il concentre les pouvoirs civils, judiciaires et militaires. Tous les actes administratifs sont rédigés en son nom. Mandarin du deuxième grade, deuxième classe, le vice-gouverneur est à la tête d'une province secondaire et exerce son autorité sur les petites provinces.

Les gouverneurs et vice-gouverneurs sont assistés d'un administrateur provincial, mandarin de grade trois, première classe, qui est responsable des services administratifs, de la perception de l'impôt, du recrutement des soldats. A la tête du service judiciaire pour les affaires criminelles (les affaires civiles étant du ressort de l'administrateur provincial) le juge provincial est un mandarin de grade quatre, première classe. Bien que son grade soit inférieur à celui de l'administrateur provincial, le juge provincial n'est pas placé sous les ordres de ce dernier mais relève directement du gouverneur. Mandarin de grade cinq, première classe, l'instructeur provincial est le directeur du service

de l'enseignement. Il dirige une école au chef-lieu de province où il prépare les lauréats des concours régionaux aux concours métropolitains pour l'obtention du titre de docteur. Il inspecte les instructeurs des préfectures et sous-préfectures et organise chaque année les examens provinciaux.

Les bureaux provinciaux sont répartis en cinq services, correspondant aux ministères : le service du personnel, chargé des nominations, mutations et révocations des agents de la province ; le service des finances qui assure le recensement de la population, l'entretien du cadastre, l'assiette de l'impôt ; le service des rites a en charge l'enseignement et les cérémonies publiques ; le recrutement et l'entretien des troupes dépendent du service des armées ; enfin, le service des travaux publics est chargé de la construction et de l'entretien des bâtiments publics et des infrastructures publiques (notamment des digues).

L'impôt en nature dépend du service des magasins provinciaux. Placé sous l'autorité directe de l'administrateur provincial, le gardien des magasins a sous ses ordres des militaires et des préposés aux écritures. Ces fonctionnaires sont responsables de toutes les recettes en nature : l'administrateur provincial approuve les rôles, ordonnance les recettes et dépenses mais ce n'est pas lui qui assure la perception ; le gardien en est seul responsable. Ce dernier ne reçoit rien et ne délivre rien sans un ordre écrit de l'administrateur provincial : chaque perception, chaque versement fait l'objet d'un bordereau visé par l'administration provinciale. Cette comptabilité publique très élaborée est soumise à un double contrôle : celui du gouverneur et celui des censeurs d'investigation.

Le bureau du juge provincial est dirigé par un greffier ayant sous ses ordres un nombre variable de rédacteurs, selon l'importance de la province. Il n'existe pas de séparation des pouvoirs administratif et judiciaire ; cependant, toute sentence entraînant privation de liberté était soumise pour approbation à la cour de Huê.

Cette énumération laisse augurer d'une administration foisonnante. Il n'en est pourtant rien. La fonction publique n'était pas pléthorique : entre 1802 et 1919, la dynastie des Nguyen a produit 5784 lauréats ; c'est cette petite élite qui a dirigé l'administration pendant un siècle. Ces effectifs modestes

s'expliquent par le fait qu'il n'y avait pas de fonctionnaires dans les villages ; l'échelon le plus bas était celui du district. Le mandarin de district effectuait chaque année une tournée pour le nouvel impôt ou pour rendre la justice, mais l'administration des communautés villageoises incombait à des élus locaux nommés et rétribués par elles. La gestion des villages était donc assurée par les villageois eux-mêmes. Néanmoins, il ne faudrait pas en déduire que les communautés villageoises étaient autonomes. Elles bénéficiaient certes de la liberté d'organiser des cérémonies locales et de rendre une justice de paix, mais la gestion sociale et économique dépendait de l'État. C'est la raison pour laquelle le pouvoir a toujours exercé un droit de regard sur la nomination des chefs de village qui, jusqu'au XVIIIe siècle, étaient recrutés parmi les anciens employés du mandarinat ; par ailleurs, ils pouvaient être destitués par le mandarin de district, qui se réservait également le droit d'arbitrer les conflits, de rendre la justice, de veiller à l'application des peines lorsqu'il l'estimait nécessaire. L'État était donc bien présent dans les communes rurales, d'autant plus que les mandarins prenaient leur retraite dans leur village natal où ils exerçaient une grande influence.

### **Chapitre 3**

#### **Une colonisation contestée**

Les Français qui débarquent en Indochine dans la seconde moitié du XIXe siècle constatent une domination de l'empire vietnamien sur ses voisins cambodgien et laotien. Pourtant, l'hégémonie vietnamienne n'est que relative.

D'abord parce que l'empire se trouve confronté aux activités et aux pressions étrangères, notamment européennes ; les monarques successifs prennent soin de maintenir un strict monopole étatique sur le commerce extérieur, puis de limiter l'accès du pays au commerce international, autant par crainte des ambitions occidentales que par la volonté d'empêcher le développement d'une classe de marchands qui viendrait concurrencer la bureaucratie ; dans le même temps, mandarins et lettrés perçoivent le danger que représente pour l'ordre existant le développement des activités étrangères, en particulier celles des missionnaires ; mais les efforts des uns et des autres rencontrent vite des limites au sein même d'une société qui entre lentement dans la voie de la modernisation.

Ensuite, parce que le pays a été divisé pendant plus de deux cent ans, et le légitimisme à l'égard de l'ancienne dynastie Lê persiste dans les provinces du nord. De plus, la société vietnamienne est composite et englobe nombre de peuples non vietnamiens gouvernés par leurs propres autorités sous la tutelle lointaine de mandarins et ne versant qu'un tribut annuel à l'Etat ; d'ailleurs, la politique de vietnamisation accélérée pratiquée par certains dirigeants provoque régulièrement des révoltes parmi eux, notamment en pays cham.

Enfin, les tensions sociales propres aux sociétés rurales (violences inter-villageoises, rébellions paysannes, soulèvements religieux) sont vivaces ; elles sont renforcées par des exigences fiscales et militaires et les interdits religieux ; l'inégalité des charges croît parallèlement à celle des revenus. De 1802 à 1883, les Nguyen ont dû réprimer plus de quatre cent soulèvements<sup>15</sup>. Autant d'éléments qui affaiblissent le pouvoir.

### **La conquête**

C'est la conjonction classique des missionnaires, des militaires et des milieux d'affaires qui emporte la décision de Napoléon III, en juillet 1857, d'intervenir militairement au Viet Nam. Le second empire est à la recherche de points d'appui, comparables à ceux de Singapour ou de Hong Kong. Le corps expéditionnaire s'empare de Tourane (Da Nang) en septembre 1858, puis de Saigon en février 1859. En juin 1862, l'empereur est contraint de signer le traité de Saigon et cède à la France les provinces du sud : la Cochinchine devient colonie française.

Après 1867, l'expansion connaît une pause jusqu'à l'arrivée au pouvoir des républicains opportunistes en 1877 : dans l'intervalle, la catastrophe mexicaine, Sedan, l'effondrement du second empire, la Commune, le conflit entre républicains et monarchistes sont autant de facteurs qui paralysent le politique coloniale. Mais en 1873, la crise tonkinoise éclate : décidée à ouvrir le fleuve Rouge au commerce français, la marine française s'empare de la citadelle de Hanoi et des points stratégiques du delta du fleuve Rouge en novembre 1873 ; c'est un échec puisque le commandant Francis Garnier est tué en décembre et

---

<sup>15</sup> Pierre Brocheux, *Indochine la colonisation ambiguë*, Paris, La découverte, 2001, p. 17.

un puissant mouvement antichrétien et anti occidental se développe ; des centaines de villages chrétiens sont incendiés. Dès lors, les instructions de Paris sont claires : les troupes doivent reculer et le Viet Nam se voit reconnaître son entière indépendance par le traité du 31 août 1874.

La colonisation reprend au début des années 1880, menée de façon hésitante, mêlant de façon indécise des initiatives sur le terrain, des impulsions gouvernementales suivies de rémissions, du fait des résistances qu'elles suscitent. Cette ambiguïté de la colonisation est le résultat de la médiocrité du corps expéditionnaire, de son commandement incapable de comprendre la situation, des rivalités entre la marine et l'armée de terre, entre généraux et fonctionnaires civils et enfin entre le ministère des Affaires étrangères dont relèvent les résidents généraux (favorables au protectorat) et celui des colonies (partisan de l'administration directe). Il faut ajouter l'instabilité gouvernementale, caractéristique de cette troisième République dont le multipartisme anarchique est le mal chronique. Mais elle va bénéficier de l'affaiblissement général de l'empire après la mort de Tu Duc (1883) et de la paralysie croissante d'un pouvoir ancré dans le conservatisme. La confrontation oppose les troupes françaises d'une part aux troupes vietnamiennes, appuyées par les troupes régulières chinoises d'autre part. La défaite de ces dernières prélude à un protectorat sur le Viet Nam. Signée à Huê le 6 juin 1884, la charte du protectorat prévoit la dissociation administrative de l'Annam et du Tonkin dont l'administration est placée sous le contrôle du résident français ; il prévoit la direction par la France de la politique extérieure et l'installation à Huê d'un résident général français ayant droit d'audience personnelle auprès du monarque.

La guerre n'est pas finie pour autant : la pacification va durer plus d'une décennie<sup>16</sup>. En effet, le contrôle français est précaire : le corps expéditionnaire n'occupe en 1885 que les principales villes du delta du fleuve Rouge et trois ports de l'Annam. Partout ailleurs, en Annam et au Tonkin, un mouvement de résistance connu sous le nom de *Can Vuong* (« soutien au roi ») organise une guérilla ; les autorités françaises utilisent pour la qualifier la notion

---

<sup>16</sup> Michel Bodin, *Les Français au Tonkin, 1870-1902. Une conquête difficile*, Paris, Soteca, 2012.

vietnamienne de « piraterie », ce qui justifie la répression tant du point de vue confucéen qu'au regard de la conception républicaine d'une colonisation pacificatrice. Mais la négation du caractère national du soulèvement conduit la politique de pacification d'échec en échec pendant dix ans, d'autant que nombre de mandarins aident secrètement le mouvement. La victoire française n'est due qu'à la supériorité technologique de ses militaires et à l'appui constitué par les dissidences des chrétiens et des minorités montagnardes. Elle sera confortée par la politique entreprise par les colonisateurs à la fin des années 1880 : l'association. Il s'agit de reconnaître l'unité du peuple vietnamien, son caractère national et le lien unissant le mandarinat et la société rurale ; il faut gouverner en s'appuyant sur les autorités traditionnelles. De fait, le mandarinat passe à la collaboration au début des années 1890 et son rôle est décisif dans la soumission au colonisateur de l'ensemble du territoire : d'abord parce que les fonctionnaires vietnamiens, par leur réseau d'alliances et relations, sont en mesure d'épurer les communautés villageoises ; ensuite, parce que leur défection prive la rébellion d'un projet politique crédible.

### **Les institutions coloniales**

Aux débuts de la colonisation, les gouvernements français successifs hésitent entre deux formules : celle de l'administration directe de type africain, ou celui du protectorat, pratiqué au Cambodge sur le modèle britannique de l'*indirect rule*. La première formule paraît préférable en raison de la résistance de la monarchie et des lettrés ; elle est adoptée en Cochinchine en raison d'un profil culturel propre au sud, moins imprégné que le nord et le centre du pays par la culture confucéenne et donc plus réceptif à la culture du colonisateur : le code pénal français est substitué au code Gia Long en 1880 et le code civil français est promulgué en 1883, d'autant plus facilement que la transcription romanisée du vietnamien (le *quôc ngu*) remplace officiellement les idéogrammes. Un gouverneur civil assisté d'un conseil colonial de la Cochinchine est installé en 1880 ; un siège de député est créé en 1881.

La même politique est appliquée au Tonkin, détaché de l'Annam par l'ordonnance royale du 3 juin 1886, où l'administration se trouve placée sous le contrôle de quatre résidents et onze vice-résidents français. En Annam, le représentant de la France à Huê assiste aux séances du conseil de régence et à celles du conseil privé ; il contresigne toutes les décisions du gouvernement.

Mais la barrière linguistique et l'ignorance des modalités de fonctionnement de la société vietnamienne rendent indispensable la collaboration des autorités indigènes. Aussi, très vite, les mandarins retrouvent-ils une grande partie de leurs attributions et le personnel français est prié de comprendre et de respecter les valeurs culturelles vietnamiennes. C'est finalement un régime de protectorat qui est privilégié pour l'Annam et le Tonkin, mais un protectorat aux contours mal définis.

En effet, deux autorités françaises coexistent dans la péninsule : le gouverneur général de Cochinchine, subordonné au sous-secrétariat d'Etat aux colonies ; le résident général en Annam-Tonkin, qui dépend du ministère des Affaires étrangères. Pour assurer la cohérence des conceptions et des intérêts, les décrets des 17 et 20 octobre 1887 créent l'Union indochinoise, rattachée à l'administration de colonies. Elle regroupe, sous l'autorité d'un gouverneur général, la Cochinchine, l'Annam et le Tonkin, le Cambodge et (à partir de 1893) le Laos.

C'est Paul Doumer, gouverneur général de 1897 à 1902, qui fixe durablement les institutions coloniales<sup>17</sup>. Le gouverneur général est le dépositaire des pouvoirs de la République en Indochine ; il promulgue les lois et décrets métropolitains par simple arrêté ; il a autorité sur les forces militaires ; il organise les services administratifs, nomme les fonctionnaires et établit le budget de l'Union. Il est assisté d'un conseil supérieur qui comprend les hauts fonctionnaires, les représentants des intérêts français et deux notables vietnamiens. Le personnel administratif français est unifié dans le corps des services civils de l'Indochine. C'est donc un système très centralisé qui est mis en place. Les protectorats de l'Annam et du Tonkin en font les frais ; la monarchie de Nguyen perd ses dernières marges d'autonomie et ne constitue plus qu'un relais des structures coloniales. A Huê, le résident supérieur de l'Annam exerce le pouvoir effectif. Le conseil de régence est supprimé ; le conseil privé est transformé en conseil des ministres dont la présidence revient de droit au résident supérieur ; des fonctionnaires français sont placés auprès des ministres ; le résident supérieur dispose d'un droit de veto sur les décisions

---

<sup>17</sup> Amaury Lorin, *Paul Doumer, gouverneur général de l'Indochine (1897-1902)*, Paris, L'harmattan, 2004.

impériales ; le budget de l'empire est intégré au budget du protectorat de l'Annam et la levée des impôts est assurée par les résidents provinciaux.

Cette réorganisation met fin aux structures nationales traditionnelles et à la fonction impériale.

L'espace vietnamien se trouve en effet démantelé en trois unités aux statuts différents, elles-mêmes intégrées dans une structure régionale (l'Indochine), qui n'ont de relations entre elles que par l'intermédiaire du colonisateur. Certes, au niveau provincial et local, les appareils du mandarinat fonctionnent avec leurs cachets, leurs sceaux et leur cérémonial ; mais les anciennes structures administratives sont incorporées dans l'Etat colonial ; aussi les mandarins sont-ils soumis aux fonctionnaires français et ramenés au rang d'exécuteurs des décisions d'un pouvoir étranger. D'ailleurs, le mandarinat perd progressivement de sa substance traditionnelle et sera réorganisé sur le modèle du fonctionnariat européen<sup>18</sup>.

Le gouvernement impérial perd son pouvoir sur une partie du territoire : Hanoi, Haiphong et Tourane (Da Nang) sont, depuis l'ordonnance royale du 3 octobre 1888, des concessions cédées en toute propriété à la France ; les zones peuplées de minorités montagnardes sont soustraites à l'administration vietnamienne. Mais surtout il perd son autonomie d'initiative et de décision au profit du résident supérieur. Désormais cantonné à un rôle purement honorifique, l'empereur est l'instrument de l'occupant, même si le maniement des empereurs Thanh Thai et Zuy Tan se révélera quelquefois difficile. La dépossession absolue intervient en 1925, après la mort de l'empereur Khai Dinh : le résident supérieur Pasquier transfère par un simple arrêté à son profit la totalité du pouvoir politique et administratif en Annam, y compris la nomination des mandarins. Après avoir dû céder la réalité du pouvoir, l'empereur en perd même l'apparence. Et la figure impériale cesse d'être ce pivot autour duquel s'organisait la société.

Malgré les critiques et les appels aux réformes à partir des années 1920, aucun changement fondamental n'interviendra dans le statut politique de l'Indochine, fait de tutelle politique, de centralisation administrative et de répression

---

<sup>18</sup> Pierre Brocheux, *op. cit.* p. 91.

policière. Bien au contraire : dans l'entre-deux-guerres, le centre de décision essentiel passe au siège de la sûreté générale dont le chef est directeur des affaires politiques. Cette fusion du politique et du policier est la preuve de l'orientation répressive du pouvoir colonial.

### **Résistances et nationalisme**

A peine le Viet Nam est-il soumis à l'ordre colonial que le processus de son émancipation s'amorce, immédiatement et avec violence. Car en s'opposant de façon opiniâtre à toute évolution, en soutenant systématiquement des autorités traditionnelles délégitimées car privées de tout pouvoir, le régime colonial a condamné à l'impasse les courants réformistes au sein de la société vietnamienne et facilité la tâche des courants radicaux.

Dès la défaite du mouvement *Can Vuong*, des résistances armées et des phénomènes de dissidence sociale et d'insoumission se multiplient. L'initiative en revient en particulier aux mouvements millénaristes guidés par des leaders charismatiques qui mobilisent des foules paysannes ; ou encore aux menées de sectes bouddhistes, relayées dans le sud à partir des années 1920 par le caodaïsme et la secte *Dao Xen* (ou *Hoa Hao*)<sup>19</sup>. Mais en dépit de leur composante anti coloniale, ces mouvements essentiellement ruraux n'ont pas de projet politique cohérent.

En revanche, un nationalisme est déjà à l'œuvre dans les villes. Une série d'éléments internationaux contribuent à lui donner vigueur : la victoire du Japon sur la Russie en 1905, la révolution chinoise de 1911, la guerre civile européenne de 1914-1918, la crise économique de 1929... Dans le même temps, les puissances coloniales contribuent à réveiller la fierté nationale en faisant mener des fouilles et des travaux qui mettent en évidence la richesse des cultures autochtones passées. Enfin, d'Europe et d'Amérique arrivent les idées politiques, les idéologies, au nom desquelles les peuples colonisés mèneront la lutte contre les puissances étrangères. De même qu'ils avaient parfaitement assimilé et mis à profit dans le passé l'héritage culturel chinois, les Vietnamiens intègrent les valeurs européennes. Les termes de nation,

---

<sup>19</sup> Son prophète, Huynh Phu So, surnommé « le moine fou » par les autorités coloniales, sera assassiné en 1941.

citoyen, Etat, démocratie pénètrent dans le vocabulaire ; la fidélité, notion centrale du confucianisme, est transférée de l'empereur à la nation vietnamienne. Une révolution conceptuelle amène certains lettrés à considérer que la survie de cette nation passe par la construction d'un Etat national moderne, à l'occidental. Mais comment procéder à cette rupture profonde avec le passé tout en restant soi-même ? Comment diffuser dans le peuple cette nouvelle culture politique dont il ignore les moindres fondements ? Certains comme Pham Quynh et Buy Quang Chieu prétendent concilier la pensée démocratique et le pouvoir monarchique dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle qui mènerait le pays vers une transition progressive et pacifique. D'autres vont plus loin : Phan Boi Chau (1867-1940), lettré du Nghê An, consacre sa vie à la lutte patriotique ; après avoir parcouru le pays pour organiser des groupes de patriotes, il choisit en 1905 de s'exiler au Japon d'où il mène son action contre le pouvoir colonial. Il l'inscrit dans une optique pan-asiatique d'alliance avec les mouvements nationaux, notamment chinois. Son idée est de créer une organisation révolutionnaire susceptible de s'implanter dans l'élite, de noyauter les forces armées, de s'allier aux sociétés secrètes pour susciter un soulèvement et le guider. Ensuite, il sera possible de fonder un Etat moderne – sur la base d'une constitution (idée progressiste à son époque) -qui conduira le développement à l'instar de Meiji au Japon<sup>20</sup>. Sa « société pour un nouveau Viet Nam » organise la diffusion clandestine d'une littérature patriotique, collecte des fonds, facilite l'émigration vers Tokyo de jeunes gens (c'est « l'exode vers l'est », ou *Dong du*) et noue des contacts avec les guérillas<sup>21</sup>.

Phan Chau Trinh (1872-1926) a fait également le voyage de Tokyo ; sa critique de l'ancien régime est radicale : pour lui, la construction nationale exige une rupture totale avec le système existant et suppose d'emprunter au colonisateur

---

<sup>20</sup> Sur Phan Boi Chau et ses disciples, cf. Yves Le Jariel, *Phan Boi Chau*, Paris, L'harmattan, 2008 ; François Guillemot, « Penser le nationalisme révolutionnaire au Viêt Nam : identités politiques et itinéraires singuliers à la recherche d'une troisième voie », *Moussons*, 2009, n° 13-14, p. 174-184.

<sup>21</sup> Sur cette période, cf. Van Ngo, *Viêt-nam 1920-1940. Révolution et contre-révolution sous la domination coloniale*, Paris, Nautilus, 2000.

les éléments qui fondent son avance. Il est donc favorable à la diffusion du savoir moderne dans le peuple (notamment en substituant le *quôc ngu* aux idéogrammes), à la création de sociétés commerciales fonctionnant selon des méthodes de gestion modernes, au développement d'une presse active susceptible de peser politiquement sur le pouvoir colonial. Il s'agit de transformer la classe des lettrés en une élite d'entrepreneurs capitalistes et d'intellectuels modernes, puis de l'inciter à s'adresser au peuple. Ce nationalisme moderniste rencontre un large écho, notamment lors des rassemblements des lettrés pour les concours littéraires ; des écoles ouvrent<sup>22</sup>, des entreprises commerciales se constituent, des mouvements et des partis politiques pour l'innovation fleurissent : notamment le parti constitutionnaliste qui réclame plus de libertés, ou le parti démocrate qui prône l'évolution vers un statut de *dominion*. Ce sont souvent des couvertures pour des activités de propagande anti française.

C'est pourquoi ils sont durement réprimés par l'armée ; Phan Chu Trinh est condamné à la prison à vie ; à l'instigation de la France, Phan Boi Chau est expulsé du Japon. Mais les événements trouvent un écho en métropole et renforcent les critiques de la gauche française contre l'administration coloniale. C'est alors que le gouvernement français abandonne l'idée d'assimilation politique et culturelle pour lui substituer une politique d'association. Ce sera la politique dite de la « collaboration franco-annamite », qui sera le thème central du discours colonial à partir de 1911 : il s'agit d'associer les élites indigènes à la gestion coloniale en leur accordant une représentation. C'est ainsi qu'au Tonkin, Albert Sarraut (gouverneur général de 1911 à 1914, puis de 1917 à 1919) réorganise la chambre consultative indigène et les conseils provinciaux de notables, puis étend l'institution à l'Annam ; le fonctionnariat colonial est ouvert aux Vietnamiens ; une réforme électorale (9 juin 1922) étend le collège électoral indigène du Conseil colonial de 1 800 à 20 000 électeurs (sur trois

---

<sup>22</sup> C'est le cas en mars 1907 de « l'école d'enseignement bénévole de la capitale » fondée par plusieurs lettrés de Hanoi ; son objectif avoué est l'instruction gratuite des citadins et la promotion de l'écriture romanisée. Son succès est immédiat : chaque soir, quatre à cinq cent auditeurs viennent apprendre le nouvel alphabet, écouter les conférenciers et acquérir des brochures (souvent clandestines et patriotiques). Philippe Papin, *op. cit.* p.272.

millions d'habitants) et porte la représentation indigène à dix sièges sur vingt-huit (au lieu de six) ; grâce à des bourses, des jeunes de plus en plus nombreux entreprennent le « voyage vers l'ouest » (*Tay du*) dans le but de se former aux sciences et à la modernité. C'est le cas de Nguyen Tat Thanh – le jeune Hô Chi Minh - qui part étudier à l'Ecole coloniale en 1911. Mais cette politique réformatrice s'enlise progressivement et va s'identifier aux forces conservatrices ; incapable de donner naissance à un véritable parti, elle reste l'affaire de groupes restreints. Ainsi le groupe des constitutionnalistes formé autour de *La tribune indigène* et de *L'Echo annamite*<sup>23</sup> qui dénonce les scandales de la colonisation mais ne prévoit d'étendre le droit de vote et la naturalisation française qu'aux seules élites : propriétaires, notables et diplômés ; les masses incultes sont exclues des droits politiques. Or les années 1920 voient la radicalisation de la jeunesse intellectuelle et le développement de mouvements sociaux.

### **L'émergence d'un communisme national**

En dépit des réformes mises en œuvre, le gouverneur général ne se concilie pas les nationalistes. C'est parmi les jeunes intellectuels qui ont suivi un cursus à l'occidental – étudiants, secrétaires, instituteurs, journalistes – que se développe un nationalisme révolutionnaire. Maintenus dans un rôle social subalterne par rapport aux colons et aux fonctionnaires français, ils se constituent en élite révolutionnaire. En témoigne la conférence prononcée le 15 octobre 1923 à Saigon par un licencié en droit, Nguyen An Ninh, sur « les aspirations de la jeunesse annamite » dans laquelle il condamne tout à la fois le confucianisme et la colonisation : le confucianisme responsable du retard vietnamien parce qu'il a imposé ces valeurs immuables que sont le respect filial et l'autorité absolue des maîtres et empêché la modernisation ; la colonisation qui prétend à une « mission civilisatrice » mais perpétue l'aliénation politique et culturelle. Les années 1920 voient se multiplier les associations, cercles d'études et publications qui tranchent par leur radicalisme politique. Au printemps 1926, les manifestations suivies de heurts entre les jeunes et les autorités coloniales s'aggravent ; les grèves et incidents, dans les écoles notamment, ne vont pas cesser pendant les trois années suivantes ; à partir de

---

<sup>23</sup> Pierre Brocheux, *op. cit.* p. 295 sq.

1925, des grèves sporadiques éclatent dans les villes (notamment à l'arsenal de Saigon) et dans les plantations d'hévéa à l'instigation d'une multitude de petits partis révolutionnaires. Certains se lancent dans l'action armée.

En Chine, les émigrés qui subissent l'influence de la révolution chinoise de 1914 sont regroupés dans l'association pour la restauration du Viet Nam ; ils forment un gouvernement provisoire. Le communisme s'affirme également dans la communauté vietnamienne en France. Un groupe de patriotes rédige en 1919 un « cahier des revendications du peuple annamite ». En fait partie le futur

Hô Chi Minh qui adopte le pseudonyme de Nguyen Ai Quoc<sup>24</sup>. A peine arrivé à Paris, il adhère à la SFIO en 1919 puis opte pour l'adhésion au Komintern et au PCF lors du congrès de Tours ; il est un des premiers militants coloniaux du PCF et participe en 1922 à la fondation de l'Union inter-coloniale. L'action de ce noyau communiste trouve une résonance au Viet Nam où elle est perçue comme un manifeste patriotique. D'autant que Nguyen Ai Quoc se trouve en 1924 à Canton où il forme, avec le soutien du Komintern, l'Association de la jeunesse révolutionnaire vietnamienne. Comme son grand voisin du nord, le Viet Nam doit affronter trois problèmes : le problème national puisqu'il est soumis à un pouvoir colonial ; le problème politique car il faut remplacer la monarchie confucéenne ; le problème social qui est celui de la misère paysanne. L'association assure la formation des jeunes révolutionnaires dans le cadre de cours : entre 1925 et 1930, près de trois cents Vietnamiens suivent des cours avant de repartir au Viet Nam créer des cellules clandestines ; certains sont envoyés à l'université des travailleurs d'Orient de Moscou. En 1930, Nguyen Ai Quoc unifie différents mouvements communistes au sein du parti communiste du Viet Nam pour engager l'épreuve de force contre le pouvoir colonial.

---

<sup>24</sup> Selon la coutume vietnamienne, Hô Chi Minh (source de lumière) a changé plusieurs fois de nom : il s'est appelé Nguyen Sinh Cung à sa naissance, puis Nguyen Tat Thanh, nom qui figure à l'état civil. Par la suite, il sera connu à Paris, Moscou et Pékin sous le nom de Nguyen Ai Quoc (Nguyen le patriote). Simultanément il utilise de nombreux pseudonymes dans le cadre de la lutte clandestine : un auteur en a recensé 165. Pierre Brocheux, *Hô Chi Minh*, p. 16, note 2.

En 1930, grèves et attentats dans les villes, mutineries dans les casernes, soulèvements populaires dans les campagnes, immanquablement suivis de répressions, lancent le cycle révolutionnaire. Les premiers soviets locaux s'organisent même dans les provinces de Nghê An et Ha Tinh : les conseils de notables sont abolis, les impôts et les dettes supprimés, les rizières communales réparties entre les plus pauvres, des classes de *quôc ngu* créées pour tous... Les autorités trouvent dans la « bolchevisation », vraie ou supposée, des mouvements politiques vietnamiens une justification à la répression. Cette dernière est implacable et l'insurrection est vaincue au prix de milliers de morts et de condamnations ; le pouvoir colonial va désormais, selon la fameuse formule du gouverneur général Pasquier, « veiller, punir, réprimer »<sup>25</sup>. Mais le vide créé par la disparition des partis d'opposition est comblé par le parti communiste. Le communisme s'organise dans les campagnes à l'initiative de jeunes rentrés d'URSS, dans les bagnes et les prisons, mais aussi sur le plan légal avec la création au sud du groupe « La lutte » qui fait élire certains de ses membres au conseil municipal de Saigon. L'avènement à Paris du front populaire en 1936 et l'amnistie qui libère la majorité des prisonniers politiques ne peut que les renforcer ; de plus, le gouvernement du front populaire a décidé l'envoi d'une commission d'enquête et demandé la préparation d'un « cahier des vœux de la population ». Mais leur espoir est rapidement douché par l'attitude attentiste du gouvernement français jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Les communistes ne sont pas seuls sur la scène politique : outre les mouvements réformateurs, des forces d'inspiration religieuse non traditionnelle s'organisent dans le sud ; leur influence politique ne sera pas négligeable. Créé en 1926, le caodaïsme se place sous le signe d'un dieu unique, une combinaison du Bouddha et de Jésus-Christ. La secte dispose d'une influence économique et sociale importante ; elle compte 300 000 adhérents en 1938 ; en dépit des schismes, elle est une force politique dirigée par un pape. Comme beaucoup d'éléments modérés au Viet Nam à cette époque, le caodaïsme se tourne vers le Japon. Autre illustration : à la veille de la guerre, un jeune paysan illettré fonde une secte dont les adeptes prennent le nom de

---

<sup>25</sup> Télégramme du 16 mai 1930, rapporté par Pierre Brocheux, *Indochine la colonisation ambiguë*, Paris, La découverte, 2001, p. 310.

son village natal, Hoa Hao. Son aura due à des prédications inspirées de préoccupations sociales et anti colonialistes lui attire un grand nombre de fidèles. Les Japonais ont feront des alliés pendant la guerre.

Car la défaite française en 1940 est mise à profit par le Japon qui pénètre en Indochine : au Tonkin en 1940 ; puis dans le reste de l'Indochine en 1941. Il impose aux autorités françaises une collaboration : une situation équivoque à laquelle mit fin le « coup » du 9 mars 1945. Ce jour là, en riposte au refus de l'amiral Decoux de mettre sous commandant nippon les forces armées dont il dispose, les troupes japonaises désarment les Français sur l'ensemble du territoire et leur enlèvent l'administration de la région ; elles octroient l'indépendance aux royaumes de l'Annam-Tonkin, du Cambodge et du Laos. Tokyo offre à l'empereur Bao Dai la restauration de l'indépendance ; ce dernier abolit le traité de protectorat avec la France et nomme le 17 avril 1945 un gouvernement dirigé par Tran Trong Kim. Le nouveau gouvernement impérial adopte le drapeau jaune (celui de l'héroïne Trieu Au qui lutta contre les Chinois), fait libérer tous les prisonniers politiques, débaptise les noms de rues et de squares et remplace le français par le vietnamien... Mais après la capitulation du Japon le 14 août 1945, l'anarchie s'installe dont profitent les mouvements révolutionnaires. Bien que numériquement limité, le parti communiste est implanté sur l'ensemble de la péninsule et anime des centaines de comités de salut national. Il s'efforce de passer aux yeux des alliés pour la force principale de la résistance ; il se met en rapport avec la Chine, l'OSS et même la France ; il demande des armes, des instructeurs et émet le souhait de rencontrer un représentant du gouvernement français. Sous l'impulsion de Hô Chi Minh, son huitième plenum réuni à Pac Bo en mai 1941 a défini une nouvelle ligne politique où la révolution sociale est remise à plus tard, après le succès de la « révolution de libération nationale ». La stratégie est donc celle de la libération nationale ; l'instrument en sera « l'Alliance pour l'indépendance du Viet Nam », en abrégé *Viêt Minh*, qui doit rassembler, sous la direction du parti, toutes les forces patriotiques. Des maquis sont organisés dans le haut Tonkin. A l'annonce de la reddition du Japon en août 1945, une convention nationale nomme Hô Chi Minh à la tête d'un gouvernement provisoire de salut national le 16 août ; l'armée de salut national, équipée secrètement par les services américains, s'empare de Hanoi le 19 août ; le 24 août, l'empereur Bao Dai abdique à Huê et à Saigon le comité exécutif du Nam

Bo prend le pouvoir. Le 25 août, le Viêt minh est maître de l'ensemble du pays ; il a réussi à éliminer pratiquement tous les nationalistes. Le 2 septembre, devant un million de personnes réunies sur la grand-place Ba Dinh couverte de drapeaux rouges à l'étoile d'or, Hô Chi Minh proclame l'indépendance et l'unité du pays dans le cadre de la république démocratique du Viet Nam.

L'appellation indique clairement l'orientation socialiste choisie par les dirigeants. L'attitude de la France est pour beaucoup dans ce choix puisqu'elle a refusé de négocier toute possibilité d'autonomie avec le courant réformiste influent en Annam et en Cochinchine dans les années 1930 ; elle favorisait ainsi des tendances plus radicales s'inspirant des modèles chinois du *Guomindang* et du marxisme-léninisme. Le pays est donc en état de sécession vis-à-vis de l'ancienne métropole, alors que cette dernière tente de reprendre l'initiative.

## **Chapitre 4**

### **La lutte pour l'indépendance**

Deux facteurs propres à la politique intérieure française devaient contrarier cet objectif : l'instabilité gouvernementale empêcha la quatrième République d'appliquer une politique cohérente et ferme ; les principes réformateurs formulés au lendemain de la guerre cédèrent vite la place à l'anticommunisme.

Dans la « convention préliminaire » du 6 mars 1946, la France reconnaît le Viet Nam comme un « Etat libre » disposant de son gouvernement, de son parlement, de son budget et d'une armée, comme faisant partie de la fédération indochinoise et de l'Union française ; de plus, la France accepte l'idée de la réunification du Tonkin, de l'Annam et de la Cochinchine sous réserve de la consultation des populations par référendum (art. 1). Pour sa part, le gouvernement de Hanoi se déclare « prêt à accueillir amicalement l'armée française lorsque, conformément aux accords internationaux, elle relèvera les troupes chinoises » (art. 2). Ensuite, des négociations sont prévues entre les deux parties « notamment sur les relations diplomatiques du Viet Nam avec les Etats étrangers, le statut futur de l'Indochine, les intérêts économiques et culturels français au Viet Nam » (art. 3). Le texte indique donc clairement que cet Etat « libre » - même dans le cadre de l'Union française -

aura des relations diplomatiques avec l'étranger (tout en affirmant que « le gouvernement de la république assume la coordination des moyens de défense »)...<sup>26</sup>

Les autorités françaises au Viet Nam ne devaient cependant pas respecter cet accord : ni sur la réunification puisqu'elles feront tout pour détacher la Cochinchine du Viet Nam<sup>27</sup>, ni sur l'indépendance car elles ne considèrent jamais les Vietnamiens comme des partenaires égaux. Aussi, dès octobre 1946, les généraux Raoul Salan et Vo Nguyen Giap préparent-ils, chacun de leur côté, des plans pour une action militaire. La « première guerre du Viet Nam », la « guerre française », débute en décembre 1946 par l'occupation de Haiphong par les troupes françaises et l'offensive de l'armée populaire contre ces dernières à Hanoi.

#### **République démocratique du Viet Nam. Constitution du 9 novembre 1946**

La première constitution proclamée le 9 novembre 1946 n'a rien du dogmatisme de beaucoup de textes socialistes. Le contexte explique cette retenue : l'assemblée issue des élections du 6 janvier 1946 n'est contrôlée par les communistes que grâce à l'appui de mouvements satellites ; surtout, le régime dont l'autorité se limite aux provinces du nord se prépare à l'affrontement avec la France qui contrôle le centre et le sud (le texte ne fait aucune référence à la Fédération indochinoise ni à l'Union française évoquées dans les accords de 1946 ; en revanche, il intègre la Cochinchine dans le territoire national défini comme « un bloc monolithique et indivisible ») : il est donc nécessaire de faire jouer la fibre nationale.

Le document de 1946 destiné à satisfaire la plus grande partie de la population est donc bref (un court préambule et 70 articles) et modéré. Il insiste sur les libertés politiques et les droits économiques et sociaux et appelle les forces populaires à s'unir pour empêcher la restauration du système féodal et colonial. D'ailleurs, le rôle du peuple est mis en avant dans deux dispositions : le recours au référendum (article

---

<sup>26</sup> Cf. le texte de l'accord in Jacques Dalloz, *La guerre d'Indochine*, Paris, Seuil, 1987, pp. 107 et 108.

<sup>27</sup> Le 1 juin 1946, est créée à Saïgon une « république autonome de Cochinchine » et un gouvernement est constitué sous la présidence de Nguyen Van Thinh.

32), à condition toutefois que les deux tiers des membres de l'assemblée soient d'accord ; la destitution des députés à la demande d'un quart de leurs électeurs. Les articles concernant l'organisation économique garantissent l'inviolabilité de la propriété privée et ne comportent aucune mention de la construction d'une société socialiste. Les institutions s'inspirent à la fois de la procédure parlementaire française pour ce qui concerne la désignation et les pouvoirs de l'exécutif et de la constitution soviétique de 1936 pour ce qui est de la commission permanente qui reçoit de larges pouvoirs dans l'intervalle des sessions de l'assemblée. Les institutions sont réduites au strict minimum avec l'élection pour trois ans d'une seule chambre, à raison d'un député pour 50 000 habitants.

Le texte contient deux dispositions intéressantes : d'une part, un mécanisme de contrôle de la commission permanente est prévu puisqu'une motion de censure contre cette dernière peut être déposée par un quart des membres de l'assemblée ; d'autre part, étant donné le statut particulier de Hô Chi Minh, Président de la république, l'article 31 de la constitution prévoit que le Président promulgue la loi dans les dix jours qui suivent sa notification, mais il peut la renvoyer à l'assemblée pour une seconde lecture. Si l'assemblée confirme son vote, le Président doit promulguer la loi

Le déclenchement des hostilités un mois plus tard empêche l'application de la constitution.

### **La première « guerre du Viet Nam »**

Jusqu'en 1950, l'incertitude est totale : sur le plan militaire, les Français maintiennent leurs positions mais sans obtenir de résultats décisifs ; la « pacification » reste superficielle ; le rapport de forces est équilibré. Sur le plan politique, la France passe le 5 juin 1948 un accord avec l'ex-empereur Bao Daï dans lequel elle reconnaît solennellement l'indépendance du Viet Nam « auquel il appartient de réaliser librement son unité » ; mais des bases militaires françaises sont maintenues sur son territoire et sa diplomatie reste sous tutelle. De plus, les Français tardent à transmettre les pouvoirs à Bao Daï rentré à Huê ; l'Etat du Viet Nam, dont le 2 juillet 1949 Bao Daï devient le chef, est une entité fantôme. Mais cette guerre coloniale qui s'inscrivait jusqu'alors dans le cadre de l'Union française va entrer dans la logique de la guerre froide.

La reconnaissance du gouvernement Hô Chi Minh par les régimes communistes, puis celle du régime de Bao Daï par les Occidentaux, mais

surtout la victoire de Mao Zedong et la fondation de la Chine populaire modifient substantiellement la situation sur le plan géopolitique et militaire : désormais, les communistes vietnamiens bénéficient d'une base arrière et passent de la guérilla à la « guerre populaire » ; dans le même temps, les Etats-Unis adoptent le principe d'une aide militaire à la France pour lutter contre le communisme au Viet Nam. Leurs livraisons d'armes n'empêchent pas le rapport de forces de s'inverser, comme en témoignent le désastre de Cao bang et l'abandon de Lang Son. Le 7 mai 1954, la capitulation du camp retranché de Dien Bien Phu – suivie de l'évacuation précipitée des hauts plateaux du centre et du delta du fleuve Rouge - apparut comme une défaite décisive ; elle décida en tout cas le président du conseil français Mendès-France à conclure la paix.

Les accords de Genève du 21 juillet 1954 entérinent le partage du Viet Nam en deux zones de part et d'autre du 17° parallèle, jusqu'à l'organisation d'élections générales (dans un délai de deux ans) ; il est interdit aux puissances étrangères d'introduire des armes et des troupes ; la surveillance et le contrôle de l'exécution de l'accord sur la cessation des hostilités sont assurées par une commission internationale composée de représentants du Canada, de l'Inde et de la Pologne. Mais ni le gouvernement nationaliste vietnamien ni les Etats-Unis ne ratifient le document final. A l'issue de la conférence, le problème vietnamien n'est pas résolu.

Au nord du 17° parallèle, s'installe la république démocratique du Viet Nam. Son pouvoir s'appuie sur le *Lien Viêt* (Front national) qui a remplacé le *Viêt Minh*, sur l'armée populaire et sur le *Lao Dong* (parti des travailleurs, nouvelle appellation du parti communiste). Les opposants (catholiques, propriétaires fonciers, anciens mandarins, Chinois) partent en masse vers le sud. Les intellectuels critiques ou frondeurs sont envoyés à la campagne pour se familiariser avec la « vraie vie » : celle du peuple et du travail manuel ; au nom des campagnes d'alphabétisation, des milliers d'étudiants, d'enseignants, de journalistes sont envoyés dans les villages du delta. Une réforme agraire est engagée ; des coopératives de production sont créées ; priorité est donnée à l'industrie lourde. Mais les bombardements nord-américains empêchent l'économie de se développer ; l'agriculture redevient l'activité essentielle ; dévastée par le collectivisme, elle est saignée à blanc par le départ des jeunes hommes pour le front. Sur le plan institutionnel, des élections législatives

auront lieu en mai 1961 et en avril 1969 ; le parti des travailleurs remporte chaque fois plus de 70 % des sièges, sans opposition ; les sièges restants sont attribués sous son contrôle.

### **République démocratique du Viet Nam. Constitution du 1 janvier 1960**

La deuxième loi fondamentale adoptée le 31 décembre 1959 est promulguée le 1<sup>er</sup> janvier 1960. Cinq ans après la conférence de Genève, le nord continue de se revendiquer de l'unité nationale ; le préambule débute par cette affirmation : « le Viet Nam est un de Lang Son à Ca Mau ». Le régime a déjà entamé la transition vers une société socialiste sous la conduite du parti. La production agricole a été collectivisée et le régime prépare un plan quinquennal définissant les bases d'une industrie socialiste. Du point de vue idéologique, ce document est beaucoup plus doctrinaire que le précédent. Dans son préambule, il consacre les grandes conquêtes de la révolution pendant la période écoulée et définit les objectifs de la nouvelle étape : construire une société socialiste et réaliser l'unité nationale. Le rôle dirigeant du parti est nettement indiqué dans le préambule et les articles 2 et 4 mentionnent pour la première fois le concept marxiste de « centralisme démocratique ».

Sur le plan économique et social, le rôle central de l'État est clairement affirmé (articles 10 - 12). C'est l'État qui dirige toutes les activités économiques conformément à un plan national. Cependant la constitution déclare protéger "les droits des propriétaires privés sur les moyens de production et le capital" ; mais l'État encourage et guide les capitalistes sur la voie de la transformation vers le socialisme, par la formation d'entreprises publiques-privées (articles 13-16). De plus, l'État interdit toute utilisation de la propriété privée qui causerait préjudice au système économique ou à la planification étatique.

La liste des droits et libertés reconnus aux citoyens est fournie, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, des libertés fondamentales ou des droits économiques et sociaux. Cependant, l'article 38 indique que l'État interdit à toute personne d'utiliser les libertés reconnues par la constitution au détriment des intérêts de l'État et du peuple ; par ailleurs un certain nombre de devoirs s'imposent aux citoyens : notamment défendre le pays, faire le service militaire, respecter la constitution, obéir à la loi, respecter la propriété publique... (articles 4 et 5).

Les institutions s'inspirent du modèle constitutionnel chinois de 1956, lui-même élaboré dans une phase de transition comparable à celle que connaît le Viet Nam. L'organisation des structures de l'État, la répartition des pouvoirs, sont pratiquement reproduits du texte de la République populaire de Chine.

L'Assemblée nationale est définie comme l'autorité étatique la plus élevée ; ses fonctions sont considérablement précisées, par rapport à ce qu'elles étaient dans le texte de 1946. L'article 50 de la constitution lui confère le pouvoir législatif, l'élection du Président et du vice-président, le choix du premier ministre (sur proposition du Président), la nomination des hauts fonctionnaires et des membres du conseil de défense nationale, l'élection du président de la cour suprême et du procureur général, la révocation du Président et des hauts fonctionnaires, l'approbation du plan économique national, le vote des impôts, la décision dans le domaine militaire... Mais comme l'Assemblée nationale ne se réunit que deux fois par an pour des sessions de courte durée, son comité permanent joue un rôle déterminant dans le domaine législatif.

Le Président est chargé de promulguer des lois et les décrets, de nommer le premier ministre et les membres du gouvernement, de déclarer la guerre et d'ordonner la mobilisation générale, de proclamer la loi martiale, de nommer les ambassadeurs et de ratifier les traités après approbation de l'assemblée nationale. Il est également le commandant suprême des forces armées et le président du conseil de défense nationale. Il préside le conseil des ministres.

Le conseil des ministres est l'organe exécutif de l'Assemblée et dirige l'administration. Ses membres - premier ministre, vice-premier ministre, ministres et hauts fonctionnaires - sont responsables devant l'Assemblée nationale. Ils doivent répondre dans les cinq jours aux questions posées par les députés.

L'organisation des tribunaux et des parquets populaires, de même que le schéma général de l'administration imitent ceux de la République populaire de Chine.

Ces institutions sont contrôlées par le parti des travailleurs, l'ancien parti communiste indochinois. Les décisions principales sont d'ailleurs prises par le bureau politique du parti. Le Front de la patrie, qui a succédé en 1955 au Front National, rassemble les partis politiques existants : outre le parti des travailleurs, le parti démocrate, le parti socialiste, les syndicats et les organisations de masse.

Au sud du 17° parallèle, le gouvernement de « l'Etat du Viet Nam » est dirigé par Ngo Dinh Diem, issu d'une famille catholique de Huê. Il est en butte au mécontentement de l'armée (qui veut préserver son autonomie par rapport au pouvoir civil), aux critiques des sectes (qui entrent en dissidence) et aux attentats du Viêt Minh. Diem affermit son autorité et, le 23 octobre 1955, il est élu chef de l'Etat avec 98% de voix et élimine ainsi Bao Dai ; il proclame la république et annonce des élections. La constitution du 26 octobre 1956 met

en place un régime présidentiel au Viet Nam du sud, devenu protectorat américain. La perspective d'une réunification s'éloigne...

### **République du Viet Nam. Constitution du 26 octobre 1956**

L'influence nord-américaine apparaît d'emblée avec la séparation nette instituée entre la fonction exécutive confiée à un Président de la république et la fonction législative attribuée à l'Assemblée nationale (article trois). Les députés sont élus au suffrage universel, au scrutin uninominal majoritaire à un tour, pour trois ans ; ils sont rééligibles. L'Assemblée vote les lois et le budget ; elle approuve les traités internationaux. Le Président intervient cependant dans la procédure législative : il partage l'initiative des lois avec les députés ; il dispose d'un veto suspensif puisqu'il peut renvoyer à l'Assemblée nationale pour seconde lecture une ou plusieurs dispositions de la loi déjà votée ; l'Assemblée doit réunir la majorité des trois-quarts de ses membres pour imposer sa volonté.

La constitution consacre la prééminence du Président qui assume la direction de la nation (le *leadership*, selon la traduction française officielle de l'article 3). Le Président est élu pour cinq ans au suffrage universel direct ; il est rééligible deux fois. Un vice président est élu en même temps que lui. Outre les attributions traditionnelles d'un chef d'Etat, le Président dispose de pouvoirs exorbitants. Ainsi, si le budget n'est pas voté par l'Assemblée avant le 31 décembre, il peut signer un décret-loi budgétaire pour l'exercice suivant et engager chaque trimestre le quart des crédits inscrits (article 43) ; en cas d'urgence, il peut prendre des décrets-lois entre deux sessions de l'Assemblée nationale ; il peut proclamer par décret l'état d'urgence, d'alerte ou de siège dans une ou plusieurs régions. Les principales libertés peuvent être suspendues par décret présidentiel pour satisfaire aux exigences de la sécurité collective, de l'ordre public et de la défense nationale (article 98). Le Président est en outre seul responsable des affaires étrangères ; il a le pouvoir de déclarer la guerre et de passer des traités ; il est le commandant en chef de l'armée.

Le contrôle de constitutionnalité des lois, des décrets lois et des règlements administratifs est confié une cour constitutionnelle composée de neuf membres : quatre sont désignés par l'Assemblée nationale parmi ses membres, quatre par le Président de la république parmi les magistrats, un par le Président et l'Assemblée nationale conjointement. La cour est renouvelée à chaque législature.

La constitution de 1956 est un parfait outil de dictature pour Ngo Dinh Diem et sa famille ; d'ailleurs, l'assemblée élue en 1959 lui accorde d'emblée les pleins pouvoirs. La corruption du pouvoir et la répression qu'il mène contre les

opposants communistes ou modérés, mais aussi plusieurs tentatives de coups d'Etat militaires qui prouvent les divisions de l'armée du sud, renforcent les mouvements de résistance, notamment à l'initiative des anciens Viêt Minh. En mars 1958, un Front national de libération est formé. En réponse, les États-Unis doublent leur aide financière ; des conseillers militaires nord-américains élaborent un plan dont l'essentiel réside dans le regroupement des populations dans des « hameaux stratégiques » ; en 1961, plus de 11 000 conseillers nord-américains sont sur place : la priorité est donnée à la lutte armée ; elle est confirmée par la création en février 1962 d'un état-major opérationnel nord-américain à Saigon. La seconde guerre d'Indochine, la « guerre américaine », commence.

### **La guerre américaine**

Le gouvernement est confronté à deux menaces : l'opposition armée du Viet Cong qui progresse de façon sensible dans les campagnes et une fronde menée par des jeunes et militants qui n'hésitent pas à s'immoler par le feu. En novembre 1963, la chute de Diem, orchestrée par les États-Unis, prélude à une instabilité politique au sud où les généraux alternent au pouvoir : pendant l'année 1964, sept gouvernements se succèdent à Saigon. En août, des incidents intentionnellement exagérés au cours desquels deux navires américains sont attaqués dans le golfe du Tonkin, sont le prétexte à une série de raids aériens nord-américains contre le nord Viet Nam. Le 7 août, une résolution du Congrès des États-Unis autorise le président Johnson à riposter. Ce dernier approuve le plan de destruction « Tonnerre roulant » : pendant 38 mois, un demi-million de tonnes de bombes sont larguées sur la république démocratique du Viet Nam, le Cambodge et le Laos. Comme ces bombardements n'atteignent pas leurs objectifs, des forces terrestres nord-américaines sont déployées au Viet Nam. En 1967, les effectifs nord-américains culminent à 550 000 hommes ; à eux se joignent les troupes des alliés asiatiques des États-Unis : 48 000 Coréens, 11 000 Thaïlandais, 1500 Philippins ainsi que quelques éléments australiens et néo-zélandais. Après quelques succès, le corps expéditionnaire nord-américain est mis en échec par les forces du nord et le FNL, tandis que le régime de Saigon est toujours aussi instable et que les milieux étudiants, bouddhistes et même catholiques sont en effervescence.

Une junte militaire met un terme à l'instabilité en juin 1965 et promulgue le 19 juin 1965 une charte constitutionnelle (également dénommée « constitution provisoire »), qui devait rester en vigueur jusqu'à la promulgation de la constitution de 1967. La constitution provisoire de 1965 institutionnalisait un régime militaire dirigé par un Conseil national, dont le président était chef de l'État. En septembre 1966, une assemblée constituante est formée ; avec le soutien des États-Unis qui dépêchent à Saïgon des conseillers juridiques, elle va rédiger en six mois une nouvelle constitution, approuvée par l'assemblée en mars 1967 et promulguée le mois suivant.

### **République du Viet Nam. Constitution du 1 avril 1967**

La deuxième constitution de la république du sud est promulguée le 1 avril 1967. Le texte se veut à mi-chemin du présidentielisme autoritaire (qui a la faveur de l'armée) et du parlementarisme de la IV<sup>e</sup> République française.

L'article 3 de la constitution affirme la nécessité d'une séparation souple des pouvoirs. Le pouvoir législatif est confié à un parlement bicaméral qui comprend la chambre des députés et le sénat ; ce parlement est dénommé Assemblée nationale. Les élections ont lieu au scrutin uninominal à la chambre, plurinominal au sénat. Des dispositions relatives au statut des parlementaires et au fonctionnement des assemblées protègent le législatif contre les empiètements du pouvoir exécutif. L'Assemblée vote des lois ; en cas de désaccord entre les chambres, la volonté de la chambre des députés exprimée à la majorité des deux tiers l'emporte sur celle du sénat. Son rôle est important en matière diplomatique : elle ratifie les traités, décide de la déclaration de guerre.

L'exécutif est partagé entre un Président et un premier ministre. Elu pour quatre ans, le Président détient le pouvoir réglementaire et dirige l'armée. Il nomme le premier ministre et les membres du gouvernement ; ces derniers sont responsables à la fois devant l'Assemblée (art. 42) et devant le Président (art. 58). D'ailleurs, ce dernier préside le conseil des ministres. Il partage avec les parlementaires l'initiative des lois ; il peut demander une seconde lecture d'un texte, mais doit s'incliner si l'Assemblée le vote à nouveau à la majorité simple. Certaines circonstances lui permettent d'élargir ses pouvoirs : il peut ordonner par décret-loi l'exécution tranche par tranche du budget s'il n'est pas voté à temps par l'assemblée ; il peut également proclamer par décret-loi l'état d'urgence, d'alerte ou de siège, mais l'Assemblée doit être convoquée dans les douze jours (art. 64).

Le pouvoir judiciaire est confié à une haute cour qui joue le rôle de cour de cassation et de juge constitutionnel ; elle peut en outre dissoudre un parti politique dont l'action serait contraire aux principes du régime. Par ailleurs, un censorat composé de neuf à dix-huit membres nommées par le Président (un tiers), l'Assemblée (un tiers) et la haute cour (un tiers), est chargé de mener des enquêtes sur le personnel des organismes publics et privés soupçonnés de corruption, d'abus de pouvoir ou d'atteinte aux intérêts de la nation ; il est également chargé de contrôler la comptabilité des organismes publics ; il établit enfin le patrimoine des membres des organismes publics. Il peut proposer des sanctions contre les fonctionnaires et poursuivre toute personne devant les tribunaux compétents.

Le 30 janvier 1968, les révolutionnaires déclenchent l'offensive dite « du Têt » (nouvel an) qui touche toutes les villes ; il faut plusieurs semaines pour venir à bout des éléments infiltrés qui résistent, en particulier dans la citadelle de Huê et dans les faubourgs de Saigon. Sans être un réel succès, cette initiative contraint les États-Unis à cesser tous les bombardements sur le nord et à entamer des négociations. L'enjeu principal de la conférence de Paris est le contrôle du pouvoir à Saigon, une fois la paix revenue : Washington refuse tout règlement pacifique impliquant la destitution du général Thieu ; la république démocratique et le FNL se fixent comme objectif la victoire politique totale au sud. D'ailleurs, pendant que s'éternise la conférence de Paris, la guerre s'étend puisque le Front national de libération poursuit ses activités dans le delta, à proximité de Saigon, tandis que les nord-Américains répliquent par des bombardements sur le sud et sur la piste Ho Chi Minh au Laos et au Cambodge. Pour les uns, il s'agit de mettre en évidence la précarité du régime de Saigon ; pour les autres, la « vietnamisation » doit démontrer qu'il existe bien deux États au Viet Nam.

Le 27 janvier 1973, les États-Unis, la république du Viet Nam, la république démocratique du Viet Nam et le gouvernement révolutionnaire provisoire de la république du sud Viet Nam signent à Paris des accords sur le cessez-le-feu et le règlement du conflit ; le 2 mars 1973, une conférence internationale réunie à Paris prend acte des accords de cessez-le-feu. Le compromis obtenu consiste à confier l'avenir du sud Viet Nam à un « Conseil national de réconciliation et de concorde » composé de trois groupes égaux : le gouvernement de Saigon, le gouvernement révolutionnaire provisoire, la tendance neutraliste. C'est cet organe qui est chargé de préparer des élections générales « libres et

démocratiques » qui auront lieu à une date ultérieure – non précisée – sous surveillance internationale. Il est prévu que la réunification se fera par étapes. Ainsi au sud du pays, deux administrations qui disposent de leur propre armée, soutenues par leurs alliés respectifs, contrôlent des territoires imbriqués les uns dans les autres : c'est le partage « en peau de léopard ». Et la dispute entre les deux camps se poursuit. Sur le plan politique, le régime de Saigon s'efforce de neutraliser ses opposants, tandis que le gouvernement révolutionnaire provisoire renforce ses structures dans les zones qu'il contrôle. Sur le plan militaire, faute d'accord sur le contrôle de telle ou telle zone, les belligérants tentent d'améliorer leur position et se rendent coupables de violations du cessez-le-feu, d'autant que des troupes du nord combattent aux côtés du GRP et que les approvisionnements nord-américains sont toujours massifs au sud.

### **La réunification**

En 1974, le gouvernement de Hanoi a le choix entre deux politiques : maintenir la pression sur l'armée du sud et laisser le temps et les difficultés faire leur besogne ; ou bien lancer une offensive générale pour mettre un terme à un conflit qui – grâce à l'aide américaine au sud – peut se poursuivre longtemps. C'est la seconde option qui est choisie en février 1975 : une offensive destinée à occuper les hauts plateaux ouvre la porte à une victoire totale lorsque les troupes du sud se replient en désordre. Saigon est prise le 30 avril. Le Conseil national de réconciliation et de concorde est écarté d'office ; le GRP occupe le devant de la scène, mais il est évident que Hanoi décide.

La réunification ne sera prononcée que le 2 juillet 1976 au terme d'un processus qui se veut conforme aux accords de Paris ; Saigon devient Hô-Chi-Minh-ville ; la république démocratique devient la république socialiste du Viet Nam. La propagande célèbre l'avènement du socialisme et de l'unité nationale.

Néanmoins, ces espoirs entretenus par les dirigeants ne se concrétisent que très partiellement. Sur le plan politique, la direction du parti a considérablement vieilli et peu évolué ; les tensions et les conflits s'y font jour régulièrement ; mais elle est toujours aussi autoritaire et secrète, procédant régulièrement à des purges. De plus, la réunification pose au parti le problème de son implantation dans le sud du pays ; la « socialisation » du Sud rencontre de grandes difficultés. Enfin, le centralisme et le dirigisme du système pèsent

de tout leur poids sur les fonctionnaires formés à la discipline du temps de guerre. Parvenus à la paix, les dirigeants hésitent à laisser une véritable liberté d'action aux cadres politiques et administratifs. Au contraire, ils multiplient les contrôles.

L'armée considérée comme une des meilleures du monde en 1975 se présente comme un élément important de la reconstruction. Disciplinée, habituée pendant la guerre à mener les combats et des travaux de production, disposant d'un équipement moderne, cette force collective mobile paraît apte à assurer les tâches économiques et sociales qui lui seraient confiées : déminer, remettre en état les zones bombardées, effectuer les travaux d'infrastructure, mettre en valeur de nouvelles zones agricoles et industrielles. Pourtant, en raison des tensions et des conflits avec le Cambodge, puis avec la Chine, l'armée abandonne rapidement ses tâches de reconstruction tout en prélevant une part croissante sur le budget. La politisation de l'armée vietnamienne va de pair avec une forte militarisation de la vie politique ; l'armée joue désormais un rôle de pivot de la vie nationale.

Quant à l'appareil d'État, il est orienté dès 1975 par le souci de se doter d'une nouvelle constitution pour consacrer la mise en place d'un système socialiste du nord au sud. Les travaux préparatoires sont très longs, ce qui témoigne des questions importantes soulevées et des discussions entre les factions.

### **République socialiste du Viet Nam. Constitution du 18 décembre 1980**

La constitution de 1980 qui suit la victoire sur les États-Unis annonce l'accomplissement de la révolution sur l'ensemble du pays désormais réunifié et baptisé République socialiste du Viet Nam. Les leaders du parti communiste sont convaincus de pouvoir mener à bien l'établissement rapide du communisme. Dans un contexte de marche forcée vers la collectivisation de la société, le préambule annonce "le passage au socialisme" dans tout le pays. La tâche consiste désormais à entrer dans la phase du communisme grâce à "l'alliance ouvriers - paysans sous l'égide de la classe ouvrière". La dictature du prolétariat devait permettre d'éviter le stade du développement capitaliste. C'est sous la dictature du prolétariat que « le Viet Nam s'acheminera vers le communisme après la phase de transformation socialiste » (art. 2). La constitution précise que « le parti est l'avant-garde et l'état-major militant de la classe ouvrière et laborieuse, force directrice unique de l'entreprise révolutionnaire du peuple vietnamien » (art. 4). Les articles 9 et 10

mentionnent explicitement le rôle des organisations politiques placées sous l'égide du parti communiste : le Front de la patrie, la fédération des syndicats, l'union des paysans coopérateurs, l'union des femmes, l'union de la jeunesse communiste...

Le texte adopté par l'Assemblée nationale le 18 décembre 1980 comprend 147 articles répartis en douze chapitres. Il est peu différent de celui de 1959 quant à l'esprit, mais détaille davantage la structure du pouvoir socialiste : le parti dirige, l'Etat administre et le peuple est le "maître collectif". Dans une perspective longue, cette émergence du peuple en tant que "maître" du pays pose en termes historiques la disparition de l'Etat et du parti.

Sur le plan institutionnel, le rôle de l'Assemblée nationale est renforcé puisqu'elle « exerce le droit de contrôle suprême sur toutes les activités de l'État » (art. 82). Un Conseil d'État est créé ; il exerce certaines des attributions du bureau permanent de l'Assemblée nationale et se voit investi des fonctions du chef de l'État qu'il exerce collectivement. Sans doute s'agit-il de reproduire au sommet de l'État la collégialité pratiquée dans le parti, mais également d'imiter le modèle de la constitution soviétique de 1977.

La partie consacrée aux droits et obligations des citoyens reprend la plupart des dispositions figurant dans la constitution de 1960 ; elle met l'accent sur l'égalité devant la loi concernant le droit de vote, les droits des femmes, le droit au travail, à l'éducation et au logement ; elle déclare assurer la protection contre les violences physiques, ainsi que l'arrestation ou la détention sans autorisation légale ; l'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance ; le droit à la propriété intellectuelle ; le droit de pétition contre le gouvernement et l'administration...

## **Chapitre 5**

### **Les défis de la rénovation**

L'intégration du sud est confiée à des comités populaires élus lors des élections provinciales de mai 1977. L'objectif qui incombe à ces instances est de « renforcer la solidarité des diverses couches, réprimer résolument la couche réactionnaire ». Or, le premier ministre Pham Van Dong constate dès le 13 mars 1979 que « la transformation socialiste du Sud-Vietnam progresse mais

qu'elle se heurte à de graves difficultés »<sup>28</sup>. L'encadrement de la population est réel, mais ses effets ne sont pas considérables, notamment à l'égard de certains groupes religieux et ethniques

### **Les difficultés politiques et sociales**

Parmi les « ennemis de l'intérieur », les Chinois occupent une place de choix : dénoncés par les autorités de Hô-Chi-Minh-ville, soumis à des tracasseries administratives, condamnés dans certaines affaires, les Chinois doivent choisir entre la naturalisation et un statut d'étranger moins avantageux. La nationalisation du commerce privé – en réalité le commerce chinois – en mars 1978 provoque leur exode. Les dommages pour l'économie vietnamienne sont importants, dans le commerce, mais aussi en raison de la perte d'une main-d'œuvre qualifiée dans les mines, les charbonnages, la manutention des ports, la construction des navires.

Le régime entretient avec les églises des rapports qui mêlent répression et séduction. Avec l'église catholique, le pouvoir négocie et pratique une politique de la main tendue ; mais en même temps il impose un *numerus clausus* à l'entrée dans les séminaires, multiplie rassemblements et réunions de membres du clergé pour leur rappeler la primauté de l'État, surveille les activités des paroisses, contrôle la vie religieuse au niveau de l'arrondissement et du district ; des membres du clergé récalcitrants sont envoyés en camps de rééducation ou en prison. Les relations avec les communautés bouddhistes sont également complexes : affaiblies et bien contrôlées au nord, ces communautés sont plus nombreuses et moins dociles au sud ; condamnations et emprisonnements sans jugement sont fréquents pour les récalcitrants qui refusent de rejoindre l'église bouddhiste officielle.

Quant aux minorités ethniques, le pouvoir a entrepris depuis longtemps de se concilier ces éléments qui constituent plus de 10 % de la population. L'objectif poursuivi est la sédentarisation, considérée comme un premier pas vers l'assimilation. Mais cette initiative rencontre des résistances chez les peuples minoritaires, résistance avivée par des agents de même race en provenance de

---

<sup>28</sup> Rapporté par Philippe Richer, *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Imprimerie nationale, 1981, p. 346.

Chine. À la faveur du conflit sino-vietnamien, les autorités de Hanoi pensent même que les Chinois ont fait pénétrer dans les territoires des minorités ethniques organisées en commandos dans le but de créer une agitation. Ce danger de subversion est pris au sérieux à la fin des années 1970 et pendant toutes les années 1980.

### **La stagnation économique**

En 1975, il est clair que l'unification des systèmes économiques des deux parties du pays sera difficile : le régime socialiste au nord dispose d'une agriculture collectivisée et d'une industrie manufacturière encore embryonnaire. Au sud, l'arrêt brutal des importations paralyse le secteur des biens de consommation et met une bonne partie de la population au chômage, population gonflée par l'exode des paysans vers les villes pendant les dernières années de la guerre et par la démobilisation de l'armée de Thieu.

Le plan quinquennal 1976 – 1980 donne la priorité à l'agriculture ; l'industrie ne devrait connaître qu'un développement limité. En raison du déficit commercial, le pays mise sur les exportations accrues de matières premières, donc par l'ouverture de mines de charbon et l'exportation du pétrole. Il compte également sur l'aide étrangère, en particulier celle du bloc communiste. Jusqu'en 1979, l'exécution du plan se fait de façon mesurée : la collectivisation des terres au sud ne semble pas complète ; plusieurs mesures laissent présager le maintien de la gestion privée dans certaines industries, le commerce et les services ; un code des investissements est même publié en 1977, qui paraît ouvrir la voie aux capitaux privés étrangers ; la détente entre le Viet Nam et ses voisins de l'Asie du sud-est facilite l'octroi d'une assistance économique par des pays non socialistes. En 1979, cette politique mesurée cède le pas à une « transition accélérée vers le socialisme ». Il faut y voir l'effet direct de la guerre contre le Cambodge qui impose la mobilisation de l'économie et la répression contre « l'ennemi intérieur » - la communauté chinoise - qui semble rétive à toute réforme.

Les résultats sont très négatifs : déficit de la production agricole, déclin de la production industrielle, persistance d'un chômage considérable...

Sur le plan agricole, l'élevage a été gravement atteint par les inondations de 1978 qui ont causé la perte d'environ 20 % du cheptel ; ce sont également les

aléas climatiques qui expliquent que les efforts de reboisement sont en grande partie annulés. Le pays connaît une pénurie alimentaire, responsable d'une baisse de la productivité, d'une augmentation des maladies et d'un marché noir actif. Les dirigeants du parti dénoncent les gaspillages, l'incompétence, les erreurs de planification ; mais leur critique s'arrête là. Plutôt que de reconsidérer leurs initiatives, ils décident d'accélérer la socialisation du sud : en particulier, la réforme agraire doit être achevée en 1980, c'est-à-dire que toutes les terres dépassant 3000 mètres carrés devront être remises par les paysans riches ou les bourgeois à l'État contre indemnisation ; celui-ci les distribuera aux agriculteurs les plus pauvres et aux coopératives. Tels sont les termes d'un décret sur l'abolition de l'exploitation capitaliste au sud Viet Nam, publié le 14 décembre 1978.

Sur le plan industriel, la production d'électricité et l'extraction du charbon progressent ; en revanche, les mines de fer, de cuivre et d'étain ont été durement affectées par les combats contre les Chinois ; plusieurs centres de production de phosphates ont été détruits. Les industries de transformation sont en pleine réorganisation à la suite des mesures de nationalisation, et sont sous-utilisées. La production stagne et souvent diminue ; dans le même temps la répartition et la distribution des denrées de produits se révèlent parfois anarchique.

Dans ces conditions, le chômage est considérable : près de deux millions de personnes sont sans emploi en 1978. Le revenu par tête se situe à un niveau inférieur de moitié à celui de la Thaïlande. Le programme de conquête de nouvelles zones économiques qui avait pour but l'extension des terres cultivables et une meilleure répartition de la main-d'œuvre s'enlise dans les difficultés. Le plan prévoyait d'installer dix millions de Vietnamiens dans ces nouvelles zones économiques avant 1990 ; or le chiffre atteint en 1978 est de 18 000 personnes... Autant d'éléments qui alimentent un exode massif.

### **Le *dôï moi***

La politique économique fondée sur une gestion centralisée et la collectivisation rencontre des difficultés grandissantes dans les années 1980. Les variations de la production, les difficultés de ravitaillement, les déficits croissants et l'inflation monétaires sont officiellement reconnus lors du sixième

congrès du parti en 1986 qui a donné lieu au renouvellement complet des instances dirigeantes. Il apparaît alors urgent de s'engager sur la voie de la rénovation (*dôï Moi*) : la stratégie du *dôï moi* consiste à « changer pour faire du neuf » : l'économie de marché est acceptée, le commerce réhabilité, l'initiative individuelle reconnue ; mais la société reste socialiste... En quelques années, d'importants changements interviennent : décollectivisation et encouragement à l'entreprise privée dans l'agriculture, l'artisanat et le commerce ; ouverture aux capitaux étrangers de façon prudente et progressive (évitant ainsi la désorganisation d'une économie fragile) ; réforme en profondeur du secteur public (les 12.000 entreprises publiques en 1999 sont réduites à moins de 3000 aujourd'hui).

La chute du bloc communiste accentue le processus. Entre 1989 et 1992, à la faveur de la dislocation du bloc de l'Est, un « printemps vietnamien » donne lieu à des mouvements de contestation et de revendications, jusqu'à ce que le parti surmonte le trouble qui l'avait saisi en 1989 lors de l'effondrement de la République démocratique allemande.

#### **République socialiste du Viet Nam. Constitution du 15 avril 1992**

Dans ce contexte, la constitution du 15 avril 1992 répond à un double objectif : d'une part donner une base juridique aux réformes entreprises qui contredisent trop évidemment la loi fondamentale de 1980 dans ses objectifs ("édifier le socialisme et progresser vers le communisme") et son orientation ("sans passer par l'étape du développement capitaliste") ; d'autre part confirmer le choix ultime du socialisme, c'est à dire opter pour l'économie de marché tout en maintenant l'objectif du socialisme et le pouvoir politique exclusif du parti.

Le chapitre consacré au régime économique insiste sur la construction d'une « économie à l'orientation socialiste. La structure économique à plusieurs acteurs, avec des formes d'organisation de la production et du commerce variées, se fonde sur les régimes de la propriété du peuple entier, de la propriété collective et de la propriété privée, dont la propriété du peuple entier et la propriété collective constituent le fondement » (article 15). La formulation est alambiquée, mais elle reconnaît le rôle émergent du marché dans l'économie nationale, rôle qu'il faut concilier avec la tradition socialiste de planification et de centralisation. De plus, la constitution est plus ferme que la précédente au sujet des nationalisations et insiste sur la nécessité d'une compensation qui prenne pleinement en compte les prix du marché.

La constitution de 1992 apporte également de grands changements sur le plan institutionnel : d'abord, la distinction entre le Président de l'État et le comité permanent de l'Assemblée nationale. Dans la constitution précédente, ils étaient regroupés dans un organe appelé le Conseil d'État, qui tenait à la fois le rôle de président collectif de l'État et d'organe permanent de l'Assemblée. Ensuite, la principale réforme concerne la relation entre l'Assemblée et le gouvernement : selon la constitution de 1980, le gouvernement était l'organe administratif et exécutif de l'Assemblée nationale ; dans la constitution de 1992, le gouvernement devient l'institution administrative suprême de l'État, pas celui d'une Assemblée nationale. De plus, à l'exception du premier ministre, les membres du gouvernement ne sont pas obligatoirement membres de l'Assemblée nationale comme c'était jusqu'alors le cas ; enfin, le chef du gouvernement propose la nomination ou la révocation des membres du gouvernement à l'Assemblée nationale : nouvelle disposition qui renforce l'indépendance du gouvernement à l'égard de l'Assemblée.

Il s'agit dans un premier temps de remédier aux difficultés économiques et financières : inflation galopante, marasme économique, rationnement des produits de base. Difficultés aggravées par la fin de l'aide extérieure, notamment en provenance des « pays frères » (l'aide soviétique de trois milliards de dollars par an cesse brutalement en 1988). Mais le *dôl moi* poursuit un second objectif : préserver le contrôle politique sur les activités économiques et la population. Car la modernisation de l'économie ne signifie pas sa libéralisation ; elle doit rester centralisée et contrôlée par les fonctionnaires.

Du point de vue économique, le succès de la politique de rénovation est réel : construction d'infrastructures, libéralisation du marché foncier, diversification agricole, afflux touristique... Tout cela a été possible grâce à l'ouverture du Viet Nam sur les marchés internationaux et aux prêts étrangers (le Viet Nam est aujourd'hui un des premiers bénéficiaires au monde de l'aide au développement). Certes, à mesure que le niveau de vie s'améliore, les inégalités sociales ont tendance à se creuser. Mais l'État continue de remplir sa fonction distributrice et protectrice.

Du point de vue politique, le *dôl moi* a perpétué le pouvoir des fonctionnaires et des cadres. C'est en effet l'État – c'est-à-dire l'administration – qui a bénéficié de l'impôt sur les sociétés à capitaux étrangers : un impôt qui représentait un quart du budget de la nation. L'ouverture a donc permis le développement économique tout en consolidant les structures étatiques grâce à la captation de capitaux étrangers. Mais à la fin des années 1990, le système

a été mis à mal par la réduction des investissements étrangers et l'explosion du secteur privé – souvent informel – qui échappait complètement au contrôle de l'État.

Dès lors, la croissance a commencé de ralentir, avant même la crise asiatique. Depuis le début des années 2000, l'État vietnamien tente de relever une série de défis, internes et extérieurs. Sur le plan interne, la recherche de l'efficacité économique s'explique certes par la nécessité du développement, mais aussi et surtout par la volonté de limiter les inégalités sociales et la pauvreté. D'autre part, les difficultés et l'agitation récurrente que connaît le monde rural trouvent leurs origines dans l'administration au quotidien : les taxes, contributions et autres cotisations imposées aux familles paysannes atteignent un niveau insupportable ; sans aucun contrôle de l'État central, les comités populaires de province, de district et de villages font payer aux paysans locaux le coût de la modernisation des infrastructures (routes, ponts, écoles, dispensaires...). Or ces derniers savent évidemment que la plupart de ces travaux sont surfacturés par la bureaucratie locale, à son profit. De plus, revient de façon lancinante le débat sur la réforme foncière. Les dispositions actuelles attribuent la propriété des terres agricoles au peuple et leur gestion à l'Etat. Les agriculteurs ne sont donc pas propriétaires des terres qu'ils exploitent ; ils les louent pour une durée de vingt ans. L'attribution est effectuée par les responsables locaux ; ces derniers peuvent résilier les contrats de location pour favoriser des projets de développement, sous réserve de compensations financières. Or de violentes manifestations ont eu lieu dans plusieurs provinces ces dernières années pour protester contre des expulsions et la corruption des autorités locales.

Sur le plan social, le système de protection sociale a été élargi pour permettre la couverture des personnes les plus vulnérables ; pour autant, il est loin d'assurer à la grande majorité de la population l'accès aux soins de santé, même primaires. L'objectif que s'est fixé le gouvernement – une couverture sociale universelle en 2015 – nécessitera un effort financier considérable<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Giang Thanh Long, "Delivering social protection to the poor and vulnerable people in Vietnam : challenges and the role of the government », *Asean economic bulletin*, 2012, n° 29, p. 245-258.

Du point de vue extérieur, le Viet Nam a subi le contrecoup des attentats aux États-Unis en septembre 2001 et de l'épidémie de pneumopathie en 2002 : le déficit commercial s'accroît considérablement, les exportations de textiles et de pétrole ne compensant pas les importations d'équipements lourds et de biens de consommation courante. Son intégration dans la zone de libre-échange d'Asie du sud-est (*AFTA, Asean Free Trade Association*) l'a obligé à réduire ses tarifs douaniers, entraînant un manque à gagner pour le budget national ; dans le même temps, il est devenu le partenaire privilégié de puissances commerciales pour lesquelles les produits vietnamiens sont peu compétitifs.

Non soumis aux droits de douane, les produits étrangers sont moins chers et souvent de meilleure qualité ; mais lorsqu'ils entrent en contrebande, la différence de prix est stupéfiante. Or, la contrebande est un des piliers du système économique vietnamien ; elle s'affichait ouvertement dans les années 1980 et 1990 puisque, comme le secteur informel, elle permettait une transition douce vers l'économie de marché ; en outre elle répondait à une demande intérieure forte que la production nationale ne pouvait pas satisfaire. En revanche, elle est aujourd'hui combattue en raison de ses inconvénients : d'abord, elle concurrence l'industrie nationale des biens de consommation, pénalisée par cette concurrence déloyale ; ensuite, ce sont les entreprises étrangères, dont les investissements et les implantations locales sont indispensables, qui prennent ombrage de la contrebande généralisée.

Lors de la **révision constitutionnelle du 25 décembre 2001**, un paragraphe supplémentaire a été introduit dans le préambule de la constitution selon lequel « sous la lumière du marxisme-léninisme et la pensée Hô Chi Minh, réalisant le programme de construction du pays dans la période de transition vers le socialisme, le peuple du Viet Nam est déterminé à promouvoir son patriotisme traditionnel... ». Il s'agit donc clairement d'une continuité dans l'idéologie orthodoxe pour ce pays qui, malgré le démantèlement du système communiste global dans les années 1990, a choisi de continuer à suivre le marxisme-léninisme et à se diriger vers la société communiste. Néanmoins, la poursuite du marxisme est nuancée par un certain retour au nationalisme et au patriotisme ; d'ailleurs la référence à la pensée Hô Chi Minh est révélatrice puisque l'ancien président était autant attaché au marxisme-

léninisme qu'à une volonté nationaliste d'indépendance et d'unification du pays. Ce retour aux sources nationales est également souligné dans la partie de la constitution consacrée aux droits et devoirs des citoyens : l'article 30 précise que « l'État et la société préservent, développent une culture vietnamienne avancée, nationaliste, et encouragent les valeurs de la civilisation de toutes les ethnies du Viet Nam, conformément à la pensée et au style de vie Hô Chi Minh... ».

Une modification de l'article 2 introduit la notion d'État de droit : le Viet Nam est un « État soumis au droit » ; il est question dans le même article des « pouvoirs législatif et exécutif et judiciaire ». Cela ne signifie pas que le Viet Nam évolue vers un système de séparation des pouvoirs à l'occidental.

L'article 8 révisé insiste sur la responsabilité des pouvoirs publics, des fonctionnaires et des institutions sociales dans la lutte contre la corruption, « l'arrogance et l'autoritarisme. La constitution de 1992 affirmait la responsabilité des dirigeants et des hauts fonctionnaires devant le peuple, l'Assemblée nationale et le premier ministre ; mais aucune procédure n'était prévue permettant aux représentants du peuple à l'Assemblée nationale de sanctionner ou de révoquer les hauts fonctionnaires. À la suite d'un long débat, les amendements apportés en décembre 2001 ajoutent aux pouvoirs de l'Assemblée nationale la possibilité de voter une motion de censure contre les personnes élues ou nommées par l'Assemblée nationale. Ce groupe de personnes comprend le Président et le vice-président de l'Etat, le président et le vice-président du comité permanent, le premier ministre, le président de la cour suprême et du parquet populaire, les ministres « et autres membres du gouvernement ». Par ailleurs, plusieurs amendements ont pour objet de clarifier la répartition des compétences entre l'Assemblée nationale, le gouvernement et le premier ministre et de renforcer le rôle de l'Assemblée, notamment en matière financière.

Enfin les fonctions du parquet populaire suprême sont réduites : alors qu'il jouait le rôle du ministère public, mais aussi celui de la « procureure » de l'ex Union soviétique (c'est-à-dire le contrôle des actes et du fonctionnement des ministères et de l'administration, ainsi que des institutions économiques et des organisations sociales), il est désormais limité à la seule poursuite des délits et des crimes (art. 137).

Le rôle des organisations sociales – notamment des organisations non-gouvernementales, des centres de recherche, des associations – qui se sont formées par centaines après 1992 est reconnu ; mais elles sont placées sous la tutelle du Front de la patrie (art. 9).

La nouvelle rédaction de l'article 15 reconnaît le processus de réformes économiques et l'importance du secteur privé. Le rôle des Vietnamiens vivant à l'étranger est revalorisé (art. 75).

### **Les axes de la réforme économique**

La réforme inévitable se fait selon trois axes. C'est d'abord la politique d'actionnarisation des entreprises publiques. Initiée à la fin des années 1980, elle consiste pour l'État à vendre aux investisseurs privés une partie de ses parts dans les entreprises publiques non stratégiques, tout en conservant une minorité de blocage. Depuis 2003, les entreprises étrangères ont même la possibilité de posséder jusqu'à 30 % des parts de sociétés vietnamiennes. Parallèlement, des privatisations sont réalisées : c'est le cas de la grande banque Vietcombank ou de la compagnie de téléphonie mobile Vinaphone.

La réforme concerne ensuite les compagnies générales : créés en 1994, ces groupements d'entreprises publiques, parfois à capitaux mixtes, sont le levier de la politique de croissance et de développement. Elles relevaient directement du premier ministre, des ministres ou du parti communiste. Elles devaient permettre à l'État de contrôler le développement économique, les investissements étrangers et les transferts de technologie dans les secteurs jugés essentiels (charbonnages, chantiers navals, transports aériens...). Leur direction était confiée à des hommes politiques, membres du comité central et députés à l'Assemblée nationale. Ces compagnies générales se sont progressivement rendues indépendantes de l'État ; leurs administrateurs se comportaient un chef d'entreprise et les décisions étaient prises sans concertation<sup>30</sup>. Le défi qui s'impose aujourd'hui l'État est de les réformer pour les rendre plus efficaces sur le plan économique en renforçant leur autonomie (monopolisant 65 % des crédits, elles ne fournissent pourtant que 6 % du PIB), mais aussi plus utiles à l'État en les contraignant à plus de transparence.

---

<sup>30</sup> La faillite en 2010 du géant des chantiers navals, l'entreprise Vinashin, en a été la preuve la plus évidente : elle avait accumulé une dette de 3,3 milliards d'euros, soit 4,5% du produit intérieur brut vietnamien. Plus récemment, ce sont des dirigeants de Vinalines (transports), Vinallec (électricité) et de la VIDB (banque d'investissement) qui ont été arrêtés.

Enfin, l'instauration de la TVA en 1999 a permis d'identifier les acteurs économiques : les entreprises disposant des bons de TVA sont désormais connues et disposent d'un statut légal ; elles sont donc avantagées par rapport aux autres qui relèvent de l'économie informelle.

Ces réformes sont rendues encore plus nécessaires par l'accession du Viet Nam à l'Organisation mondiale du commerce en 2007, après sept années de négociations. Première étape de l'intégration à l'OMC, cette accession peut être jugée tardive ; elle illustre d'une part la complexité de la procédure d'accession à l'OMC et, d'autre part les changements difficiles et coûteux que le Viet Nam a dû réaliser pour répondre aux exigences de cette procédure. Les engagements du Viet Nam en contrepartie de son accession sont contenus dans le protocole d'accession et ses annexes. Ces engagements, en même temps que les accords de l'OMC, constituent l'ensemble des droits et obligations du Viet Nam dont la mise en oeuvre est exigée dès l'achèvement de la procédure d'accession. En tant que résultat des négociations, ces engagements sont censés refléter un équilibre entre l'intérêt particulier du Viet Nam et l'intérêt collectif des membres de l'OMC. Cependant, puisque l'accession à l'OMC est basée sur les négociations, le Viet Nam a dû accepter bon nombre d'engagements spécifiques pour pouvoir obtenir le statut de membre. Et ces engagements risquent de constituer, après son accession, des obstacles à son intégration harmonieuse et effective<sup>31</sup>.

Les dirigeants savent que leur légitimité politique fondée sur les victoires militaires passées dépend désormais de leur gestion des questions économiques et sociales.

Ils disposent pour cela des leviers traditionnels : le secteur d'économie capitaliste demeure en effet contrôlé par les moyens de droit public que sont les licences d'importation, les agréments aux investissements, le contrôle de changes, etc. De cette manière, le ministère du Plan et des investissements veille sur l'exécution des orientations économiques arrêtées par le parti et le gouvernement. L'expression ambiguë « économie socialiste de marché » est

---

<sup>31</sup> Sur ce point, voir Nguyen Tien Vinh, *Les problèmes juridiques de l'intégration des pays en développement au système commercial multilatéral de l'OMC: Le cas du Vietnam*, thèse droit Paris 7, 2013.

désormais remplacée par « essor de l'économie de marché suivant une direction socialiste »<sup>32</sup>...

Le pari de la rénovation est de maintenir le rôle dirigeant du parti tout en ouvrant à la concurrence société et économie<sup>33</sup>. Contrairement à certains commentaires, la rénovation ne signifie pas l'abandon de l'héritage du communisme ; le régime vietnamien s'efforce au contraire de subsister dans son être en composant avec les données d'une époque différente, fidèle en cela aux enseignements de son fondateur : « Servez-vous de l'inchangé pour faire face aux changements de situation »<sup>34</sup>.

**La révision constitutionnelle du 28 novembre 2013** en est une parfaite illustration. Elle modifie sensiblement le texte de la loi fondamentale. Sur la forme, plusieurs articles sont regroupés, d'autres révisés pour les rendre moins prolixes ; le style de la constitution est désormais plus sobre et ramassé. Quant au contenu, la tonalité doctrinaire et le caractère « programmatoire » de toute constitution socialiste font place à un recensement des droits de l'Homme et des libertés fondamentales que ne renierait aucun gouvernement occidental, ainsi qu'à la reconnaissance de l'économie privée et des lois du marché. Mais le rôle dirigeant de l'Etat est réaffirmé, de même qu'en son sein le statut d'avant garde du parti communiste du Viet Nam. Ce que traduit la formule de l'article 52 : « L'Etat joue un rôle directeur sur le plan économique, dans le respect des règles du marché... ».

Au titre des innovations, un chapitre X introduit deux organismes inconnus jusqu'alors au Viet Nam. Une « commission électorale nationale » est désignée par l'Assemblée nationale pour organiser son élection. L'article 117 renvoie à une loi ultérieure pour préciser l'organisation, les missions et la composition de la commission électorale. Une cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle de l'utilisation des fonds publics et de la propriété publique ; l'article 118 renvoie à une loi ultérieure pour préciser l'organisation, les missions et la composition de la cour des comptes.

---

<sup>32</sup> Philippe Delalande, « L'avenir du régime de parti unique », *Carnets du Viêt Nam*, 2009, n° 21, p. 12.

<sup>33</sup> Gerard Sasges, « competing legacies : rupture and continuity in vietnamese political economy », *South East Asia Research*, 2012, n° 1, p. 5-33.

<sup>34</sup> Hô Chi Minh, juin 1946, in *Hô Chi Minh, sa vie et son œuvre*, éditions The Gioi, 1988, p. 126.

## Deuxième partie

### UNE DEMOCRATIE POPULAIRE EN TRANSITION

La constitution de 1992 est la plus longue et la plus détaillée que le Viet Nam ait connue. Son statut est clairement posé par l'article 119 : « La constitution de la république socialiste du Viet Nam est la loi fondamentale de l'État et se place au sommet de l'ordre juridique. Tous les autres documents juridiques doivent être conformes à la constitution ». La lecture de cette disposition peut inspirer au juriste occidental le sentiment de se trouver en terrain connu : la suprématie de la constitution, norme fondamentale ; son nécessaire respect par les normes inférieures et leur hiérarchie ; la soumission de l'État au droit...

Pourtant, le principe de la légalité socialiste se différencie du principe de suprématie du droit (*Rule of law*) énoncé dans les pays capitalistes. La différence essentielle tient aux missions assignées au droit. Ce dernier n'a pas pour fonction d'exprimer une conception traditionnelle de la justice, mais doit servir à organiser les forces économiques et à transformer les comportements des citoyens. La constitution devient alors un instrument de transformation de la société ; elle définit le programme et les modalités du changement économique et social. Dès lors, une nouvelle constitution est adoptée chaque fois que la société aborde une phase nouvelle de son évolution. Cette démarche est particulièrement évidente en Chine populaire : les constitutions de 1954, 1975 et 1978 marquent les étapes successives de la construction du socialisme ; celle de 1982 définit le sens des réformes entreprises par Deng Xiao Ping pour moderniser l'appareil de production et les secteurs des sciences et des technologies.

Tout en étant conforme à la doctrine socialiste, la démarche vietnamienne est différente dans la mesure où la constitution est un document qui consolide une situation plutôt qu'il ne la précède : à partir de la constitution de 1959, les dirigeants vietnamiens suivent une politique de révision constitutionnelle qui fait de chacun des textes successifs un acte déclaratif, reprenant pour l'essentiel ce qui a déjà été obtenu dans les faits, plutôt qu'un acte constitutif

ou prospectif introduisant une nouvelle étape. C'est le cas de la constitution de 1992 qui ne fait que traduire en règles constitutionnelles les transformations qu'a connues le système politique et juridique vietnamien depuis le milieu des années 1980.

Or la décennie 1980 a été marquée par deux mouvements contradictoires : d'une part, la diminution de la capacité du parti à définir un programme politique pour la période de la rénovation (du fait de son impuissance à gérer de nouvelles activités économiques et sociales) ; d'autre part, la volonté de l'administration centrale d'augmenter son emprise sur les administrations locales par la création de nouveaux mécanismes centralisateurs. La loi fondamentale de 1992 et les révisions de décembre 2001 et novembre 2013 se présentent avant tout comme un outil permettant au parti de reprendre le contrôle des réformes engagées au début des années 1980, par la définition d'une série de mesures jugées nécessaires à la stabilité politique : une stabilité indispensable au maintien de son monopole politique.

Ainsi, le préambule de la constitution de 1992 débute-t-il par un résumé de l'histoire du Viet Nam, insistant sur le courage du peuple pour défendre et reconstruire son pays, maintenir une tradition d'unité et d'humanisme. Il met en valeur le rôle dirigeant du parti communiste dans la révolution et la résistance aux agressions extérieures jusqu'à l'indépendance et l'unification du pays. Puis, rappelant l'héritage des constitutions de 1946, 1959 et 1980, il fait de la loi fondamentale de 1992 le moyen que le peuple a choisi pour réaliser le développement, la démocratie et la justice. Cette constitution prétend établir tout à la fois un régime politique, un système économique et des institutions sociales et culturelles. Elle définit le principe qui guide l'organisation des activités de l'État de la manière suivante : « le parti dirige, l'état gère, le peuple est le maître ».

## Chapitre 1

### Le système institutionnel

« Le parti dirige, l'état gère, le peuple est le maître ». La formule mérite d'être précisée, notamment en ce qui concerne les rapports entre le peuple et les deux autres entités que sont l'Etat et le parti dans l'exercice du pouvoir.

En ce qui concerne la première composante, on a déjà eu l'occasion d'examiner les fondements historiques et idéologiques du monopole du parti communiste dans un tel système politique. Malgré les changements des années 1990, sur le plan théorique comme pratique, ces fondements ont certainement gardé une valeur justificative. C'est pourquoi, même après les réformes politiques et économiques majeures consacrées par les révisions constitutionnelles de 2001 et 2013, la constitution de 1992 affirme toujours que « le parti communiste du Viet Nam, détachement d'avant-garde de la classe ouvrière, représentant fidèle des intérêts de la classe ouvrière, du peuple travailleur et de toute la nation, adepte du marxisme-léninisme et de la pensée Hô Chi Minh, est la force dirigeante de l'État et de la société » (art. 4). Certes, l'expression « parti politique unique » utilisée par la constitution de 1980 a disparu ; mais cette évolution ne change rien au système puisque le parti communiste reste toujours la seule formation politique légitime. Dès lors, le pouvoir suprême du peuple n'est-il pas illusoire puisque ce dernier est soumis à la direction du parti communiste ? Toutes les décisions politiques, quelles que soient leur forme et leur valeur juridique, sont soumises *de jure* et *de facto* au contrôle du parti communiste. Certes, le temps est révolu où l'appareil du parti était strictement calqué sur celui de l'État afin de contrôler tous les pouvoirs à tous les échelons ; désormais, le rôle de dirigeant confié au parti communiste par la constitution est interprété de façon restrictive puisque le parti unique ne donne, en principe, que des directives politiques, laissant la tâche de les concrétiser et de les exécuter à l'État. En ce sens, « l'Etat gère » la vie politique.

Ce terme de « gestion » implique sans doute une position d'infériorité de l'État dans sa relation avec le parti communiste. Mais, dans le même temps, cette fonction de « gestion » de l'État fait de ce dernier une autorité

interventionniste et providentielle. L'État vietnamien dirige et contrôle le fonctionnement de tous les acteurs, y compris les organisations politico-sociales ou les associations ; il leur fournit les ressources financières, la protection légale et souvent des directives en ce qui concerne leur but et leurs activités ; il exerce un contrôle sur toutes les activités sociales et culturelles pour vérifier qu'elles ne contreviennent pas aux valeurs morales traditionnelles et à l'idéologie orthodoxe. Ces types de contrôle conduisent sans doute à une limitation des libertés ; mais les citoyens n'y sont pas hostiles, notamment dans le domaine économique et social.

Le dernier élément de la célèbre formule (« le peuple est le maître ») pourrait sembler vide de sens au regard des précédents : comment le peuple pourrait-il être « maître » quand le droit de décider des affaires importantes appartient au parti et lorsque l'État assume les affaires quotidiennes ? Les auteurs vietnamiens estiment cependant que la formule recouvre une incontestable réalité : le peuple peut vérifier que la société vit d'une manière qui lui paraît souhaitable, que tous ses membres agissent d'une façon acceptable et pour le bénéfice commun de la communauté. En ce sens, le peuple n'est certes pas un maître mais il est un contrôleur, un gardien. Ainsi, les citoyens ont-ils le droit de participer à la délibération et à la prise de décision de certaines questions au niveau de la commune, ou de l'entreprise à laquelle ils appartiennent ; le droit de rédiger et d'adopter le règlement intérieur de la commune leur est reconnu, de même que le droit de surveiller le fonctionnement des organes de l'État et les activités des fonctionnaires, pour dénoncer ou critiquer les actes illégaux ; le droit de déposer des réclamations auprès des autorités publiques pour se protéger contre les abus de l'administration ; le droit de discuter des questions importantes au plan national en adressant des pétitions aux autorités publiques ; ou encore le droit de voter lors des référendums organisés par l'Assemblée nationale (art. 28 de la constitution).

## **Chapitre 1. Un pouvoir populaire**

La constitution de 1992, modifiée en 2001 et 2013 pour codifier les changements intervenus depuis la rénovation, affirme que « l'État de la république socialiste du Viet Nam est un État de droit socialiste du peuple, par

le peuple et pour le peuple » ; elle ajoute que « tous les pouvoirs d'État appartiennent au peuple dont la base est constitués par l'alliance de la classe ouvrière avec la paysannerie et les intellectuels » (art. 2). Elle souligne que « l'État assure et ne cesse pas de faire valoir le droit de maître du peuple dans tous les domaines » (art. 3).

Reste à préciser le contenu des termes : celui de « pouvoir » fait l'objet d'une interprétation spécifique au Viet Nam. Entendu généralement comme désignant l'ensemble des compétences des organes publics – notamment législatif, exécutif et judiciaire au niveau national -, il est souvent interprété au Viet Nam comme synonyme de « gestion ». Cette polysémie explique pourquoi la constitution reconnaît en même temps l'exercice exclusif des pouvoirs par les représentants et l'exercice direct du pouvoir par le peuple : dans le premier cas, il s'agit du pouvoir politique proprement dit, tandis que dans le second, le pouvoir est synonyme de gestion quotidienne sur le plan administratif, économique et social.

Quant au « peuple », il ne s'agit pas d'un assemblage de citoyens pris individuellement, mais d'une collectivité unifiée dont la volonté est dégagée par les représentants (l'Assemblée nationale) et exprimée par le parti communiste, son avant-garde.

### **Le souci de l'unité**

Toute l'histoire du Viet Nam est dominée par sa forme géographique peu commune et la tension historique et politique entre deux pôles. En outre, le pays fut partagé par les colonisateurs français en trois aires administrées différemment : Cochinchine, Annam et Tonkin. Puis après la seconde guerre mondiale, la division nord-sud semblait irrémédiable. Contre toute attente, le pays a réussi à affirmer son unité, mais les élites restent attentives à ce qui pourrait la compromettre tant elle est récente.

Si l'on ajoute au poids de l'histoire le facteur culturel - l'importance du sentiment communautaire, par opposition à l'individualisme<sup>35</sup> -, il n'est pas étonnant que le caractère unitaire de l'Etat se soit imposé sur le plan

---

<sup>35</sup> Daniel Hemery, « L'homme, un itinéraire vietnamien », *Moussons*, 2009, n° 13-14, p. 27-53.

institutionnel. Cela signifie qu'un seul système de droit est applicable sur l'ensemble du territoire et que le Viet Nam ne possède qu'un seul centre d'impulsion politique, c'est-à-dire une seule Assemblée nationale et un seul gouvernement.

Etat unitaire, le Viet Nam est en outre centralisé : toutes les affaires sont réglées par le pouvoir central ; les services locaux liés à ces autorités leur sont hiérarchiquement inférieurs. L'article 8 de la constitution est l'illustration parfaite de ce principe puisqu'il énonce que « l'Assemblée Nationale, les conseils populaires locaux et les autres organes de l'État sont organisés et fonctionnent suivant le principe du centralisme démocratique. Ainsi, l'Assemblée nationale est-elle hiérarchiquement supérieure aux conseils populaires, eux-mêmes supérieurs aux autres organes de l'État.

Mais par delà l'aspect institutionnel, le souci de l'unité et la volonté de faire primer la cohésion sur tout élément de contestation ou de discordance expliquent nombre de dispositions de la constitution, notamment celles qui concernent l'indivisibilité : l'indivisibilité du territoire et celle du peuple.

#### L'indivisibilité du territoire

La force de ce principe dans l'imaginaire politique vietnamien trouve évidemment sa source dans l'histoire. La quête de l'unité est affirmée tout au long de la lutte pour l'indépendance, dans des formules percutantes : « le Viet Nam comprenant le Bac Bô, le Trung Bô et le Nam Bô constitue un bloc monolithique et indivisible » (constitution de 1946, art. 2) ; « Le Viet Nam est un de Lang Song à Cà-Mau » (constitution de 1959, préambule ; et art. 1 : « Le Viet Nam est un bloc nord-sud un et indivisible ») ; « La république socialiste du Viet Nam est un pays... unifié englobant dans son intégrité territoriale la terre ferme, l'espace aérien, les eaux territoriales et les îles » (constitutions de 1980 et 1992 : art. 1).

En raison de son histoire, l'intégrité territoriale est un des principes cardinaux de la politique extérieure du Viet Nam, avec la souveraineté et la sécurité.

Ceci explique l'insistance mise sur les frontières en raison des incertitudes qui pèsent sur nombre d'entre elles : au nord, vis-à-vis de la Chine, le Viet Nam veut affirmer et défendre son identité ; il nie la situation inférieure que les

conceptions chinoises assignaient aux peuples limitrophes de l'empire ; il s'agit donc pour le Viet Nam de faire respecter une ligne fixée avec précision entre les deux Etats.

Si sur le plan terrestre cette ligne ne souffre guère de contestation (elle suit le tracé établi par les accords franco-chinois de 1887 et 1895)<sup>36</sup>, il n'en va pas de même quant à la délimitation maritime : en effet, la frontière maritime du Viet Nam est d'origine récente puisqu'elle est issue de l'époque coloniale; et encore la convention franco-chinoise de 1887 qui fixe la limite entre les eaux chinoises et tonkinoises au méridien de 108° de longitude est n'intéresse-t-elle que les îles du Tonkin. Concernant les îles plus lointaines de l'archipel des Paracels (Hoang Sa pour les Vietnamiens) et de celui des Spratleys (Truong Sa) - que le Viet Nam considère comme faisant partie du territoire national - les revendications sont non seulement chinoises (la Chine occupant d'ailleurs l'ensemble des Paracels et quelques îlots des Spratleys), mais également philippines, malaisiennes et taïwanaises<sup>37</sup>.

Au sud et à l'ouest, les frontières actuelles sont le résultat de l'expansion continue des Vietnamiens au détriment du Champa, puis du Cambodge. Le pouvoir impérial officialisait les jalons de cette avancée progressive par une protection politique et militaire, suivie d'une occupation réelle et la création de circonscriptions administratives. Ici encore, le pouvoir colonial est à l'origine du tracé des délimitations - purement administratives, à l'époque - entre le Cambodge et la Cochinchine, délimitations qui semblent avoir été modifiées lors de l'occupation vietnamienne à partir de 1980 ; quelques portions de

---

<sup>36</sup> Engagées tardivement, en 1993, les négociations entre la Chine et le Viet Nam pour la fixation des frontières ont abouti en 1999 à un accord qui concerne la totalité des frontières terrestres.

<sup>37</sup> Le 21 juin 2012, l'Assemblée nationale a voté une loi sur le domaine maritime, s'attirant une réaction violente de Pékin qui y voit une « violation grave de la souveraineté territoriale de la Chine ».

Sur la question, cf. Monique Chemillier-Gendreau, *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys*, Paris, L'harmattan, 1996 ; IRIS, *Mer de Chine méridionale, nouvel espace de crise ?*, Paris, fondation Gabriel Péri, 2013.

frontière sont de ce fait contestées. A partir de 1982, une série de traités sont signés, mais la démarcation et l'abornement restent encore très partiels, ce qui ne fait que renforcer les revendications de certains partis cambodgiens et corrélativement les inquiétudes du côté vietnamien.

Il en va de même de la frontière maritime : elle découle de la fameuse « ligne Brévié » ; le gouverneur général Brévié fixa, par la circulaire du 31 janvier 1939, la frontière par une ligne perpendiculaire à la côte, partant de la limite entre le Cambodge et la Cochinchine ; les îles situées au nord de cette ligne dépendaient de Phnom Penh, celles au sud étaient rattachées à Saigon. Mais Brévié réservait le problème de l'appartenance politique et territoriale. C'est pourquoi les Cambodgiens continuent de contester cette délimitation, notamment en ce qui concerne l'île de Phu-Quoc. L'accord du 7 juillet 1982 représente une solution d'attente puisqu'il maintient « provisoirement » la ligne Brévié. Mais chaque projet d'exploration des hydrocarbures relance le débat.

Quant à la frontière occidentale avec le Laos, elle fait l'objet du traité du 19 septembre 1987. On pouvait penser qu'entre deux Etats socialistes, unis dans une même lutte contre l'occupant français puis nord-américain, la fixation de la frontière ne poserait pas de problème. Pourtant, les négociations avaient débuté en... 1977. La longueur du délai ne peut s'expliquer que par des négociations difficiles et âpres, les Vietnamiens exigeant des rectifications au tracé colonial (souvent flou et indécis d'ailleurs) pour contrôler les grands axes de communication (notamment les cols) et mieux préciser l'espace social des ethnies minoritaires qui vivent sur les franges frontalières.

L'indivisibilité du peuple : les minorités

Si les Vietnamiens représentent 86 % de la population, la diversité ethnique est très grande, comme dans le Laos voisin : plus d'une cinquantaine d'ethnies minoritaires cohabitent ; dans certaines régions du nord, leur proportion moyenne s'élève à 40 %, voire à plus de 80 % à Cao Bang ou Lang Son ; quatre groupes dépassent le million d'individus (Tày, Thai, Muong, Khmer) ; leur territoire couvre 200 000 kilomètres carrés, soit les deux tiers de la superficie du pays.

En outre, la plupart de ces minorités se sont trouvées au cœur du conflit indochinois ; la guerre contre les Français, puis contre les nord-Américains, a eu pour effet de mettre en contact les plaines et les régions montagneuses. Les ethnies minoritaires ont été utilisées par les protagonistes ; elles ont participé à des hostilités dont l'enjeu les dépassait ; alors que beaucoup vivaient alors dans l'isolement, elles se sont retrouvées de ce fait incluses dans l'espace national.

La constitution de 1946 (préambule) affirme « l'union de tout le peuple sans distinction de race, de sexe, de classe et de religion ». Après avoir insisté sur le principe d'égalité entre tous les citoyens vietnamiens (art. 6 et 7), elle indique que « les minorités nationales ont droit à l'assistance dans tous les domaines pour pouvoir s'assimiler au reste du pays » (art. 8).

La constitution de 1959 reprend l'antienne : le Viet Nam est un « État unifié multinational » (art. 3) ; « toutes les nationalités vivant sur le territoire du Viet Nam sont égales en droits et en devoirs. L'État a le devoir de maintenir et de développer leur union... Toutes les nationalités ont le droit de conserver ou de modifier leurs us et coutumes, de se servir de leur langue et de leur écriture et de développer leur propre culture. Les régions où les minorités nationales vivent en groupes compacts peuvent être érigées en territoires autonomes... L'État aide activement les minorités nationales pour leur permettre d'atteindre rapidement le niveau économique et culturel de l'ensemble du pays » (art. 3).

Pourtant, après la guerre, le déplacement organisé et massif des populations viet vers le nord et les hauts plateaux bouleverse profondément la carte ethnique. La vietnamisation, fondement de l'unité nationale, ne s'effectue pas sans dommage. Elle favorise la destruction des cultures locales déjà fragiles, une destruction accélérée depuis le début des années 2000 par le développement économique rapide que connaît l'ensemble du Viet Nam<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Matthieu Guérin (dir), *Des montagnards aux minorités ethniques: quelle intégration pour les habitants des hautes terres du Viêt Nam et du Cambodge ?* Paris, L'harmattan, 2003.

Les minorités font cependant l'objet d'une protection publique et d'une reconnaissance nationale, notamment depuis le *doi moi*<sup>39</sup>. Si la formulation est différente, les constitutions de 1980 et 1992 reprennent les mêmes idées que les constitutions précédentes et assignent à l'État le même objectif : « l'État de la république socialiste du Viet Nam est l'État unifié de toutes les ethnies coexistant sur le territoire du Viet Nam et égales en droits et en devoirs » (art. 5). L'État doit assurer l'union entre toutes les ethnies du pays, interdire tout acte de discrimination à leur encontre, mettre en œuvre des plans de développement économique et culturel à leur profit (même article). Dans un contexte de vive tension avec la Chine en 1980, le gouvernement va même jusqu'à populariser le mythe d'une entente originelle entre les ethnies au sein de « la nation vietnamienne » ; l'idée développée - en contradiction avec l'historiographie coloniale attribuant l'émergence du Viet Nam à la Chine et la formation de l'État vietnamien comme le produit de l'avancée des Vietnamiens vers le sud - est que les populations autochtones vivaient en parfaite harmonie avant l'arrivée des Chinois et que les populations halogènes, venues trouver asile, s'étaient assimilées volontairement<sup>40</sup>.

Sur le plan de la représentation politique, l'Assemblée nationale du Viet Nam veille à assurer la participation des minorités. Sur les 54 ethnies minoritaires présentes au Viet Nam, 33 sont représentées dans la législature actuelle. Les députés Kinh représentent 82,5 % des effectifs de l'Assemblée nationale, et les 17,5 % restants sont représentatifs de 32 minorités ethniques. Plus de 30 % des femmes qui siègent à l'Assemblée sont représentatives d'un groupe ethnique minoritaire (autres que les Kinh)<sup>41</sup>. Le conseil des nationalités de l'Assemblée

---

<sup>39</sup> Priscilla Koh, « Persistent ambiguities : vietnamese ethnology in the doi moi period », *Explorations in southeast Asian studies*, 2004, n° 1.

<sup>40</sup> Céline Marange, *Le communisme vietnamien*, Paris, Presses de sciences Po, 2012, p. 478 sq. L'auteure évoque « la création d'un roman national ». Pour un point de vue différent : Lê Long, "Colonial and postcolonial views of Vietnam's pre-history", *Sojourn. Journal of social issues in southeast Asia*, 2011, n° 1, p. 128-148.

<sup>41</sup> Sonia Palmieri, *Représentation au sommet : minorités ethniques à l'Assemblée nationale du Viet Nam*, Genève, Union interparlementaire, 2010.

est le principal outil servant à traiter la question des minorités ethniques. Composé de quarante députés, il est chargé de définir, d'examiner et de contrôler les textes et les procédures juridiques relatives aux minorités ethniques. On dit de ce forum qu'il permet aux députés, indépendamment de leur origine ethnique, de travailler ensemble en allant dans une seule et même direction. Toutefois, le conseil se heurte à certaines difficultés : d'une part, la plupart des députés issus de minorités ethniques n'ont pas de formation juridique, ce qui les rend moins aptes à exercer les fonctions dévolues au conseil ; d'autre part, malgré le mandat de contrôle que lui assigne la loi organique sur l'Assemblée nationale, le conseil n'est pas toujours en mesure d'évaluer de façon critique l'ensemble des activités du gouvernement sur les questions touchant les minorités.

#### L'indivisibilité du peuple : la culture nationale

Alors que les cultures minoritaires font les frais de l'intégration du Viet Nam dans une économie mondialisée, la culture nationale – c'est-à-dire viet – est l'objet des attentions du pouvoir politique. Depuis le début de la rénovation, ce dernier œuvre à la promotion des festivals culturels et les instrumentalise pour renforcer le sentiment national de la population (en même temps que se poursuit l'intégration à la mondialisation)<sup>42</sup>. La révision constitutionnelle de 2013 a introduit, pour la première fois, la notion de « langue nationale » : « la langue nationale est le vietnamien » (art. 5, al. 3).

Mieux encore, depuis le début des années 2000, les discours officiels célèbrent la notion de « bonnes valeurs » culturelles, renvoyant ainsi aux rites et aux croyances populaires, perçus comme nécessaires pour satisfaire les besoins spirituels d'une partie de la population. À l'occasion du dixième congrès national en 2006, le parti a indiqué sa volonté de promouvoir la culture nationale vietnamienne et de valoriser son patrimoine. L'article 60 de la constitution en fait une mission essentielle de l'Etat.

Il s'agit pour le parti de rester en phase avec l'évolution sociale et le dynamisme de la jeunesse, tout en conservant son monopole sur la culture.

---

<sup>42</sup> Hy V. Luong, "The restructuring of vietnamese nationalism, 1954-2006", *Pacific Affairs*, 2007, n° 3, p. 439-454.

C'est dans cet esprit que le discours officiel insiste sur la nécessité pour la modernisation de ne pas entrer en conflit avec la tradition. En s'appuyant sur un discours patriotique, le parti justifie la réglementation des pratiques culturelles et leur encadrement.

Il bénéficie pour ce faire de l'appui des organisations sociales. Dans les constitutions de 1980 et 1992, à côté du parti communiste, « détachement d'avant-garde de la classe ouvrière » (art. 4, commun aux deux constitutions), apparaissent en effet des organisations sociales et professionnelles regroupées au sein du Front de la patrie : la fédération des syndicats, l'union des paysans coopérateurs, l'union de la jeunesse communiste, l'union des femmes (art. 9, commun aux deux constitutions). Selon le même article, « le Front exalte les traditions d'union nationale, renforce l'unité politique et la cohésion morale du peuple, participe à l'édification et la consolidation du pouvoir populaire et, par un travail d'éducation et de sensibilisation, renforce...l'édification du socialisme et la défense de la patrie».

Sur le plan politique, la classe politique paraît désormais suffisamment sûre de l'unité nationale pour déroger depuis 2006 à une loi non écrite imposée par le parti communiste selon laquelle le Président, le premier ministre et le secrétaire général du parti communiste sont issus des trois différentes régions : nord, centre et sud<sup>43</sup>. En effet, lors du dixième congrès, en 2006, la région du centre qui, avec la région du nord et la région du sud, détenait généralement l'un de ces trois postes centraux, a cédé la place au sud. Désormais depuis 2006, le sud a deux représentants qui dirigent le pays : le premier ministre et le Président de la République. Cet élément récent est symptomatique du poids considérable que le sud détient désormais dans l'équilibre politique et le développement économique du pays vis-à-vis du nord et plus encore vis-à-vis

---

<sup>43</sup> Depuis le *dôl moi*, le premier ministre est originaire du sud (Vo Van Kiet, Phan Van Khai et Nguyen Tan Dung) alors que le secrétaire général du parti communiste vient du nord (Do Muoi, Le Kha Phieu, Nong Duc Manh, Nguyen Phu Trong).

du centre. Mais surtout il témoigne de la fin de la guerre, puis de la rivalité, entre le nord et le sud. L'ouverture économique du pays depuis vingt ans, l'évolution de l'intégration du Viet Nam sur la scène internationale, la prise de confiance de ses élites qui remonte au milieu des années 2000 et l'intégration symbolique du pays à l'Organisation mondiale du commerce en 2007 ont contribué à diminuer les clivages géographiques au sein du pays et la constitution de réseaux et de clans de pouvoir selon des logiques régionales. Ce qui était fondamental pour constituer un équilibre politique pendant quarante ans, ne l'est plus aujourd'hui pour des raisons qui tiennent à la confiance des élites en elles-mêmes et leur foi dans l'unité nationale. Cette situation s'explique aussi par leur volonté d'une plus grande stabilisation interne de la vie politique vietnamienne.

### **L'affirmation des droits et libertés**

En vertu du principe du centralisme démocratique, l'individu obéit à la collectivité et la minorité s'incline devant la majorité. Les administrés doivent accepter la primauté des intérêts du peuple (dont le représentant est l'administration) sur les leurs. L'individualisme est exclu. Ainsi, les droits du citoyen cèdent le pas devant les intérêts de la collectivité.

Ce principe est renforcé par la situation spécifique du pays, comme l'explique le Doyen Nguyen Dang Dung<sup>44</sup> : « Dans les pays capitalistes, les droits du citoyen sont nés dans le contexte de la rupture du régime monarchique et de la révolution bourgeoise. Or, dans notre pays, ils sont nés dans le contexte d'une révolution pour la libération de la nation et pour la lutte contre le colonialisme. C'est pour cela que la question des droits du citoyen est rapidement devenue la question des droits de la nation, c'est-à-dire le droit du peuple à la souveraineté dans son pays ».

Ces justifications d'ordre idéologique et historique se sont estompées dans les proclamations officielles au moment de la rénovation, alors qu'émergeait la nécessité d'une reconnaissance des droits du citoyen.

---

<sup>44</sup> Nguyen Dang Dung, *La restriction des pouvoirs de l'Etat*, Hanoi, Editions de l'université nationale du Vietnam, 2005, p. 157, traduction.

Elles ont été remplacées, dans le discours officiel<sup>45</sup>, par l'idée que l'approche et le règlement des questions relatives aux droits de l'homme doivent se faire sur la base d'une conciliation entre les normes juridiques internationales et les spécificités historiques, politiques, socio-économiques et culturelles de chaque nation. Aucun État ne peut imposer son modèle politique et culturel à un autre ; aucun État n'a le droit d'utiliser la question des droits de l'homme pour intervenir dans les affaires intérieures d'autres états. Ces prémices permettent au gouvernement vietnamien d'affirmer qu'il existe plusieurs modèles de démocratie, différents de la version née historiquement en Occident<sup>46</sup>.

Consacré aux « droit de l'Homme, libertés fondamentales et devoirs du citoyen », le chapitre 2 de la constitution de 1992 (articles 14 à 49) vise à satisfaire les demandes émanant de deux publics différents : d'une part, il s'agit de donner des garanties aux mouvements, notamment à l'intérieur, qui réclament l'installation d'un régime plus démocratique que dans le passé ; il convient d'autre part de répondre aux incitations d'origine extérieure, en vue de la mise en œuvre d'un Etat de droit et d'un système économique donnant plus d'importance au marché et à la concurrence. La révision constitutionnelle de 2013 y contribue : d'abord, sur le plan symbolique, les « droits et devoirs » qui figuraient au chapitre V sont désormais énoncés dans un chapitre II (après un chapitre I consacré au régime politique) ; ensuite, quant au contenu, la présentation des droits est plus conformes aux standards internationaux puisque les libertés fondamentales figurent avant les droits économiques,

---

<sup>45</sup> Cf. le livre blanc sur les droits de l'homme, publié en août 2005.

<sup>46</sup> En novembre 2000, le Viet Nam approuve la déclaration de Bamako proposée par l'Organisation internationale de la francophonie ; le texte est relatif aux pratiques de la démocratie, de l'État de droit, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Le gouvernement du Viet Nam émet toutefois une réserve sur l'article 2-5 qui énonce la nécessité du multipartisme. La réserve est ainsi libellée : « la démocratie et le multipartisme sont deux notions différentes et ne peuvent s'identifier. La démocratie est une finalité alors que le multipartisme n'est qu'un chemin. Le chemin pour y parvenir, décidé par chaque pays, doit être défini par son peuple en fonction de ses spécificités culturelles, historiques, économiques et sociales. ».

sociaux et culturels (considéré pourtant comme essentiels dans les régimes socialistes).

### Les droits fondamentaux

Selon la vulgate de la démocratie libérale, les droits fondamentaux incluent au premier chef les droits civils et politiques : la sûreté, les libertés d'opinion et de circulation ainsi que le droit de vote. Bien que se réclamant du socialisme, la constitution du Viet Nam fait à ces libertés une large place.

La nouvelle formulation du chapitre de l'issue de la révision constitutionnelle de 2013 distingue soigneusement les droits de l'homme et ceux du citoyen.

L'énumération des droits de l'homme constitue une nouveauté : soit qu'ils n'étaient pas mentionnés dans les constitutions précédentes comme le droit à la vie (art. 19), soit qu'ils étaient énoncés de façon moins précise et détaillée comme l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants (art. 20), soit qu'ils étaient réservés aux seuls citoyens comme la protection de la vie privée et familiale (art. 21), l'inviolabilité du domicile (art. 22), le droit au mariage et au divorce (art. 36)... Au nombre de ces « libertés classiques », la sûreté est garantie à chacun sous le contrôle des tribunaux : l'article 20 interdit toute forme de persécution, de torture, d'atteinte à l'honneur et à la dignité humaine ; l'article 31 affirme la présomption d'innocence tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé par un tribunal en respectant les règles de la procédure protectrices des droits de l'accusé et « dans le délai fixé par la loi » ; « personne ne sera jugé deux fois pour le même motif » ; en cas d'arrestation ou de détentions arbitraire, la constitution reconnaît le droit à une compensation (de même que pour les personnes poursuivies ou condamnées en violation de la loi). L'article 30 ouvre la possibilité à tout individu de dénoncer et de déposer plainte contre les activités illégales d'organismes d'État ou d'autorités publiques.

La liberté d'opinion s'accompagne de la liberté de parole, de presse, de publication et de réunion ; l'article 24 mentionne la liberté de croyance et de religion, « les religions étant égales devant la loi », avec la possibilité « de ne pas embrasser une confession quelconque ». Le principe de non-discrimination pour des questions religieuses est affirmé dans l'article 16 : « tous les citoyens, croyants ou pas, sont égaux devant la loi ».

La liberté de religion soulève des difficultés particulières au Viet Nam : tout comme en Chine, la société y est confrontée aux bouleversements et aux inégalités qui accompagnent sa profonde mutation ; dans ce contexte l'État est amené à demander aux religions de jouer un rôle de ciment moral. Si l'État protège la liberté religieuse, ce n'est pas qu'il respecte les valeurs religieuses, mais plutôt qu'il met en oeuvre une stratégie de mobilisation des croyants. Le but du parti est toujours de contrôler la vie sociale : c'est ainsi que les groupes religieux qui refusent d'accepter le *leadership* du parti sont considérés comme illégaux et ne peuvent pas avoir d'activités publiques ; tous les groupes, toutes les activités religieuses sont sous la stricte administration de l'État par le biais du bureau des affaires religieuses<sup>47</sup>.

Or la pratique religieuse au Vietnam est très riche, parce que les pratiques culturelles imprègnent la vie quotidienne des habitants, mais aussi parce que les cultes sont prolifiques : les philosophies et religions que sont le confucianisme, le taoïsme et le bouddhisme mahayana se sont mélangés progressivement, tout en voisinant avec un fond de croyances animistes ; en outre, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, le christianisme et l'islam se sont diffusés dans le pays, ainsi que des religions d'inspiration millénariste et syncrétiques comme les Cao Dai et Hoa Hao... Aujourd'hui, le gouvernement reconnaît officiellement une vingtaine d'organisations religieuses ; ces dernières sont affiliées au Front de la patrie dirigé par le parti communiste ; elles bénéficient de la liberté de culte et peuvent participer à des activités publiques, sous réserve de l'approbation du bureau des affaires religieuses. En revanche, ceux qui pratiquent dans des églises non approuvées par les autorités sont l'objet d'une politique répressive de la part du gouvernement<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Stéphane Dovert (dir), *Viêt Nam contemporain*, Paris, Les Indes savantes, 2009, p. 391-410

<sup>48</sup> Le contrôle des religions est confié au bureau des affaires religieuses à Hanoi, ainsi qu'à ses relais dans chaque province. Le ministère de l'intérieur se charge de son côté de la surveillance des lieux de cultes. Enfin, le front de la patrie est également un instrument de contrôle efficace. Sur le terrain, les structures religieuses reconnues par l'État restent toujours sujettes à un contrôle de la

## Les droits et devoirs du citoyen

« Est citoyen de la république socialiste du Viet Nam toute personne titulaire de la nationalité vietnamienne » indique l'article 17 qui ajoute qu'un citoyen vietnamien ne peut être expulsé ou extradé vers un État étranger, et que les citoyens vietnamiens résident à l'étranger bénéficient de la protection de l'État vietnamien (affirmation renforcée par l'article 18 : "Les Vietnamiens résidant à l'étranger font partie de la communauté nationale »). Tous les citoyens sont égaux devant la loi ; en conséquence, toute discrimination fondée sur des motifs politiques, économiques, culturels ou sociaux est interdite (art. 16 et 26).

L'énumération des droits du citoyen est très proche des formulations précédentes : on retrouve la liberté d'expression (art. 25), le droit de vote à 18 ans et de candidature à 21 ans (art. 27), le droit de participer aux affaires publiques, de formuler des propositions (art. 28), de voter lors des référendums organisés par l'État (art. 29), le droit de choisir l'usage d'une langue (art. 42).

L'article 15 insiste sur le lien existant entre droits et devoirs du citoyen : « les droits du citoyen sont indissociables de ses devoirs de citoyen ». Ces devoirs supposent la fidélité à sa patrie (art. 44), la participation à la défense nationale (art. 45), le respect des règles de droit et de la vie publique (art. 46), la contribution aux charges publiques (art. 47). La constitution mentionne également les devoirs spécifiques aux étrangers résidant au Viet Nam, en particulier le respect de la constitution et de la loi.

---

police du secteur qui peut à tout moment exiger le permis de résidence et le *curriculum vitae* détaillé.

L'ordonnance sur la foi et la religion de 2004 est le premier document officiel qui donne des instructions concernant la gestion de la pratique religieuse. Le décret d'application n° 22 de l'ordonnance, adopté en mars 2005, précise des modalités à suivre par les associations religieuses pour se faire reconnaître officiellement.

## Les nouveaux droits économiques et sociaux

La reconnaissance des droits économiques et sociaux est une constante des régimes communistes ; la particularité de ceux qui sont énoncés dans la constitution de 1992 vient de ce qu'ils constituaient une des conditions essentielles pour les bailleurs de fonds internationaux afin de développer la coopération et d'intégrer le Viet Nam dans le commerce international.

Ainsi en est-il des droits du et au travail : « le travail est à la fois un droit et un devoir du citoyen » (art.35). Mais c'est l'État qui fixe « la durée du travail, le régime des salaires, le régime des repos et le régime d'assurance sociale pour les fonctionnaires de l'État et les salariés » ; c'est lui qui encourage « le développement d'autres formes d'assurance sociale au profit des travailleurs » (art. 34).

Le régime économique est original ; la constitution établit une distinction entre trois types de structures de production et de commerce : l'économie d'État à laquelle est reconnu un rôle directeur au plan national mais qui est cantonnée « surtout dans les branches et domaines clés » ; l'économie collective organisée « suivant les principes de libre consentement, de démocratie et d'avantages mutuels » ; enfin l'économie individuelle, puisque le capitalisme privé peut créer des entreprises « sans restriction sur l'envergure de leurs activités », mais « dans les branches des métiers utiles à la nation et la vie du peuple ». Il faut noter que si le texte autorise l'économie privée, en revanche il encourage l'économie familiale (art. 51, 52 et 54). Ces affirmations sont encore renforcées par l'article 33 qui indique que « le citoyen jouit du droit de libre entreprise ». Un peu plus loin, ce dernier se voit concéder, outre le droit « d'effectuer des recherches scientifiques et techniques et de faire des découvertes », la faculté de « créer de nouveaux produits, avoir des initiatives pour améliorer les techniques, rationaliser la production » (art. 4 ans 0).

Voilà qui explique certains aspects originaux du droit de propriété : l'article 53 énumère de façon très détaillée l'ensemble de ce qui relève de la propriété de « tout le peuple » : les terres, les forêts, les montagnes, les fleuves, les lacs... C'est l'État qui en assure la gestion en les confiant à des organisations ou des particuliers (art. 54) ; les particuliers peuvent bénéficier d'une « utilisation stable à long terme », avec même la possibilité de céder leurs droits d'usage,

susceptibles par voie de conséquence de faire naître progressivement une sorte de propriété privée. Ces articles sont suffisamment importants pour comprendre la définition du droit de propriété reconnu aux citoyens sur leurs revenus légaux, leur épargne, leur habitation, leurs moyens de consommation et de production, et les autres biens dans les entreprises ou dans les autres organisations économiques (art. 32 et 33). La rédaction de l'article 32 issue de la révision de 2013 mentionne la possibilité pour la puissance publique de procéder à une expropriation d'une propriété privée, pour cause d'utilité publique, moyennant une compensation tenant compte des prix du marché.

Ces précisions procèdent de toute évidence du souhait de reconnaître une part plus grande à l'initiative privée ; mais c'est surtout dans les articles consacrés aux droits économiques et sociaux - ouverts sur le marché et la concurrence, tout en protégeant contre les inégalités et les déviances qui peuvent en résulter – que l'initiative privée est envisagée.

Parmi les droits sociaux, les obligations à l'égard de la famille forment une composante assez conventionnelle. S'agissant des femmes, le texte insiste sur l'égalité des sexes : même salaire pour un travail égal, équipement en maternités, cliniques pédiatriques et garderie d'enfants afin de leur permettre « de se livrer à la production, au travail ou aux études » ; la constitution fait également écho à la responsabilité de la collectivité en vue de secourir et de soigner la mère et l'enfant (art. 58). Parmi les prérogatives que la famille, l'État et la société doivent assurer aux jeunes, certaines sont classiques : ainsi « étudier, travailler, se distraire, développer la force physique et l'intelligence » ; d'autres sont plus connotées, comme le droit « de s'enrichir en traditions nationales, en conscience civique et en idéal socialiste, de marcher en tête dans l'œuvre de travail créateur et de défense de la patrie » (art. 60).

D'autres mesures se situent dans le prolongement des luttes menées pour l'indépendance et qui tendent à garantir à ceux qui s'y sont sacrifiés que l'État s'acquittera d'une obligation de solidarité et de reconnaissance. Ainsi, les soldats blessés et malades, les familles des morts pour la patrie, ainsi que les personnes et les familles ayant des mérites envers le pays bénéficient de « politiques privilégiées de l'État » et même d'emplois réservés. La santé publique est évidemment mentionnée comme un droit (art. 58), avec une allusion à l'usage, au stockage et au commerce de stupéfiants.

Le droit à la culture, l'éducation, la science et la technologie fait l'objet d'un traitement spécial. La plupart des dispositions commencent par le mot « Etat », ce qui indique assez que, dans la logique du régime, tout ce qui touche la culture et l'éducation est confié à l'État et non pas protégé contre son intervention. D'ailleurs, l'ampleur des obligations mises à la charge de l'État est impressionnante : non seulement la gestion du système de l'éducation nationale, mais aussi l'élaboration d'une politique scientifique et technologique nationale, le développement des échanges et la coopération sur le plan international...

S'agissant de l'environnement enfin, il n'apparaît pas comme un secteur privilégié ; ce domaine est plutôt abordé de façon adventice : la constitution en fait mention à propos du régime économique (art. 50), du droit de vivre dans un environnement sain (art. 43) et du devoir de protéger l'environnement (art. 43), ainsi qu'à propos de la conservation, la valorisation et la défense du patrimoine culturel et historique (art. 63).

La participation du peuple à la confection de la loi

Selon l'article 6 de la constitution, « le peuple exerce les pouvoirs d'Etat sous la forme de la démocratie directe et représentative par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, des conseils populaires et des organismes publics ».

La « démocratie directe » se manifeste par la participation du peuple à la confection de la loi L'article 28 de la constitution – déjà mentionné - reconnaît aux citoyens le droit de « participer à la gestion de l'État et de la société » sous forme de débats, de propositions ou par le biais du référendum. Afin de concrétiser cet engagement, la loi sur la procédure législative et réglementaire a été révisée en 2003 pour élargir la participation du peuple dans ce domaine. Désormais, le peuple peut donner son opinion sur les projets et propositions de loi, soit directement si l'organe en charge de la rédaction des propositions lui demande son opinion, soit indirectement à travers les associations sociales, membres du Front de la patrie, qui ont *de jure* le droit de donner leur avis sur les projets et propositions de loi dans les domaines concernés. De plus, selon cette loi, les organes en cause doivent recueillir et traiter sérieusement ces opinions (art. 3 de la loi sur la procédure législative et réglementaire).

Ces dernières dispositions nuancent donc le principe selon lequel les représentants sont les seuls à faire la loi. La réalité au Viet Nam dans les années récentes témoigne au contraire de la volonté des autorités publiques de prendre en compte les opinions de la société civile et d'encourager une participation plus large des citoyens à la procédure législative (en donnant leur opinion lors des séminaires organisés par les autorités ou par les associations, lors des débats sur Internet autour de projets de loi...). C'est donc l'État lui-même qui encourage un processus permettant à la population vietnamienne de participer à la procédure législative. La justification en est simple : qu'une majorité de la population participe à l'élaboration des lois et règlements assure que ces normes satisferont au mieux les besoins des citoyens concernés et garantit donc une application consensuelle des normes par ces derniers.

Dans le même temps, se multiplient des mécanismes par lesquels le peuple peut exercer son droit envers l'État ; ils ne se limitent plus aux instruments traditionnels de la démocratie semi-directe (référendum, initiative populaire, révocation des élus), mais s'étendent à d'autres formes permettant l'intervention des citoyens dans les affaires publiques : demandes individuelles concernant l'amélioration du fonctionnement d'un service public, initiatives législatives ou réglementaires des groupes ou associations sous forme de pétitions<sup>49</sup>, dénonciation des actes ou comportements illégaux des fonctionnaires, autogestion dans les entreprises, démocratie participative au niveau des communes... Ces mécanismes sont reconnus expressément dans différents textes ; certes, leur efficacité pratique reste à vérifier, mais leur apport est significatif.

Les limitations aux droits et libertés

---

<sup>49</sup> Il est de bon ton, chez les critiques du régime vietnamien, d'ironiser sur l'aspect formel de cette procédure et l'absence d'obligation pour les gouvernants. Pourtant, en septembre 2011, le Président des Etats-Unis a décidé de lancer sur le site *web* de la Maison Blanche une plate-forme encourageant les citoyens « à adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs ». Des milliers de pétitions lui sont adressées chaque année sans que les mêmes accusations ne se fassent entendre...

Malgré l'insistance mise par la constitution sur les droits et libertés, dès ses articles 2 (« La république socialiste du Viet Nam est un État de droit... ») et 3 (« l'État reconnaît, respecte et protège les droits de l'Homme et du citoyen »), certains observateurs critiquent la possibilité offerte par certains articles de déroger aux principes posés, dans les cas « expressément autorisés par la loi » (par exemple l'article 22 relatif à l'inviolabilité du domicile). Plus généralement, ils blâment les dispositions qui figurent en tête du chapitre II. L'article 14 indique en effet que les droits de l'Homme et du citoyen sont susceptibles d'être limités pour des raisons impérieuses liées à la défense et la sécurité de la nation, à la sécurité des personnes, à la moralité et à la santé publiques.

L'article 15 ajoute que l'usage des droits et libertés du citoyen ne peut consister à porter atteinte à l'intérêt de la nation et aux intérêts légitimes d'autrui (une expression qui renvoie à la notion d'abus de droit).

De telles critiques ne sont pas fondées. Leurs auteurs ignorent - ou feignent d'ignorer - que des dispositions similaires figurent dans des instruments internationaux qui font référence en matière de droits et libertés, au plan régional<sup>50</sup> comme au plan universel<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> À titre d'illustration, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950) autorise les restrictions aux droits qu'elle énonce pour des motifs liés à la protection de l'ordre public et à la protection contre les abus de droit. Elle permet également des dérogations en cas de circonstances exceptionnelles.

<sup>51</sup> C'est notamment le cas du Pacte international sur les droits civils et politiques (16 décembre 1966) qui autorise des restrictions pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui.

## Chapitre 2. Les institutions

Le modèle de démocratie populaire repose sur le mandat impératif et le principe de délégation, tout en mettant en œuvre l'unité du pouvoir d'Etat qu'expriment les instances électives populaires. Les attributions constituante, législative et exécutive sont toutes exercées par une assemblée, ou des assemblées, élues par la population. Ce sont ces assemblées qui définissent les orientations politiques essentielles, lesquelles sont ensuite traduites dans le détail par l'administration publique.

Dans les démocraties populaires, les organes de l'Etat sont subordonnés à ceux du parti unique. Ce dernier étant centralisé et discipliné, il en résulte une forte concentration des pouvoirs et une grande unité de vue et d'action des appareils de l'Etat à tous les niveaux. Toutes les décisions politiques sont prises par les instances supérieures du parti et les véritables dirigeants du pays sont ses chefs et non ceux qui se trouvent placés à la tête de l'Etat. Les organes constitutionnels ne font qu'entériner les choix en les mettant en forme juridique et en leur donnant force de loi.

C'est ce système de parti - Etat que reprend l'actuelle constitution du Viet Nam ; mais le modèle a été adapté et même sensiblement renouvelé. La volonté des dirigeants vietnamiens vise en effet à remédier au caractère formel des institutions, et à réduire l'écart entre le régime politique réel et l'idéal - type.

### **Un régime d'assemblée renouvelé.**

La volonté du peuple s'exprime par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, responsable devant lui et incarnant sa souveraineté (art. 6 et 69). Cet organe élu dirige et contrôle l'ensemble des institutions politiques selon le principe du centralisme démocratique (art. 8). La même règle s'applique à tous les échelons de l'administration du pays, au profit des conseils populaires élus mais subordonnés à l'Assemblée nationale. Pour assurer cette surveillance des activités de l'Etat, la chambre dispose d'un comité permanent, instance politique qui exerce toutes ses attributions dans l'intervalle des sessions (art. 73). C'est donc un régime d'assemblée classique, nuancé par une division du

travail : l'Assemblée dispose du pouvoir constituant et législatif ; le gouvernement exécute les décisions et dirige l'appareil administratif ; les tribunaux et parquets populaires assurent la fonction judiciaire. Mais tous sont placés sous l'autorité et le contrôle de l'Assemblée nationale devant laquelle ils sont responsables.

### Une Assemblée plus dynamique

Des modifications ont cependant été apportées au modèle, à la fois pour améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics, et répondre aux demandes d'ouverture institutionnelle. C'est ainsi que pour remédier à une certaine sclérose de l'Assemblée qui se réunissait peu souvent (deux sessions de quelques jours chaque année) et fonctionnait comme une chambre d'enregistrement des décisions du comité central du parti, la constitution de 1992 rallonge la durée des sessions pour leur permettre de débattre réellement des projets de loi. De plus, il est prévu la création d'une catégorie de députés « à plein temps » (représentant un-tiers des députés) dont la formation, la rémunération et les moyens sont améliorés. Ils exercent leurs activités de façon permanente au sein des commissions parlementaires, les autres élus ne siégeant que lors des sessions ordinaires.

Le but est également de faire de l'Assemblée nationale un lieu de débat public sur les grandes options et les lois. Depuis le sixième congrès du parti, les députés sont invités à critiquer l'administration, à discuter les textes et à interroger le premier ministre. Le parti prend d'ailleurs l'habitude de définir les orientations générales et de laisser la chambre légiférer sans intervention de sa part. Les débats concernant certains projets de loi sont retransmis à la radio et à la télévision. L'Assemblée devient ainsi un lieu de discussion plus animé<sup>52</sup>. Elle est présidée par M. Nguyen Sinh Hung.

### Des autorités exécutives renforcées

---

<sup>52</sup> Matthieu Salomon, « Les arcanes de la démocratie socialiste vietnamienne : évolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du *Dôï moi* », *Les études du CERI*, mai 2004, n° 104.

Le renouvellement des équilibres institutionnels se traduit par l'institution d'un chef de l'Etat, qui prend le titre de Président de l'Etat (chapitre VI). C'est une innovation importante puisqu'elle conduit à rompre avec le principe traditionnel de la direction collective. Certes la loi fondamentale de 1959 comprenait un Président de la république, mais il fut remplacé en 1980 par un Conseil d'Etat, institution collégiale émanant de l'Assemblée nationale. Le Président, assisté d'un vice - Président<sup>53</sup>, est un député élu pour cinq ans par l'Assemblée et responsable devant elle. Ses attributions comprennent les pouvoirs classiques relevant de cette fonction, mais recoupent également des domaines de l'action législative et gouvernementale.

Pour l'essentiel, le chef de l'Etat détient une compétence de nomination, un droit de veto et la responsabilité de la défense nationale. Le pouvoir de nomination concerne les principaux responsables de l'Etat : premier ministre et ministres (qu'il peut révoquer), juges de la cour suprême et procureurs du parquet suprême, chefs de province et préfets. Le droit de veto s'applique de manière suspensive aux décisions du comité permanent de l'Assemblée. Ses responsabilités en matière de défense nationale recouvrent le commandement suprême des armées, la présidence du conseil de défense, la nomination des officiers généraux et le droit de décréter la mobilisation, ou l'état d'urgence. Il doit cependant partager ces pouvoirs avec l'Assemblée qui conserve un contrôle sur ses activités. Le choix des titulaires à cette fonction indique qu'il ne s'agit pas d'une "institution - potiche": après le général Lê Duc Anh (numéro deux du bureau politique du parti, désigné à l'unanimité en septembre 1992), puis M. Tran Duc Luong et Nguyen Minh Triet (qui avait notamment été chef du parti à Hô-Chi-Minh-Ville), le poste est occupé depuis juillet 2011 par M. Truong Tan Sang, par ailleurs membre du politburo et du secrétariat permanent du comité central du PCV .

Le souci de l'autorité et de l'efficacité se retrouve également dans la fonction gouvernementale. Il se traduit d'abord par l'institution d'un premier ministre investi d'une autorité personnelle. Sa candidature étant soumise par le Président au vote de l'Assemblée, il est donc investi dans ses fonctions à titre

---

<sup>53</sup> Depuis juillet 2011, c'est une vice Présidente : Mme Nguyen Thi Doan, membre du comité central du PCV.

personnel. Par ailleurs il est personnellement responsable devant l'Assemblée (art. 95), en plus des responsabilités à titre collectif pour le gouvernement, et individuel pour chacun des ministres. Ces derniers qui sont généralement des députés (même s'il ne s'agit pas d'une obligation), sont choisis par le chef du gouvernement. Celui-ci peut également proposer leur révocation à l'Assemblée. Le premier ministre est doté de pouvoirs propres, notamment de la direction du gouvernement et de l'administration, y compris l'administration territoriale (art. 98). Il est le véritable chef du gouvernement et de l'administration. Quant au gouvernement, il dispose des pouvoirs traditionnels d'exécution des décisions de l'Assemblée nationale et d'organe administratif suprême de l'Etat (art. 96). L'importance de la fonction de premier ministre explique que le parti ne puisse se désintéresser de la nomination de son titulaire qui est depuis juin 2006 (renouvelé en 2011) M. Nguyen Tan Dung ; ce dernier a une expérience de vingt ans dans l'armée et la police, mais il a également occupé pendant deux ans le poste de gouverneur de la banque centrale.

Le centralisme démocratique remis en cause ?

Le pouvoir politique au Viet Nam s'organise autour du principe du centralisme démocratique en vertu duquel les représentants du peuple ont seuls la réalité du pouvoir, les autres organes étatiques leur étant subordonnés ; ainsi, l'Assemblée nationale, représentant le peuple, exerce l'ensemble des compétences et peut les déléguer – sous sa surveillance permanente – aux organes étatiques.

Or ce principe du centralisme semble remis en question sous l'effet de la rénovation. Les critiques contre la bureaucratie et la sclérose, obstacles à tout processus de développement du pays, en attribuaient la cause principale au centralisme. Un changement était donc nécessaire pour que le fonctionnement de l'appareil étatique s'améliore. Pourtant, la constitution de 1992 n'ose pas aller jusque-là ; il faut attendre la révision constitutionnelle de 2001 pour que cette idée de changement soit reconnue, mais très modestement. Ainsi, la constitution révisée retient le principe selon lequel « le pouvoir étatique est unifié », mais permet une certaine « répartition et coopération entre les organes étatiques dans l'exercice du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire » (art. 2). La formule introduite au paragraphe 3 de l'article 2 lors de la révision constitutionnelle de 2013 n'est guère plus claire : « Les pouvoirs de l'État sont

unifiés et répartis entre les appareils d'État qui doivent se coordonner et se contrôler mutuellement dans l'exercice des fonctions législative, exécutive et judiciaire ». Les juristes vietnamiens sont partagés sur l'interprétation de cette formule ; pour la plupart d'entre eux il ne s'agirait que d'une répartition du travail et non pas d'une délégation du pouvoir ; les observateurs extérieurs penchent plutôt pour l'introduction du principe occidental de la séparation des pouvoirs. Quoi qu'il en soit, l'important est de constater que les autorités publiques, qui ne sont pas élues directement par le peuple, se voient reconnaître des compétences de plus en plus importantes et de moins en moins liées.

Cependant, si dans la nouvelle conception officielle, l'État est bien divisé en plusieurs organes, possédant chacun une fraction de l'autorité étatique, l'Assemblée nationale, composée des députés élus au suffrage universel direct par les citoyens vietnamiens, reste au centre de l'État. Tous les autres organes, comme le gouvernement, le Président ou encore les tribunaux, sont directement ou indirectement établis et contrôlés par l'Assemblée nationale. Certes, la constitution de 1992 s'inscrit en rupture avec la constitution de 1980 : ces organes détiennent en effet leurs compétences en vertu de la loi et non en vertu de l'Assemblée nationale. Ainsi la constitution actuelle énumère les pouvoirs de l'Assemblée nationale, du Président, du gouvernement et des tribunaux. Mais il faut comprendre le droit de l'Assemblée nationale de contrôler et de superviser les autres organes comme la manifestation de la souveraineté du peuple, et donc de ses représentants, dans l'action étatique. Entre d'autres termes, cela signifie que c'est dans le but de donner un rôle central au peuple que ce dernier confie à ses représentants, les députés, le soin de surveiller et de contrôler tous les autres organes étatiques et que ces derniers sont responsables devant l'Assemblée.

### **L'Assemblée nationale**

Comme les constitutions précédentes, la constitution d'avril 1992 a placé l'Assemblée nationale au cœur des institutions. « Le peuple exerce les pouvoirs d'État par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale » (art. 6). Elle est chargée de surveiller la présidence d'État, elle exerce un contrôle sur le gouvernement, la cour populaire suprême, le parquet populaire suprême ; par leur intermédiaire, elle supervise les comités populaires jusqu'au niveau de la

commune rurale, les tribunaux et les parquets jusqu'au niveau du district. L'article 69 en fait « l'organe représentatif suprême du peuple et l'organe suprême du pouvoir d'État qui exerce le droit de surveillance suprême sur l'ensemble des activités d'État ». Ses compétences, bien que limitées par la liste exhaustive des quatorze domaines énumérés dans l'article 70, relèvent d'un droit souverain. Elle est l'unique détentrice des pouvoirs constitutionnels et législatifs, gardienne de la constitutionnalité et de la légalité des normes réglementaires ; elle décide de la politique générale du gouvernement, du plan de développement socio-économique, de la politique financière et monétaire, du budget national... Elle détient également une compétence très importante dans le fonctionnement des institutions sous la forme d'un droit de nomination (ou d'approbation) des postes les plus importants de l'État.

D'autres compétences qui ne figurent pas dans l'article 70 relèvent également de l'assemblée, mais indirectement, par le biais de son comité permanent (art. 74). Ce dernier dispose d'une compétence législative puisque la constitution lui confie le pouvoir d'adopter les ordonnances, d'une valeur juridique très élevée puisqu'adoptées dans les domaines où aucune loi n'existe encore. De plus, le comité se voit confier la compétence d'appliquer - mais aussi d'interpréter - la constitution, les lois et les ordonnances. En outre, il organise les élections nationales, prépare les sessions parlementaires, contrôle les décisions du gouvernement et du parquet populaire, ainsi que celle des conseils populaires ; il déclare la guerre lorsque l'Assemblée n'est pas en session, il ordonne la mobilisation générale, proclame l'état d'urgence et organise un référendum lorsque l'Assemblée nationale l'a décidé.

### Les députés

Selon l'article 71, l'Assemblée nationale est élue pour un mandat de cinq ans.

Les élections législatives doivent être organisées deux mois avant l'expiration de la législature en cours.

Le régime des élections est le suffrage universel (dans les quatre constitutions qu'a connues le Viet Nam). Le vote est libre, direct et secret, sans distinction de sexe, d'appartenance ethnique, de condition sociale, de croyances, de religion, de niveau d'instruction, de profession, de résidence.

Les conditions de l'éligibilité à l'Assemblée nationale n'ont pas varié depuis 1946 (art. 18 de la constitution de 1946, art. 23 de la constitution de 1959, art. 57 de la constitution de 1980 et art. 27 de la constitution de 1992) : le candidat doit remplir les conditions nécessaires pour être électeur (être citoyen vietnamien, ne pas être aliéné ou privé des droits civiques), être âgé de 21 ans, savoir lire et écrire la langue nationale.

Les lois électorales du 31 décembre 1959, du 18 décembre 1980 et du 15 avril 1992 donnent la possibilité à chaque électeur de déposer une réclamation en cas d'erreur dans l'établissement de la liste électorale ; en cas de désaccord avec le comité chargé de l'établissement de la liste, le tribunal de district est saisi et doit se prononcer dans un délai de trois jours (délai étendu à cinq jours dans la loi du 15 avril 1997).

Selon ce même texte, les candidatures doivent parvenir à la commission électorale au moins soixante jours avant la date de l'élection.

#### Le statut des parlementaires

Les textes assurent aux parlementaires une protection contre les éventuelles pressions extérieures, mais les soumettent au contrôle des électeurs.

Le régime d'incompatibilité constitue une forme de protection. La constitution de 1946 posait le principe de l'incompatibilité entre la fonction de député et celle de membre du gouvernement, sans doute parce qu'elle était inspirée des constitutions occidentales et qu'elle exprimait nettement le principe de la séparation des pouvoirs ; les constitutions suivantes, en revanche, énoncent la règle de la centralisation du pouvoir au profit de l'Assemblée nationale et ne se préoccupent plus de la question de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle. La constitution de 1992 y revient, mais de façon partielle : elle dissocie parfaitement la fonction de membre du comité permanent de l'assemblée nationale et celle de membre du gouvernement (art. 73).

Une autre forme de protection découle du régime des immunités. Sur ce point, les quatre constitutions contiennent sensiblement les mêmes dispositions : aucun député ne peut être arrêté, ni traduit en justice sans l'assentiment de l'Assemblée nationale ou, dans l'intervalle des sessions, de son comité

permanent (art. 60 de la constitution de 1959). La constitution de 1992 (art. 81) ajoute le cas du flagrant délit en indiquant que « l'organisme qui a procédé à cette arrestation doit en faire immédiatement rapport à l'Assemblée nationale ou au comité permanent aux fins d'examen et de décision ».

Afin de rendre le travail de l'Assemblée plus efficace, les sessions ont été allongées et un quart au moins de députés doivent être des représentants « professionnels » - c'est-à-dire des députés à plein temps - afin qu'ils puissent se consacrer entièrement au travail de représentation. En effet, au sein de l'Assemblée nationale du Viet Nam, la majorité des 498 députés cumulent une autre fonction. Seulement une minorité travaille à plein temps. La loi organique de l'Assemblée nationale énonce que tous les députés doivent consacrer au moins 30 % de leur temps de travail à leur tâche de représentant.

Bien que protégés, les représentants sont cependant soumis au contrôle de leurs électeurs et disposent de ce qui s'apparente à un mandat impératif. Cette situation semble découler d'un certain nombre de dispositions. Certes, la constitution affirme que « le député à l'Assemblée nationale est le représentant de la volonté et des aspirations du peuple, il représente non seulement la population de la circonscription qui l'a élu mais encore la population du pays tout entier » (art. 79) : disposition qui renvoie au mandat représentatif. Mais plusieurs règles constitutionnelles et législatives définissent plutôt un mandat impératif. Ainsi l'article 79 enjoint au député à l'Assemblée nationale de « rester en contact étroit avec les électeurs, se soumettre à la surveillance des électeurs, recueillir et refléter fidèlement leurs opinions et aspirations à l'Assemblée nationale et aux organismes d'État concernés, respecter le régime des contacts avec les électeurs et les informer de ses activités et celles de l'Assemblée nationale, donner suite aux demandes et propositions des électeurs... ». Ce texte semble donc exiger que les représentants soient soumis aux instructions permanentes des électeurs. Le même principe est réaffirmé dans la loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale (art. 43 et 51) : chaque député a l'obligation de faire rapport de son travail aux électeurs de sa circonscription lors de rencontres régulières ; les électeurs peuvent également demander directement ces rapports aux élus ou au Front de la patrie et peuvent donner leur opinion sur leur contenu. Il ne s'agit pas seulement d'information et de transparence, mais davantage d'un

mécanisme par lequel les électeurs surveillent les activités de leurs élus, vérifient que leurs instructions sont suivies d'effet, engagent éventuellement la responsabilité des députés. Autre confirmation du mandat impératif : le régime de révocation des députés.

La constitution de 1946 prévoyait déjà (art. 41) la possibilité pour les électeurs de demander à l'Assemblée nationale la révocation d'un député ; la demande devait émaner d'au moins le quart du nombre total des électeurs de la circonscription ; elle était obtenue si les deux tiers du nombre total des députés approuvaient cette demande. Les mêmes dispositions figurent dans l'article 85 de la constitution de 1992 : les députés sont révoqués par les électeurs s'ils ne méritent leur confiance, ou par l'Assemblée nationale ; l'article 85 précise que si la question de la révocation est soulevée par les électeurs de la circonscription ou le Front de la patrie, le comité permanent de l'Assemblée décide de déclencher la procédure de révocation ; cette dernière est acquise à la majorité des deux tiers du nombre total des députés. Dans les constitutions vietnamiennes, la justification de la révocation d'un député est qu'il s'est montré « indigne de la confiance du peuple ». Une telle formule est ambiguë puisqu'elle fait intervenir des conditions de moralité et de droit, mais sans pour autant exclure les motivations politiques.

#### L'organisation de l'Assemblée nationale

Le règlement de l'Assemblée nationale figure dans une loi organique : se sont ainsi succédées la loi organique sur l'Assemblée du 14 juillet 1960, la loi organique sur l'Assemblée nationale et le conseil d'État du 3 juillet 1981, la loi organique sur l'Assemblée nationale du 15 avril 1992.

L'Assemblée est dirigée par un président et un comité permanent. Le président de l'Assemblée nationale est élu au début de la législature ; le candidat doit obtenir la majorité relative des suffrages exprimés. Le président de l'Assemblée nationale est également le président du comité permanent de l'Assemblée. Il dispose d'attributions importantes : en séance, il dirige et organise les débats ; il a la charge de faire respecter le règlement et la discipline ; il influence évidemment l'élection (par l'Assemblée) du Président de l'État, du premier ministre, du président du tribunal populaire et du parquet populaire. Quant au comité permanent de l'Assemblée nationale, il est élu par l'Assemblée : il

comprend le président, les vices président et les membres. Sa mission est d'assurer les missions de l'Assemblée nationale dans l'intervalle des sessions, d'organiser la préparation des sessions et des éventuelles élections.

Comme dans toutes les assemblées parlementaires, les organes d'encadrement sont les groupes parlementaires et les commissions. Les groupes sont constitués par les députés – non selon leur affinité politique comme dans les régimes pluralistes – mais en fonction de leur origine géographique ; il existe 61 groupes parlementaires représentant les 61 provinces. Il ne s'agit pas donc de groupes politiques (d'ailleurs inconcevables en régime de parti unique), mais de structures d'information, de concertation et d'encadrement des députés provenant de la même région.

Les commissions sont élues par l'Assemblée. Il s'agit de commissions permanentes<sup>54</sup>. Les deux commissions les plus importantes sont traditionnellement la commission des finances et la commission de la législation : elles ont une responsabilité technique particulière pour préparer les décisions de l'Assemblée nationale. Elles ont pour tâche d'étudier les projets de loi, les motions, les projets d'ordonnance et plus généralement les textes et rapports émanant de l'Assemblée nationale ou de son comité permanent. Elles ont également un pouvoir de contrôle dans le cadre de leurs attributions. Elles peuvent enfin présenter des propositions sur les problèmes relevant de leur sphère d'activité respective.

Actuellement, l'Assemblée nationale compte neuf commissions : la commission de la législation ; la commission de la justice; la commission de l'économie; la commission des finances et du budget; la commission de la défense et de la sécurité nationale; la commission des affaires culturelles, de l'éducation, de la jeunesse et de l'enfance; la commission des affaires sociales; la commission des sciences, de la technologie et de l'environnement; la commission des affaires extérieures<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> L'article 78 de la constitution, introduit en 2013, permet la formation éventuelle de commissions spéciales.

<sup>55</sup> Loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale 83/2007/QH11 du 2 Avril 2007.

Le conseil des nationalités joue également un rôle important. Composé de quarante députés, il représente les minorités ethniques ; il intervient sur toutes les lois et résolutions de l'Assemblée qui concernent directement ou indirectement le statut des nationalités ; la constitution de 1992 fait obligation au gouvernement de consulter le conseil (art. 75). Tandis que les commissions s'occupent d'affaires spécialisées (loi, justice, budget, sécurité nationale...), le conseil dispose donc d'une compétence transversale<sup>56</sup>.

### La législature

Le mandat de l'Assemblée nationale a varié : trois ans dans la constitution de 1946 (art. 24), quatre ans dans celle de 1959 (art. 45), cinq ans dans celles de

---

<sup>56</sup> D'après l'article 26 de la loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale, le conseil des nationalités exerce les fonctions et pouvoirs suivants:

1. Vérifier des projets des lois, des ordonnances et d'autres projets liés aux questions ethniques;
2. Contrôler l'application des lois et des résolutions de l'Assemblée nationale, les ordonnances et les résolutions du comité permanent de l'Assemblée nationale dans le domaine ethnique; surveiller les activités du gouvernement, des ministères, des organismes au niveau ministériel dans la mise en œuvre de programmes et plans de développement socio-économique pour les minorités ethniques, montagnardes ;
3. Donner des avis sur les projets de documents juridiques du gouvernement, du premier ministre, des ministres, des chefs d'organismes au niveau ministériel, de la cour populaire suprême, du parquet populaire suprême ; donner un avis sur les textes juridiques des organismes gouvernementaux et des organisations socio-politiques liées aux questions ethniques et surveiller la mise en œuvre de ceux-ci;
4. Faire des propositions à l'Assemblée nationale, au comité permanent de l'Assemblée nationale sur les questions liées à l'organisation et au fonctionnement des autorités compétentes ; faire des recommandations au gouvernement, au premier ministre, aux ministres, aux chefs d'organismes au niveau ministériel et autres organismes aux niveaux central et local sur les questions relatives aux minorités ethniques.

1980 (art. 84) et de 1992 (art. 71). La raison avancée en 1980, puis en 1992, était que la durée du mandat devait être équivalente à celle du plan économique national.

Les constitutions vietnamiennes ne prévoient que deux sessions ordinaires par an ; bien que ni la constitution ni la loi organique ne limite la longueur des sessions ordinaires, elles ne durent qu'une trentaine de jours chacune. La constitution prévoit la possibilité de convoquer une session extraordinaire à la demande du Président de l'État, du comité permanent, du gouvernement ou d'un tiers des députés. Cette possibilité n'est jamais utilisée.

Les attributions de l'Assemblée nationale

L'assemblée nationale dispose, d'après la constitution, de deux attributions principales : la législation et le contrôle ; mais elle remplit également des fonctions accessoires.

En matière législative, « l'Assemblée nationale est l'unique organe détenteur des pouvoirs constitutionnels et législatifs » (art. 69 de la constitution de 1992, repris textuellement de l'article 82 de la constitution de 1980). Autrement dit, l'Assemblée nationale a le pouvoir normatif le plus élevé ; les autres normes émanant des organes d'État doivent être conformes à celle de l'assemblée ; elles ne peuvent que les préciser ou les appliquer. De plus, l'Assemblée nationale a seule le droit de réviser la constitution et de modifier la loi.

La procédure législative est déterminée par la constitution, la loi organique relative à l'Assemblée nationale, la loi sur les actes normatifs, le règlement des sessions de l'Assemblée nationale, ainsi que les règlements du fonctionnement du conseil des nationalités et des commissions de l'Assemblée nationale.

L'initiative de lois appartient aux députés, mais aussi aux organes de l'Assemblée nationale (comité permanent, conseil des nationalités et commissions de l'Assemblée nationale), au Président de l'État, au gouvernement ainsi qu'au tribunal populaire suprême, au parquet populaire suprême et au Front de la patrie du Viet Nam et à ses organisations-membres.

Le droit à l'initiative de la loi comprend le droit de présenter un projet de nouvelle loi et le droit de présenter des modifications aux lois en vigueur. En réalité, on constate que près de 90 % des projets de lois sont d'initiative

gouvernementale. En effet, si les textes sont adressés au comité permanent et au gouvernement, c'est ce dernier qui établit l'avant-projet du programme législatif (pour les questions qui relèvent de sa compétence) et le soumet au comité permanent. De plus, le gouvernement examine et donne son avis sur les propositions d'autres initiateurs.

La commission de la législation et le conseil des nationalités (acteurs principaux) ainsi que les autres commissions (acteurs associés) examinent l'avant-projet du programme du gouvernement et les propositions d'autres initiateurs. Ils les transmettent au comité permanent accompagnés de leur avis.

Les projets portant sur la sécurité, la souveraineté nationale, les droits et devoirs civiques fondamentaux ou ceux qui peuvent avoir un impact important sur la vie sociale, font l'objet d'une publicité par le comité permanent afin de recueillir les opinions de la population. Tout citoyen peut faire état de ses opinions de la façon qu'il juge appropriée.

Le comité permanent de l'Assemblée nationale donne son avis après une ou plusieurs réunions de travail, en fonction de la portée, du contenu et de la complexité du projet de loi. S'il ne parvient pas à un consensus, le projet est présenté à l'Assemblée nationale pour décision.

L'Assemblée nationale discute du projet de loi en deux étapes : en groupes parlementaires sur les questions générales et sur les questions où apparaissent des points de vue différents, puis en séance plénière, article par article, chapitre par chapitre. Pendant les discussions, l'auteur du projet est appelé à apporter les justifications et éclaircissements nécessaires. La loi doit être adoptée à la majorité absolue.

Une loi adoptée par l'Assemblée nationale doit être promulguée quinze jours au plus tard par le Président à partir du jour de l'adoption. Conformément à la constitution, bien que l'institution de l'État confie au Président le statut de chef de l'État, ce dernier, député lui-même, reste toujours responsable devant l'Assemblée nationale et n'a pas le droit d'opposer un veto aux projets de loi déjà adoptés par l'Assemblée. Cette disposition reflète le pouvoir suprême de l'Assemblée nationale.

En matière de contrôle, l'Assemblée nationale a le pouvoir de vérifier l'application de la constitution, des lois et des résolutions. Elle a la possibilité de modifier - voire d'abroger - comme contraires à la constitution, les textes émanant du Président, du comité permanent de l'Assemblée nationale, du gouvernement, du premier ministre, du tribunal populaire suprême et du parquet populaire suprême.

Les commissions de l'Assemblée nationale ont le droit de contrôler les domaines relevant de leur compétence : elles surveillent les activités du gouvernement, l'application des textes par ce dernier. Les organes politiques et administratifs doivent leur remettre périodiquement un rapport sur leurs activités et répondre à leurs questions. Les commissions ont un droit d'investigation sur pièces et sur place.

Les députés disposent du droit d'interpellation, moyen efficace pour contrôler les organes de l'État. L'interpellation s'adresse au Président de l'État, au président de l'Assemblée nationale, au premier ministre et aux ministres, au président du tribunal populaire suprême et au président du parquet populaire suprême. La personne interpellée est tenue de donner une réponse durant la session en cours. Dans le cas où une enquête serait nécessaire, l'Assemblée nationale peut autoriser l'organe interpellé à donner sa réponse au comité permanent de l'Assemblée nationale, ou durant la session suivante de l'Assemblée nationale, ou encore par écrit.

Depuis l'adoption d'une loi sur les plaintes et dénonciations en novembre 1998, tout citoyen découvrant des infractions ou des violations à la constitution et aux lois peut les porter à la connaissance de l'Assemblée nationale. Un député qui reçoit une motion, une plainte, une dénonciation de la part de la population, a la responsabilité de saisir l'organisme intéressé, puis de veiller à ce qu'une suite lui soit donnée. Il a l'obligation d'informer l'auteur de la plainte ou de la dénonciation des décisions qui ont été prises.

Dans la pratique, en matière de législation comme de contrôle, le rôle des députés est modeste : d'une part ils ne sont réunis que durant deux courtes sessions plénières, pendant lesquelles l'essentiel des travaux est confié à la commission de la législation dont la composition est directement influencée par le gouvernement ; entre les deux sessions, la continuité est assurée par le

comité permanent composé en majorité de membres du comité central du parti. C'est ce comité permanent qui adopte les ordonnances généralement relatives aux sujets sensibles. D'autre part, l'initiative de la loi revient surtout au gouvernement et, à l'échelon local, aux comités populaires. Sur les 3472 textes parus durant la décennie 1992-2002, seulement 310 provenaient de l'Assemblée nationale ; le reste émanait du gouvernement sous forme de décrets, décisions, directives, résolutions ou circulaires. Enfin, en matière de législation, tout se joue au sein du parti. Le comité central du parti, dont 60 % des membres sont députés, vote une directive, puis charge le bureau politique de la faire adopter par le gouvernement ou par l'Assemblée (ou par son comité permanent). Ainsi, le texte adopté par le conseil des ministres ou l'assemblée n'est-il que la traduction juridique d'une décision politique du parti.

#### Le bilan mitigé de l'activité de l'Assemblée

Malgré ses très importants pouvoirs de principe, le rôle réel de l'Assemblée nationale demeure donc limité, voire même ineffectif. Cette situation est due à plusieurs raisons : d'abord, en ce qui concerne sa composition, la plus grande partie des députés exercent leur fonction parlementaire à titre accessoire et ne sont en activité que pendant les deux sessions annuelles de l'Assemblée. Parmi ces députés non-permanents se trouvent encore majoritairement ceux qui occupent leur fonction principale dans l'appareil de l'État, soit au niveau central, soit au niveau local. Ils ont été élus à partir des listes de candidats négociés préalablement au sein du Front de la patrie : cette procédure de négociation préalable est notamment destinée à faire respecter une représentation des milieux ethniques, économiques et sociaux en pourcentages déterminés au sein de l'Assemblée. On comprend alors que l'indépendance des députés dans l'exercice de leur fonction parlementaire, leur niveau de formation et leur capacité politique et professionnelle, leur disponibilité en terme de temps consacré aux activités parlementaires, soient discutables.

En outre, dans l'intervalle des sessions – toujours brèves – la quasi-totalité des pouvoirs de l'Assemblée reviennent à son comité permanent : ce dernier peut notamment préparer, convoquer et présider les sessions de l'Assemblée nationale, interpréter la constitution, les lois et les ordonnances, promulguer des ordonnances et résolutions, superviser l'application de la constitution, des

lois et résolutions de l'Assemblée nationale, et de ses propres ordonnances et résolutions ; il peut également suspendre l'application des textes émanant du gouvernement, du premier ministre, de la cour suprême et du procureur populaire suprême si ces textes sont contraires à la constitution, aux lois et aux résolutions de l'Assemblée nationale ; il peut annuler l'application des résolutions des conseils populaires des provinces et des villes relevant directement du gouvernement central...

Enfin, les rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement traduisent un défaut d'initiative de l'Assemblée nationale elle-même. D'une part, la quasi-totalité des textes approuvés par l'Assemblée est présentée par le gouvernement et ses organes dépendants. Malgré des efforts récents en vue d'un renforcement de la capacité d'initiative législative de l'Assemblée, il est très rare que des projets législatifs soient refusés, voire même modifiés lors de leur examen par l'Assemblée nationale. Plus encore, il arrive souvent que les lois et ordonnances promulguées par l'Assemblée nationale soient des lois-cadres nécessitant des textes d'application du gouvernement pour pouvoir être effectivement mises en oeuvre. Cette pratique de délégation du pouvoir législatif amoindrit sensiblement le rôle de l'Assemblée nationale et pose de sérieux problèmes en termes de transparence et d'efficacité du système juridique vietnamien, surtout lorsque le gouvernement tarde à promulguer les textes d'application, ou bien lorsque ces textes ne rendent pas compte de l'esprit des dispositions adoptées par l'Assemblée.

D'autre part, le pouvoir de contrôle parlementaire que l'Assemblée nationale exerce sur le gouvernement demeure très faible en raison de l'imprécision des moyens et des procédures prévues à cet égard. Ainsi, bien qu'aux termes de la constitution de 1992 modifiée en 2001, et de la loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale de 2001, l'Assemblée nationale peut émettre un vote de défiance vis à vis des membres du Gouvernement, cette possibilité n'a jamais été utilisée.

Au nombre de ses attributions, l'Assemblée nationale est chargée d'élire les autres organes de l'État : le Président de l'État, le vice-président de l'État, le président de l'Assemblée nationale, les vices président, les membres du comité permanent, le premier ministre, le président du tribunal populaire. Elle peut révoquer ces personnes. Le gouvernement est responsable devant elle.

De plus, l'Assemblée nationale décide de la politique financière et monétaire nationale et adopte le budget de l'État. C'est elle qui décide de l'organisation et du fonctionnement des institutions étatiques (ministères, administrations...); elle peut créer, fusionner ou diviser des provinces et des villes; elle définit l'état d'urgence et les mesures spéciales nécessaires à la défense et la sécurité nationale; elle prend les décisions fondamentales en matière de politique étrangère (notamment la ratification des accords internationaux).

Il apparaît donc que l'Assemblée nationale dispose, en vertu de la constitution de 1992, de nombreux moyens d'action sur chacun des autres organes étatiques. Mais existe-il à l'inverse un contrôle des activités de l'Assemblée? En fait, aucun mécanisme de ce type ne figure dans la constitution, que ce soit au profit du gouvernement, du Président ou des tribunaux. La justification est tout à fait logique: seule l'Assemblée nationale est titulaire de la légitimité populaire puisqu'elle est le seul organe élu au suffrage universel direct. Elle est donc la représentante unique de la souveraineté nationale. En conséquence, seul le peuple est juge de ses actions, ce que traduit l'article 79: « les membres de l'Assemblée nationale doivent entretenir une relation étroite avec le peuple et se soumettre à son contrôle ».

Suit alors une série de moyens d'action du peuple sur l'Assemblée nationale: rassembler les vœux des électeurs et les transmettre, rendre compte aux électeurs de leurs activités, répondre aux demandes et recommandations des électeurs, examiner des recours et les dénonciations des citoyens, assister et guider les citoyens dans l'exercice de leur droit de recours et de dénonciation. Textuellement, il n'existe donc aucun mécanisme de responsabilité collective de l'Assemblée nationale; seul un député peut être mis en cause individuellement. Or, en plus de vingt ans de pratique de cette constitution, jamais un citoyen n'a pu faire démettre un député de ses fonctions.

Au Viet Nam, aucune séparation même souple des pouvoirs n'existe, l'équilibre des pouvoirs repose alors sur l'Assemblée nationale, qui est la seule représentante du peuple car elle seule est élue au suffrage universel direct.

## **Le Président de l'État**

Choisi parmi les députés, le Président est élu par l'Assemblée et responsable devant cet organe. La durée de son mandat est d'ailleurs identique à celle de l'Assemblée. La constitution lui confie la tâche classique d'un chef d'État qui représente la république socialiste du Viet Nam dans les relations extérieures et sur le plan intérieur (art. 86). Ses compétences sont importantes, qu'elles concernent la procédure législative (promulgation de la constitution, des lois, des ordonnances ; droit de veto suspensif vis-à-vis des ordonnances du comité permanent de l'Assemblée nationale), la nomination des autorités nationales (vice Président, premier ministre, président du tribunal suprême, président du parquet suprême...), la sécurité et la défense nationale (commandant suprême des forces armées, il préside le conseil national de défense et de sécurité, proclame l'état de guerre, donne l'ordre de mobilisation générale ou partielle, décrète l'état d'urgence...).

Ces attributions figuraient déjà dans les constitutions précédentes, sauf dans celle de 1980 où la présidence de l'État était collective sous la forme d'un Conseil d'État.

#### Le statut du Président

Le chef de l'État est élu par l'Assemblée nationale ; l'article 87 de la constitution prévoit que l'élection a lieu à la majorité absolue au premier tour, la majorité relative en cas de second tour.

Son mandat est le même que celui de l'Assemblée nationale : cinq ans. En cas de décès, de démission ou de destitution pour haute trahison, l'intérim est assuré par le vice-président.

En matière de responsabilité, seule la constitution de 1946 posait le principe de l'irresponsabilité du Président, sauf en cas de haute trahison. Les constitutions suivantes prévoient la responsabilité pénale du Président. La responsabilité politique est exclue pour deux raisons : l'Assemblée nationale à la maîtrise des décisions politiques ; le Président joue un rôle important dans l'Assemblée nationale et au sein du parti communiste (il est toujours membre du bureau politique du parti). Il faut noter que jusqu'à présent, aucun Président n'a vu sa responsabilité mise en jeu.

#### Les pouvoirs du Président

Bien qu'il soit élu par l'Assemblée, et qu'il lui soit donc subordonné, le Président dispose de pouvoirs importants à l'égard de l'Assemblée nationale et du comité permanent. Il a le droit de soumettre un projet de loi. Il promulgue la constitution, les lois et les ordonnances. Il proclame la déclaration de guerre, l'amnistie générale en se fondant sur les résolutions de l'Assemblée nationale ou du comité permanent. Il peut demander à l'Assemblée nationale un nouvel examen d'un texte de loi avant sa promulgation. Il peut demander au comité permanent un nouvel examen des ordonnances et résolutions qu'il a adoptées dans un délai de dix jours à compter de la date de leur adoption. Il peut enfin proposer à l'Assemblée nationale d'élire, de révoquer le vice-président de l'État, les membres du gouvernement, du tribunal populaire suprême et du parquet populaire suprême.

Dans le cadre de ses relations avec le gouvernement, il propose, nomme, révoque le premier ministre. En vertu des résolutions de l'Assemblée nationale ou du comité permanent, il nomme et révoque les membres du gouvernement. Il peut assister aux réunions du gouvernement s'il le juge nécessaire. Le gouvernement est tenu de lui présenter des rapports réguliers sur son activité.

A l'égard du tribunal populaire et du parquet populaire, le Président nomme et révoque les vice-présidents et les juges du tribunal populaire suprême (le président du tribunal populaire suprême est élu par l'Assemblée nationale) ; il nomme et révoque les vice-présidents et les procureurs du parquet populaire suprême (le président du parquet populaire est élu par l'assemblée nationale).

Il dispose en outre de pouvoirs propres : il a le droit d'octroyer et de retirer la nationalité vietnamienne. Il exerce le commandement suprême des forces armées populaires ; il est le président du conseil de défense et de sécurité nationale. Il attribue les ordres, médailles et titres honorifiques de l'État, ainsi que les grades des officiers supérieurs des forces armées populaires, les grades et ordres diplomatiques. Il dispose du droit de grâce.

Concernant les affaires étrangères, il signe et ratifie les accords internationaux ; il désigne les ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires du Viet Nam ; les ambassadeurs des pays étrangers sont accrédités auprès de lui.

## **Le gouvernement**

Dans la constitution de 1992, les compétences du gouvernement et du premier ministre sont considérablement renforcées. Le gouvernement se compose du premier ministre, des ministres, des vice-ministres, des présidents des organes relevant directement du gouvernement. Il faut noter que les responsables du Front de la patrie et des organisations de masse peuvent participer aux réunions du gouvernement.

Après sa nomination par le Président de l'Etat, le premier ministre doit engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale. La liste des ministres composant le gouvernement est présentée à l'assemblée nationale par le premier ministre.

Le mandat du gouvernement est de cinq ans. Au terme du mandat, il reste en fonctions jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement.

Le statut des ministres est fixé par des lois organiques et des ordonnances : la principale incompatibilité concerne les fonctions de ministre et celles de membre du comité permanent.

#### Les attributions du gouvernement

Le gouvernement dispose du pouvoir exécutif (bien que subordonné à l'Assemblée : article 96 de la constitution) : il assure l'application de la constitution et des lois par les organismes d'État, les organisations économiques et sociales ; il prépare les projets de loi et d'ordonnance ; il adopte des résolutions. Ces compétences, en principe soumises au contrôle permanent de l'Assemblée nationale, sont en réalité des pouvoirs considérables étant donné que l'élaboration des projets de loi en amont et l'application de ces derniers en aval décident en grande partie de la signification des normes.

Il doit également coordonner et diriger l'activité des organes dépendant du gouvernement ; nommer et révoquer les fonctionnaires dans les différents services administratifs et techniques ; modifier ou annuler les décisions mal fondées des ministères et des organismes dépendant du gouvernement ; suspendre l'exécution des résolutions des conseils populaires des provinces et des municipalités ; assurer l'exécution du plan économique national ; assurer la

sécurité publique ; décider de la délimitation territoriale des unités administratives.

Les pouvoirs précédemment cités sont communs à la plupart des constitutions précédentes ; la constitution de 1992 leur ajoute les pouvoirs suivants : prendre les mesures destinées à protéger l'environnement ; organiser les services d'inspection et de contrôle de l'État pour combattre le bureaucratisme et la corruption et administrer les plaintes des citoyens ; mettre en exécution la politique sociale et religieuse décidée par l'Assemblée nationale ; coordonner ses activités avec celles du Front de la patrie et des organisations populaires.

L'autorité du gouvernement est encore renforcée par la disposition selon laquelle le gouvernement est « l'organe administratif suprême de l'État » (art. 94 de la constitution). Il s'agit ici d'un changement important par rapport à la constitution précédente pour laquelle le gouvernement n'était qu'un organe subordonné à l'Assemblée, non seulement dans les tâches traditionnellement exécutives, mais aussi dans sa gestion de l'administration. Ces compétences permettent de faire du gouvernement une autorité centrale ; parce qu'il répond aux questions de la vie quotidienne, il surpasse parfois l'organe représentatif direct du peuple.

Il est vrai que le gouvernement est collégalement responsable devant l'Assemblée nationale ainsi que chaque ministre personnellement (art. 95). Cependant, aucune procédure n'est prévue pour mettre en œuvre cette responsabilité ; le mécanisme d'interpellation des ministres pendant les sessions de l'Assemblée, utilisé de plus en plus fréquemment au Viet Nam, ne conduit pourtant à aucune sanction.

Le premier ministre

L'innovation la plus importante réside dans l'institution d'un premier ministre. En raison d'une tradition de décision collective, les attributions du premier ministre n'étaient pas définies nettement dans les constitutions antérieures à celle de 1992. Désormais, le chef du gouvernement est doté de pouvoirs propres et d'une autorité personnelle car il est personnellement proposé par le Président et élu par l'Assemblée nationale. Il se voit attribuer ensuite le droit de choisir son équipe (qu'il soumettra à l'approbation de l'Assemblée

nationale) et son travail<sup>57</sup>. Son rôle de chef effectif du gouvernement transparaît dans la nature de la responsabilité devant l'assemblée : elle est en effet à la fois personnelle et collective puisque sa destitution entraîne obligatoirement celle de son équipe. Dès lors, chaque ministre est responsable à la fois devant le premier ministre et devant l'Assemblée nationale pour la gestion de son ministère.

Sur le plan fonctionnel, le premier ministre est investi de compétences normatives importantes puisqu'il peut prendre en son nom des décisions, des directives, et suspendre la mise en application ou abroger les décisions, directives et circulaire des ministres et des autres membres du gouvernement qui seraient contraires à la constitution ou à des textes normatifs de valeur juridique supérieure. Il peut également exercer ce droit de contrôle sur les décisions et directives des comités populaires provinciaux et ceux de leurs présidents<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Le premier ministre dirige l'action du gouvernement : c'est son attribution principale. L'alinéa premier de l'article 98 de la constitution indique qu'il « dirige le travail du gouvernement, des membres du gouvernement, des comités populaires à tous les échelons et il préside les réunions du gouvernement ». Il dispose pour ce faire d'un cabinet du gouvernement, dirigé par le ministre. Ce cabinet est chargé de la gestion des services administratifs gouvernementaux

<sup>58</sup> Selon l'article 20 de la loi du 30 septembre 1992, les missions principales confiées au Premier ministre sont les suivantes :

— Décider des options et des mesures nécessaires en vue de diriger et mener à bien les activités du gouvernement et celles de l'ensemble des organes de l'appareil administratif de l'Etat.

— Diriger et coordonner les activités des membres du gouvernement, trancher les questions qui divisent les ministres, les chefs d'organismes qui relèvent du pouvoir central, les présidents des comités populaires des provinces et des villes qui relèvent du pouvoir central.

Dans le domaine diplomatique, il « dirige les négociations en vue des traités internationaux, assure la mise en oeuvre des traités internationaux auxquels la république socialiste du Viet Nam est partie » (art. 98).

Le fonctionnement des institutions durant la dernière décennie démontre que le gouvernement et son chef exercent un rôle de plus en plus important non seulement dans leur domaine propre d'administration mais également dans les

---

— Suspendre l'exécution ou annuler les décisions, instructions, circulaires des ministres, des chefs d'organismes de même rang, et des chefs des organismes qui relèvent du gouvernement, et les décisions, instructions des comités populaires des provinces et des villes qui relèvent directement du pouvoir central qui sont contraires à la Constitution ou aux textes juridiques des organes de l'échelon supérieur.

— Suspendre l'exécution des résolutions, des comités populaires des provinces et des villes qui relèvent du pouvoir central, contraires à la Constitution ou aux textes juridiques des organes de l'échelon supérieur ; proposer au Comité permanent de l'Assemblée nationale l'annulation de ces résolutions.

— Proposer à l'Assemblée nationale la suppression ou la création des ministères et des organismes ayant rang de ministère ; soumettre à l'Assemblée nationale et, en dehors des périodes de session de cette assemblée, au Comité Permanent de l'Assemblée nationale, la ratification des propositions relatives à la nomination et à la révocation des vice-Premiers ministres, des ministres et des chefs d'organismes de même rang.

— Nommer et révoquer les vice-ministres ou les cadres de poste équivalent, approuver les élections des membres des comités populaires des provinces et des villes qui relèvent du pouvoir central, révoquer et muter les présidents et les vice-présidents des comités populaires des provinces et des villes qui relèvent du pouvoir central, approuver la révocation des autres membres des comités populaires des provinces et des villes qui relèvent du pouvoir central.

— Autoriser la création des associations et des organisations gouvernementales ; veiller à l'observation des lois par celles-ci.

secteurs qui relevaient traditionnellement de l'Assemblée nationale, de façon directe sous la forme de normes réglementaires, ou indirecte dans la mise en œuvre des lois et ordonnances prises par l'Assemblée et son comité permanent. Ceci rapproche le fonctionnement pratique du système politique vietnamien de celui des systèmes occidentaux où l'exécutif confisque de plus en plus largement les pouvoirs législatifs. Cette évolution nuance dans une certaine mesure la spécificité d'une représentation quasi impérative au Viet Nam.

L'actuel premier ministre, Nguyen Tan Dung, a fortement personnalisé la fonction, ce qui est une nouveauté dans le monde politique vietnamien où l'important est traditionnellement de cultiver la discrétion. Il est considéré comme le plus puissant premier ministre que le Viet Nam ait jamais connu. Entré en fonction en 2006 et reconduit en 2011 (lors du XI<sup>e</sup> congrès du parti communiste vietnamien), ce personnage charismatique auprès de la population a cependant dû affronter plusieurs scandales ; l'un des plus importants a été « l'affaire Vinashin » : ce géant des chantiers navals s'est retrouvé dans une situation de quasi faillite en 2010 ; des erreurs de gestion ont coûté à l'État l'équivalent de 3,3 milliards d'euros, soit 4,5 % du PIB. Le premier ministre, qui défend précisément une politique de soutien aux grands groupes d'Etat censés tirer l'économie vers le haut, s'est ainsi retrouvé sous le feu des critiques. On lui a également reproché la concession accordée à une entreprise chinoise de l'exploitation des mines de bauxite : un projet qui a suscité l'hostilité de la population locale en raison de son impact sur l'environnement. Enfin, en août 2012, l'arrestation pour fraude d'un banquier qui était l'un de ses soutiens, a secoué les milieux financiers. Mais Nguyen Tan Dung reste soutenu par l'armée et la police. Depuis son entrée en fonction, l'image du premier ministre est donc duale : moderniste et ouvert sur l'étranger, il est aussi partisan des sanctions contre les dissidents et les blogueurs critiques.

Il reste que le premier ministre, « chef de l'organe exécutif » de l'Assemblée nationale, ne limite plus ses activités à une simple mission de gestion des décisions prises par cette assemblée, mais étend également ses compétences dans la définition et la direction des affaires économiques, juridiques et sociales du pays. Il voit de plus en plus augmenter sa responsabilité dans le

processus de prise de décision. Ce phénomène n'est pas récent ; il a débuté au moment de l'officialisation de la politique du *dôl moi* en 1986.

## Chapitre 2

### Le parti communiste du Viet Nam

La constitution attribue à l'Assemblée nationale un rôle central. A chaque échelon administratif, l'Assemblée est présente dans les conseils populaires qui élisent les comités populaires dirigés par le gouvernement. En d'autres termes, les pouvoirs exécutif et judiciaire relèvent tous deux du pouvoir législatif et lui sont subordonnés.

Cette place centrale reste cependant théorique en raison du rôle dirigeant joué par le parti communiste. Comme dans les autres régimes communistes, les décisions essentielles concernant des nominations, des choix économiques ou politiques, sont toujours arrêtées par la direction du parti. Les organisations de masse mentionnées dans la constitution et qui sont chargées d'encadrer la population sont regroupées au sein du "Front de la patrie du Viet Nam" (art. 9) contrôlé par le parti communiste. Il en va de même des associations et organisations syndicales (art. 10). Parallèlement le principe du centralisme démocratique est réaffirmé et continue de présider à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics (art. 8). Quant aux élections, malgré quelques candidatures "indépendantes" depuis 1992, elles révèlent la mainmise partisane puisqu'une très large majorité des élus sont membres du parti.

Ce n'est pas dire que l'assemblée n'est qu'une chambre d'enregistrement ; derrière sa fonction législative, se dissimule en effet un rôle politique essentiel qui est de canaliser au profit du régime les forces économiques et sociales du pays : en particulier les commerçants, les chefs d'entreprise, les employés des sociétés étrangères, les scientifiques, les journalistes, plus généralement tous ceux qui travaillent dans le secteur privé (l'État ayant perdu le monopole de l'emploi, le contrôle politique par l'activité professionnelle devient inopérant).

Mais les élections laissent peu de place à l'imprévu : neuf députés sur dix sont membres du parti communiste ; tous les députés sont élus avec une moyenne de 95 % des suffrages exprimés. Il est vrai que le vote n'est pas individuel car,

en règle générale, c'est le chef de famille qui décide pour tous ceux qui figurent sur le livret « des bouches du foyer ». Cela permet de sélectionner soigneusement les candidats et de faire de l'Assemblée le levier du parti.

### **Un parti en symbiose avec la société**

Les médias étrangers accordent une grande importance aux voix des dissidences, externes pour la plupart. Mais dans le même temps, très peu de Vietnamiens sont prêts à leur accorder du crédit. Le discours du parti communiste vietnamien, martelé jour après jour, rappelle que c'est lui qui a conduit hier la lutte pour l'indépendance et qu'il porte aujourd'hui la modernisation pour la population vietnamienne. Certes, les dissidences existent, mais elles ne représentent pas un risque politique pour l'appareil.

#### Une légitimité fondée sur la lutte pour l'indépendance

Dès les années 1930, le parti communiste est implanté sur l'ensemble de la péninsule et anime des centaines de comités de salut national. Sous l'impulsion de Hồ Chí Minh, son huitième plenum réuni à Pac Bo en mai 1941 a en effet défini une stratégie de libération nationale ; l'instrument en sera « l'Alliance pour l'indépendance du Viet Nam », en abrégé *Viêt Minh*, qui doit rassembler, sous la direction du parti, toutes les forces patriotiques. Des maquis sont organisés dans le haut Tonkin, qui vont essaimer dans tout le pays.

C'est dans la lutte clandestine contre l'occupation française que le parti édifie les structures d'encadrement de la population qui subsistent aujourd'hui<sup>59</sup>. Ces méthodes d'encadrement assuraient au Parti une présence dans les zones qu'il occupait et, dans une certaine mesure, dans les zones contrôlées par les troupes françaises. Le quadrillage systématique de la population était obtenu par la coordination d'activités confiées à plusieurs organisations à caractère politique et socio-économique pour les unes, et militaire pour les autres.

---

<sup>59</sup> Claude Emmanuel Leroy, *Le sens et l'avenir des réformes entreprises au Viêt-nam sous le signe du renouveau*, thèse droit public, université Paris II, 1999, p. 33 sq.

Chacune s'appuyait sur les structures de l'appareil de l'État pour mener à bien ses missions, ou était directement intégrée dans ces structures.

Les conseils populaires et les comités de résistance regroupaient à chaque échelon du territoire - régions, provinces, districts et communes - les responsables de la lutte révolutionnaire. Chaque échelon était dirigé par un conseil populaire et un comité politico-administratif appelé « comité de résistance ». Ces comités et conseils constituaient au sein de chaque échelon des états-majors, politiques pour les premiers et militaires pour les seconds. Une étroite subordination de chaque responsable à son supérieur hiérarchique garantissait le respect des objectifs politiques et militaires fixés par l'échelon supérieur. Cette organisation était clandestine dans les zones contrôlées par l'administration française puisque placée au sein de la population.

Une seconde structure regroupait la population dans des « associations patriotiques » en fonction des croyances religieuses, de l'âge, du sexe ou de la profession. Ces associations étaient toutes regroupées au sein du *Liên Việt*, c'est-à-dire la Ligue nationale du Viet Nam, créée et organisée par le Président Hồ Chi Minh le 29 mai 1946.

Le *Dang Lao Dong*, c'est-à-dire le parti des travailleurs, baptisé ainsi le 3 mars 1951, animait ces deux organisations et coordonnait leurs activités. Le Président Hồ Chi Minh décida en effet au cours du deuxième congrès national du parti de février 1951 de scinder le parti communiste indochinois pour créer trois partis nationaux, dont le parti des travailleurs du Viet Nam<sup>60</sup>.

L'efficacité du parti reposait essentiellement sur son organisation. Présenté comme « le détachement d'avant-garde de la classe ouvrière », le parti était surtout à cette époque un véritable état-major militaire. Son effectif était de ce

---

<sup>60</sup> Les dénominations successives du parti ont été : parti communiste vietnamien (fondé en février 1930), parti communiste indochinois (en octobre 1930, le Komintern impose la ligne « classe contre classe » au détriment de la lutte de libération nationale), parti des travailleurs (février 1950), parti communiste du Viet Nam (depuis décembre 1976). Voir Dominique Foulon, « Bref survol historique du PCV », *Carnets du Viêt Nam*, 2009, n° 21, p. 8 et 9.

fait volontairement limité : le *Liên Viêt* rassemblait huit millions de membres en 1952, alors que le parti comptait à peine 365.000 membres à la même période. Mais les membres du bureau politique et du comité central du parti occupaient déjà à cette époque tous les postes importants de l'appareil de l'État (ministres, généraux, commissaires politiques, chefs des associations du *Liên Viêt*).

Parallèlement au développement des mécanismes d'un contrôle de plus en plus étroit sur la population, l'autre priorité du parti à cette époque était d'inclure toutes les activités de l'appareil de l'État – politiques, économiques, militaires - sous son contrôle. Comme l'écrivait Paul Isoart, « la forme étatique nouvelle est alors conçue par un groupe de jeunes patriotes qui ont cru trouver dans le marxisme la méthode permettant la libération nationale puis le développement économique, condition de la modernisation de la société. Dès lors, chronologiquement, le Parti précède l'État révolutionnaire <sup>61</sup>. »

Le parti se forgeait, par ces structures de contrôle de la population et sa politique de conquête du pouvoir, deux instruments de combat : une armée et un système organisé de renseignements. Mais il expérimentait également les principes d'organisation de l'appareil de l'État qui seront appliqués dès 1954, et officialisés dans la constitution du 31 décembre 1959: « Avec la Révolution d'août, le peuple vietnamien a conquis le pouvoir ; avec la résistance, il a pu le conserver et sans cesse le perfectionner <sup>62</sup>. »

Cette présentation des structures créées entre 1946 et 1954 n'a pas qu'une valeur historique puisqu'elles sont toujours, et dans une très large mesure, utilisées. Les réformes actuelles visent donc essentiellement à transformer ce qui a été institutionnalisé à cette époque.

Une légitimité renforcée par le renouveau économique

---

<sup>61</sup>. Paul Isoart, « L'Etat vietnamien et ses institutions », in *Vietnam. L'histoire, la terre, les hommes*, textes rassemblés et présentés par Alain Ruscio, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 192.

<sup>62</sup>. Pham Van Dong, *Sur le problème de l'Etat*, extraits du rapport complémentaire adressé au deuxième Congrès national du PCV, février 1951, Hanoi, Editions en langues étrangères, 1983, p.14.

La politique du *dôl moi* initiée en 1986 est une profonde remise en cause du modèle adopté par le parti et l'Etat au moment de l'indépendance. Le nouveau paradigme peut se résumer ainsi : l'aveu explicite de l'abandon de la politique accélérée de réforme socialiste ; la révision de la priorité donnée à l'industrie lourde au profit de la production de biens de consommation et de biens alimentaires ; la reconnaissance de l'initiative privée en matière industrielle et commerciale ; l'insertion active dans l'économie internationale et le commerce mondial. Afin de lutter contre la crise économique et d'adapter le Viet Nam à la mondialisation, l'économie de marché est introduite et la planification impérative abandonnée.

Le bilan des vingt-cinq années de *dôl moi* présenté lors du onzième congrès du PCV (janvier 2011) est très positif. Malgré les difficultés majeures qu'ont représenté la crise financière et plusieurs catastrophes naturelles, le pays a réussi à maintenir un haut niveau de croissance (5,2% par an en moyenne, 6,9% en 2010), dans la stabilité, avec un développement assez homogène des différents secteurs de l'économie, une amélioration sensible du niveau de vie de l'ensemble de la population (avec un PIB par habitant de 1200 dollars, le Viet Nam est sorti de la liste des pays sous-développés) et un taux de chômage très faible (2% dans l'ensemble du pays, 3% en zone urbaine). La stratégie pour la période 2011/2020 est de consolider les conditions de ce développement. Même si l'économie de « marché à orientation socialiste » continuera à faire appel aux investissements directs étrangers, elle est toujours considérée officiellement comme une période de « transition vers le socialisme ».

Ce changement de paradigme initié par le parti impliquait évidemment des changements au niveau de l'Etat : la constitution de 1992, surnommée « constitution *dôl moi* » symbolise cette nouvelle situation politique.

Sur le plan politique, le *dôl moi* doit aussi être analysé comme une stratégie permettant au parti de reprendre le contrôle de la dynamique des réformes économiques décidées sous la pression du monde rural au début des années 1980. Cette stratégie repose sur la définition d'une série de mesures temporaires, économiques et politiques, jugées nécessaires à la stabilité politique et donc au maintien des monopoles politique et économique du parti. Dans ce contexte, la période que traverse actuellement le Viet Nam pourrait aussi bien être considérée comme transitoire dans la création d'un nouvel

ordre juridique annonçant une transformation du régime politique et économique, que comme une simple parenthèse qu'il serait possible de refermer après la relance de l'économie.

L'appareil de l'Etat mis en place dans les années 1950 et régulièrement réformé peut donc être analysé de différentes façons : sous l'angle politique il participe aux mécanismes de maintien au pouvoir du parti unique ; sous l'angle économique il est l'instrument devant permettre le développement du pays ; sous l'angle social il a pour mission de maintenir un contrôle de la population.

Cette adaptation ne remet donc pas en cause l'union du parti et de l'Etat. Le point mérite d'être souligné car, depuis quelques années, des voix s'élèvent pour réclamer une transformation du système politique qui serait le pendant institutionnel des réformes économiques. L'idée qui revient le plus souvent consisterait à introduire une séparation effective entre l'appareil du parti et les institutions de l'Etat, restituant à ce dernier l'exclusivité de l'exercice des compétences législative, exécutive et judiciaire. Pour les dirigeants du parti, il n'en est évidemment pas question. Dès 1945 et la proclamation par Hô Chi Minh de l'indépendance, la fusion du parti et de l'Etat était une évidence. Les décisions stratégiques ont toujours été prises par les instances dirigeantes du parti : c'est par exemple le parti et non le gouvernement qui met en application la réforme agraire en 1953.

Peut-on considérer que la constitution de 1992 oriente le régime vers une distinction, voire une séparation, entre le parti et l'Etat ? Certes, le parti n'exerce plus la dictature du prolétariat ; dans les institutions, une place centrale est reconnue à l'Assemblée nationale (« organe représentatif suprême du peuple et organe suprême du pouvoir d'Etat de la république socialiste du Viet Nam »). Mais ces changements ne remettent pas en cause la symbiose Etat-parti : ce dernier continue de contrôler les élections puisque les candidats sont, en principe, choisis par le front de la patrie, choix ratifié par le parti. Ensuite, les communistes interviennent à toutes les étapes de la procédure législative puisque le président de l'Assemblée et le premier ministre siègent au comité permanent du bureau politique du parti. Enfin, les communistes sont présents à tous les échelons de l'Etat puisque le dédoublement fonctionnel (appartenance au parti et à l'Etat) concerne 60 % des responsables au niveau provincial et 80 % au niveau des communes et des circonscriptions

administratives de base. Le parti est donc présent partout, depuis l'initiative de la législation jusqu'à son exécution et son contrôle.

Cependant, le parti n'est ni omnipotent ni intangible. À l'image de la société, il évolue dans sa composition, dans ses projets et sa stratégie. La politique de rénovation a été initiée par le parti lui-même, comme cela s'est passé en Chine. Il s'efforce de conserver sa légitimité en conduisant lui-même la modernisation. Mais cet exercice d'équilibriste est difficile : alors que la constitution reconnaît les droits fondamentaux des citoyens, le parti ne tolère aucune contestation de son pouvoir.

### La politique du compromis

Pour autant, le régime n'est pas totalitaire. La preuve en est que le parti communiste du Viet Nam, parti unique, a autorisé en 2001 et 2013 une plateforme de dialogue public sur la révision de la constitution. En permettant, et même en encourageant, mais en définissant les termes du débat et en conduisant ce dernier, et ainsi en maîtrisant le processus, le parti gagne une plus grande légitimité d'une façon beaucoup plus efficace qu'en utilisant les mécanismes de contrainte qu'il a employés par le passé. Par ailleurs, en participant à ce dialogue constitutionnel, les constitutionnalistes libéraux et les dissidents au Viet Nam et à l'étranger renforcent même cette légitimité. Et l'on peut ainsi espérer un enchaînement vertueux : un parti communiste suffisamment sûr de lui-même et de son contrôle de la situation pour autoriser un dialogue plus profond, parce que toujours contrôlé. Ainsi faut-il analyser l'impulsion donnée par le parti au débat constitutionnel : moins comme la preuve d'une influence déclinante que l'indication d'une autorité renforcée dans sa légitimité.

Car, tout en permettant un débat ouvert sur la transition constitutionnelle, les dirigeants savent utiliser des mécanismes destinés à modérer la discussion et à contrôler les propositions qui en émergent. L'exemple du débat constitutionnel de 2001 illustre cette attitude : le parti a autorisé une discussion relativement libre mais a contrôlé strictement la rédaction des projets d'amendement avant et pendant la session parlementaire ; il a clairement exclu tout débat sur les questions trop controversées, notamment sur l'article 4 (primauté du parti communiste) ; plutôt que de rejeter certaines options au risque de susciter une

opposition frontale, il en a remis la discussion à plus tard ; il a enfin admis certaines réformes jugées pourtant inacceptables par les forces les plus conservatrices, mais en a affaibli l'impact au moment de la rédaction du texte et plus tard, dans les textes d'application.

De même en 2013 : le parti a invité les citoyens, au début de l'année, à proposer des contributions à la réflexion sur la révision de la constitution. Ces contributions ont été nombreuses, prenant parfois la forme de pétitions en ligne ; elles ont été recueillies par la commission chargée du projet de réforme constitutionnelle à l'Assemblée nationale. Mais elles ont été expurgées des sujets considérés comme non pertinents par le parti : notamment la liberté effective des cultes, ou encore une séparation véritable des pouvoirs (qui remettrait en question le monopole du parti communiste).

Ceux qui dans le contexte des années 2000, spéculent sur la sclérose du parti et sa prochaine disparition oublient sa faculté d'adaptation. Depuis sa création, le parti sous la direction de Hô Chi Minh n'a cessé d'intégrer divers éléments de la tradition vietnamienne dans la conduite de son programme politique. La politique de compromis fut souvent le principe et la politique révolutionnaire l'exception. La stratégie du parti à l'égard des paysans est révélatrice : le village a toujours constitué une organisation sociale et administrative autonome comme le souligne le dicton *Phép vu thua lê làng*, c'est à dire « la loi du souverain cède devant la coutume du village ». A l'exception de l'impôt personnel et foncier et de certaines corvées que la commune se devait d'acquitter au pouvoir central, la commune restait seule compétente pour régler ses affaires intérieures. L'administration mandarinale traditionnelle, puis l'administration française, ne changèrent rien à cet état de fait ; le marxisme - léninisme et le centralisme démocratique pas davantage. Le Président Hô Chi Minh recommandait : « Les camarades responsables à l'échelon du district doivent aller dans les communes observer et contrôler. Qu'ils se gardent bien d'agir de façon bureaucratique en se contentant de transmettre aux communes les paperasses reçues de la province »<sup>63</sup>. En janvier 1981, les autorités restauraient les exploitations familiales dans la gestion des coopératives, et le

---

<sup>63</sup> Cité in Claude Emmanuel Leroy, *op. cit.* p. 49.

village redevenait le centre principal de gestion aux dépens du district : preuve que le parti sait procéder par compromis.

Autre manifestation sur le plan politique : les autorités se donnent toujours du temps et ne prennent jamais de risques. Lorsqu'une décision est publiée, c'est qu'un consensus solide s'est établi. Lorsque ce n'est pas le cas, une mesure est souvent expérimentée à l'échelle d'une ville, d'un village ou d'un quartier. Si l'expérience est concluante, elle est ensuite officialisée et étendue à l'ensemble du pays. En revanche, si l'application est difficile ou rencontre des résistances, les autorités retirent le projet pour le corriger. Cette pratique permet de sonder l'opinion publique de manière à connaître les limites dans lesquelles l'autorité peut s'exercer sans créer de conflit. Le pouvoir expérimente, recherchant toujours le consensus ; cette tendance est généralement jugée de façon positive par les observateurs ; il faut néanmoins se rendre compte que cette nécessité du consensus provoque un ralentissement du processus décisionnel et souvent une fuite devant les responsabilités (personne n'osant prendre l'initiative d'une décision qui pourrait être impopulaire).

Par ailleurs, il est facile de constater que les lois, décrets ou ordonnances ne sont pas toujours appliquées par la population et les autorités locales. Certains de ces textes (la loi sur la propriété intellectuelle par exemple) sont destinés à satisfaire les investisseurs étrangers et les organisations internationales. Mais pour les autres, leur non-application résulte simplement de l'incapacité des autorités à les mettre en œuvre : le commerce de trottoir est totalement prohibé depuis longtemps ; mais dans la réalité, il ne cessera jamais car l'interdiction ruinerait les trois quarts de la vente au détail et compliquerait l'existence de toute la population...

Pour être appliqués, les textes doivent énoncer moins des obligations que des principes généraux susceptibles d'être adaptés sur le plan local et en concertation avec les intéressés. La législation reste donc généralement floue et les décisions des autorités locales manquent souvent de justification légale.

Ce contexte favorise les exceptions, les privilèges, les faveurs : en un mot, la corruption. Le sujet n'est pas tabou au Viet Nam : il est évoqué ouvertement dans les discussions, figure en bonne place dans les journaux et fait régulièrement l'objet de promesses des milieux dirigeants. Ce sont d'ailleurs les

conséquences politiques désastreuses de la grande corruption qui ont poussé les autorités à entreprendre un programme de lutte. Mais la plupart des Vietnamiens sont confrontés à la petite corruption, celle de la vie quotidienne : pour l'obtention d'un permis de construire, l'officialisation d'un changement de résidence, l'ouverture d'un commerce... Comme le constate Philippe Papin<sup>64</sup>, « les collecteurs d'impôts partagent avec les commerçants les réductions consenties, les policiers vivent des amendes perçues aux carrefours fréquentés, les sociétés publiques abritent des affaires privées et les services publics développent des activités parallèles. Comme il y a une dizaine de millions de fonctionnaires au Viet Nam, l'emboîtement de ces micro-pouvoirs fait que toute la famille est tour à tour d'un côté puis de l'autre de la barrière : parfois on donne parfois on prend, l'un reçoit quand l'autre contribue et ceux qui prennent ici doivent restituer là-bas ».

Cette situation est de moins en moins tolérée au moment où émerge une société civile. Illustration : la décision prise par le gouvernement en 2006 d'autoriser une société conjointe sino-vietnamienne à exploiter les réserves de bauxite des hauts-plateaux a suscité des réactions aussi violentes qu'inattendues de la part de défenseurs de l'environnement, de juristes, de blogueurs, mais aussi de certains dirigeants du parti. S'ensuivit jusqu'en 2010 un débat national sur les aspects politiques (les relations avec la Chine) ainsi qu'économiques et sociaux (le rôle de l'Etat dans l'économie et dans la défense de l'environnement). Certes, la décision prise par l'Assemblée nationale fut maintenue puisque, depuis 2012, c'est la société publique Vinacomin qui extrait la bauxite pour produire l'aluminium. Mais l'ampleur et la durée de la contestation prouvent l'existence d'une société civile au Viet Nam, même si ses manifestations ne prennent pas les formes (associations privées, ONG) qu'elle revêt dans les pays occidentaux<sup>65</sup>.

## **La fusion du parti et de l'Etat**

---

<sup>64</sup> *op. cit.*, p. 159.

<sup>65</sup> Hunter Marston, "Bauxite mining in Vietnam's central highlands: an arena for expanding civil society?", *Contemporary Southeast Asia*, 2012, n° 2.

La constitution vietnamienne réaffirme l'hégémonie du parti communiste sur les institutions ; il est en effet "le détachement d'avant - garde de la classe ouvrière, représentant fidèle des intérêts de la classe ouvrière, du peuple travailleur et de toute la nation...il est la force dirigeante de l'Etat et de la société" (art. 4). La révision constitutionnelle de 2013 introduit cependant un élément de responsabilité : « Le parti communiste du Viet Nam entretient un contact étroit avec le peuple, sert le peuple, se soumet au contrôle du peuple et est responsable de ses actes devant lui ».

Le statut « supra-constitutionnel » du parti ?

La formulation de l'article 4 est cependant différente de celle de 1980 : dans cette dernière, le parti communiste était défini (art. 4) comme « la seule force dirigeant État et la société ». La suppression de l'adjectif « seule » ouvre peut-être la porte à une reconnaissance graduelle du rôle des associations et de la société civile, ainsi que de l'autonomie du gouvernement et de l'Assemblée nationale à l'égard du parti.

D'autant que l'alinéa 2 de l'article 4, souvent passé sous silence, affirme que « toutes les organisations du parti fonctionnent dans le cadre de la constitution et de la loi ».

Dès lors, sur le plan juridique, la question se pose des relations entre la constitution et les statuts du parti communiste vietnamien. Par exemple : étant donné que la constitution affirme le rôle dirigeant du parti dans l'État et la société, cela signifie-t-il que les statuts du parti priment sur la constitution ? Ou bien, doit-on penser que les deux documents régissent des sphères différentes ? Le point de vue officiel au Viet Nam est qu'il s'agit d'un tandem, les deux documents gérant des sphères différentes, même si elles se chevauchent parfois (notamment lorsqu'un membre ou un dirigeant du parti a commis un acte criminel).

Autre interrogation : le parti est-il tenu par la disposition de la constitution selon laquelle les organisations sociales doivent « respecter la constitution » ? Qui met en œuvre et sanctionne les statuts du parti ? Est-ce le parti lui-même, ou bien les institutions étatiques ont-elles un rôle à jouer dans cette mise en œuvre, notamment lorsque des membres ou des dirigeants du parti ont commis des actes criminels ou inconstitutionnels ?

Comment les membres du parti peuvent-ils faire respecter leurs droits ? Existe-t-il un moyen pour les citoyens de faire respecter les statuts du parti contre lui-même ou ses propres membres ? Les statuts ne répondent pas à cette question.

De telles interrogations sont régulièrement soulevées, en particulier lors des congrès du parti. La mise en œuvre des statuts du parti, et plus généralement de ses résolutions contre la corruption ou les agissements délictueux de ses membres, se révèle très difficile ; or, dans le même temps, ces derniers s'affranchissent souvent de l'application de la législation et de la réglementation nationale en raison du rôle dirigeant du parti dont ils relèvent : il en résulte une immunité que nombre de commentateurs jugent scandaleuse.

### Le monopole du pouvoir

Le parti communiste du Viet Nam est un parti de masse : en 2013, il compte 3,6 millions d'adhérents.

Comme dans tous les régimes communistes, il est l'avant-garde du peuple et à ce titre définit la stratégie à long terme, les objectifs et les principes d'organisation ; il confie au gouvernement le soin de réaliser les objectifs et d'assurer la gestion quotidienne ; il surveille la façon dont ce dernier s'acquitte de sa tâche, de façon d'autant plus efficace que le parti double toutes les instances politiques et administratives.

Comme tous les partis communistes, il présente une structure pyramidale et centralisée. Au niveau supérieur, un congrès national élu au suffrage indirect par les organisations de base se réunit tous les cinq ans ; le comité central, élu par le congrès, est l'organe suprême de direction du parti ; le bureau politique et le secrétaire général, élus par le comité central, assument la direction effective.

Le bureau politique désigné par le comité central comprend une quinzaine de membres : outre le secrétaire général du parti, figurent le Président de la république, le premier ministre et son adjoint, le ministre de l'intérieur, les secrétaires du parti des grandes villes, le ministre de la défense, le président de la commission centrale de l'économie et celui de la commission de la culture et de l'idéologie. Ainsi le bureau politique incarne le bloc Etat-parti.

Le comité central compte dans ses rangs la plupart des dirigeants du pays (le Président de la république, le premier ministre, l'ensemble du gouvernement, les présidents des comités populaires et secrétaires du parti des provinces, une grande partie de l'état-major militaire, les directeurs des services centraux, les présidents des syndicats et associations, les directeurs de radio, de télévision et de journaux); les ministres et leurs adjoints ne sont influents que s'ils disposent d'une position solide au comité central ou au bureau politique; les députés sont quasiment tous membres du parti; les fonctionnaires provinciaux sont dans une proportion de 93 % membres du parti; dans l'ensemble du corps social, la carte du parti est indispensable pour faire une carrière et occuper le moindre poste de responsabilité.

Il existe plus de 44 000 organisations locales du parti; autant dire qu'il existe une cellule ou une section dans tous les quartiers et villages, dans toutes les entreprises, dans tous les organismes publics. Tous les cinq ans, ces organisations locales se réunissent en congrès et désignent un comité exécutif qui élit lui-même un comité permanent présidé par le secrétaire. À tous les échelons, les congrès élisent plus d'un millier de délégués<sup>66</sup> au congrès national, lequel élit le comité central (175 membres et 25 suppléants), d'où émanent le bureau politique (14 membres en 2011) et le secrétaire général. Cette structure unitaire qui couvre l'ensemble du pays et contrôle toute la société garantit au parti une rapidité d'action bien différente des lenteurs et des complications de l'appareil d'État; elle lui permet d'exercer son rôle de direction de façon efficace, mais aussi de remplir une fonction de médiation entre les structures administratives ou les groupes sociaux<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Le onzième congrès du PCV en 2011 réunissait 1377 délégués.

<sup>67</sup> La préparation du onzième congrès (12-19 janvier 2011) a donné lieu à un processus de consultation sans précédent au sein du parti: Le comité central a mis en débat plusieurs textes qui ont été discutés largement dans les structures de base organisant les adhérents du PCV et au-delà dans les différentes institutions populaires. Les 50.000 contributions recueillies ont enrichi les textes - qu'elles soient prises en compte ou rejetées - dans le processus menant au congrès. Ce dernier a adopté le plan socio-économique 2011-2020.

La fusion du parti et de l'État ressort des statistiques : 60 % des fonctionnaires au niveau des provinces sont membres du parti ; 80 % dans les villages. Tous les responsables des structures administratives sont aussi des politiques. La tendance actuelle est d'étendre cette fusion des appareils ; mais elle suppose une augmentation des effectifs et l'acquisition de compétences techniques qui sont critiquées par les cadres du parti, soucieux de préserver l'élite doctrinaire du passé.

La sélection des dirigeants de l'Etat

Dans le cadre de « la relation tripartite entre le parti communiste, qui dirige, le peuple, qui maîtrise, et l'État, qui administre » (préambule de la constitution), le parti est « la force qui dirige l'Etat et la société » (art. 4).

Son rôle est particulièrement déterminant dans la sélection qu'il effectue des cadres et dirigeants de l'administration et de l'Etat. Ces derniers sont élus ; et en apparence, les élections générales ne sont pas soumises à la mainmise du parti communiste. C'est le Front de la patrie, organisme mentionné dans la constitution, qui en est l'ordonnateur ; il regroupe non seulement le parti communiste mais toutes les « organisations de masse » (association de jeunes, des femmes, des paysans, des artistes...). Le Front de la patrie est présenté comme une alliance politique, la base politique du gouvernement populaire. Il joue un rôle déterminant dans la sélection des candidats, satisfaisant ainsi théoriquement l'exigence d'une représentation de toutes les classes et de toutes les forces sociales dans les organes élus.

---

Le renouvellement des directions du parti a donné lieu cette année à un débat très large. Jamais encore autant de candidatures n'avaient été enregistrées pour le comité central : 800 d'abord, 400 maintenues après discussion sur les critères politiques, pour 175 membres titulaires et 25 suppléants élus finalement. Chaque délégué a été invité à se prononcer personnellement sur le nom du secrétaire général. L'expérience de l'élection directe de dirigeants locaux du parti dans certaines provinces continue d'être étudiée. Les statuts du parti vont être modifiés dans ce sens.

Or le parti communiste, membre du Front, en est aussi le contrôleur et de ce fait exerce une emprise considérable dans la sélection des candidats. De plus, parce que les organisations de masse sont dans un rapport d'infériorité par rapport au parti communiste, le choix entre les candidats du parti et ceux provenant des organisations ne se fait pas dans le cadre d'une concurrence mais d'une complémentarité.

La loi électorale de 2001 indique que la répartition des candidats entre les organisations membres du Front de la patrie est arrêtée à travers une série de réunions électorales présidées par le Front (au niveau central et provincial) sur une liste provisoire imposée par le comité permanent de l'Assemblée nationale. À l'issue de ces réunions, chaque organisation membre du Front est dotée d'un certain nombre de candidats. Les débats se déroulent ensuite au sein de chaque organisation (le parti, les organes de l'État, l'armée, les associations...) pour désigner ses candidats dans la limite fixée. Les « candidats exceptionnels », définis comme membres du parti ou personnes titulaires d'un diplôme universitaire comme les médecins et les enseignants, sont fortement incités à se présenter aux élections. En revanche, les candidats libres, c'est à dire ceux qui n'appartiennent à aucune organisation, ont la possibilité de se présenter, mais en nombre très restreint. Les réunions sectorielles, sur les lieux de travail ou au domicile, sont organisées pour recueillir l'opinion des électeurs sur la qualité – professionnelle mais surtout morale – des candidats proposés ; il s'agit là d'une sorte d'approbation des candidats par les électeurs ; les candidats répondent aux questions des citoyens ; ils présentent un programme électoral pour la communauté qu'ils souhaitent représenter. Chaque candidat doit alors faire la démonstration de son aptitude à s'exprimer en public, ainsi que de la compétence jugée nécessaire non seulement pour la campagne électorale mais aussi pour représenter les intérêts des électeurs à l'Assemblée nationale. Les candidats doivent en outre faire la preuve de leur capacité à examiner soigneusement la législation et les textes d'importance nationale.

Ensuite, le Front de la patrie, en fonction des résultats obtenus après ces réunions, effectue les ajustements nécessaires et arrête la liste définitive des candidats.

Au-delà de ces dispositifs officiels, il apparaît donc que le pouvoir de décision, en matière de droit de présentation devant les électeurs, est toujours entre les

mains du parti<sup>68</sup>. Sans aborder la question des personnalités indépendantes ni celle des candidats qui, sans être membres du parti, sont présentés par des organisations officielles, on soulignera que même les candidats inscrits au parti ne peuvent présenter spontanément leur candidature : elle relève de leur hiérarchie, qu'ils aient ou non la volonté de se présenter. Un adhérent qui le souhaiterait absolument n'a d'autre recours, s'il n'a pas été choisi par ses supérieurs, que de rendre sa carte et de se porter candidat indépendant.

Lors du scrutin, les électeurs sont invités à choisir par un seul bulletin les candidats aux sièges à pourvoir. Les élections reposent sur un mode de scrutin majoritaire à deux tours. Les candidats qui obtiennent le plus de suffrages et plus de la moitié des suffrages exprimés dans la circonscription sont déclarés élus. Si, dans une circonscription, tous les sièges ne sont pas pourvus ou si le nombre d'électeurs est inférieur à la moitié des inscrits, un second tour à la majorité simple est organisé auquel prennent part les candidats initiaux.

Les normes concernant la procédure de vote et le décompte des suffrages constituent en principe une garantie légale pour un résultat authentique et conforme au choix du peuple ; cependant, les résultats des élections générales au Viet Nam suscitent encore des doutes puisque quelques 90 % des élus sont membres du parti communiste, les dirigeants en place obtiennent toujours des scores honorables et les candidats libres sont le plus souvent battus.

### Le contrôle de l'armée

Les instruments principaux du parti sont traditionnellement l'armée et l'administration. Si la première conserve des liens organiques forts avec le PCV, il n'en va pas de même pour l'administration confrontée aux bouleversements liés à la politique du renouveau.

L'armée vietnamienne est une institution « discrète »<sup>69</sup>. Composée d'environ 400 000 hommes, il s'agit d'une armée de volontaires plus que de conscrits,

---

<sup>68</sup> Martin Gainsborough, « Party control : electoral campaigning in Vietnam in the run-up to the may 2002 national assembly elections », *Pacific affairs*, 2005, n° 1, p. 57-75.

<sup>69</sup> Philippe Papin, *op. cit.*, p. 147.

puisque le service militaire qui dure deux ans ne concerne que 10 % d'une classe d'âge. Elle est appuyée, en cas de nécessité, par des forces de réserve et une milice populaire (art. 66 de la constitution). Ses missions sont multiples (art. 67) : elle défend la patrie contre les agressions extérieures, mais elle est également chargée de garantir l'ordre, « la stabilité politique et les libertés démocratiques », ainsi que de prévenir et réprimer « toutes sortes de crimes ». Les militaires sont peu représentés dans les institutions : 14 % de militaires au sein de l'Assemblée nationale, 15<sup>2</sup> % au comité central et moins de 7 % au bureau politique. Pourtant l'influence de l'armée est immense, sur le plan politique mais aussi économique.

Sur le plan politique, les militaires sont peu représentés dans les institutions parce qu'ils disposent de leurs propres structures : sur le plan territorial, le district militaire a pour interlocuteur le comité populaire de province ; la zone militaire, plus vaste que la province, dépend directement du pouvoir central. Les militaires disposent donc d'une réelle indépendance par rapport au pouvoir civil local. Du point de vue du parti, les cellules et comité militaires du parti regroupent la quasi-totalité des officiers ; la pyramide s'élève depuis le niveau de la compagnie jusqu'au comité central militaire et au bureau politique militaire. Dans ces instances dirigeantes, ne siègent que quelques civils comme le secrétaire général du parti et le Président de la république. Si l'armée n'intervient officiellement pas dans les affaires politiques du pays, c'est qu'elle est intimement liée au parti puisqu'elle a été à son service durant la guerre d'indépendance et qu'elle reste l'armée du parti. D'ailleurs, la première des quatre missions qu'elle s'assigne est la défense du parti, avant celle du régime, de la patrie et du peuple. L'une de ses tâches essentielles est la propagande à travers des émissions télévisées, la publication de nombreux journaux dont un grand quotidien, l'éducation des jeunes dans les régions reculées et auprès des ethnies minoritaires.

Sur le plan économique, l'armée contrôle de nombreuses activités commerciales. Elle est en réalité la première puissance économique du Viet Nam et le partenaire de nombreux investisseurs étrangers. La constitution (art. 68) assure d'ailleurs sans détours que l'Etat « associe la défense nationale à l'économie et l'économie à la défense nationale ». Les entreprises militaires sont présentes dans tous les domaines de l'activité économique : production,

construction, assemblage, vente, import-export. Dégagées des pesanteurs bureaucratiques qui entravent l'activité des sociétés civiles – privées ou publiques – elles sont autonomes, efficaces et rapides. C'est d'ailleurs l'armée qui en 1986 a été la première à proposer des réformes économiques. En 2013, elle gère trois cent trente sociétés civiles (dont quatre entreprises publiques importantes et soixante « entreprises conjointes » avec des étrangers)

### Une emprise contrariée sur l'administration

L'emprise du parti sur l'administration, totale jusque dans les années 1990, semble désormais moins évidente. Trois raisons permettent d'expliquer cette évolution rapide<sup>70</sup>.

D'abord, la politique du renouveau et les réformes économiques qui l'ont accompagné ont permis à l'appareil administratif, et donc aux fonctionnaires, de prendre le contrôle de l'ensemble des mécanismes de « l'économie à plusieurs composantes suivant l'orientation socialiste » au détriment des instances du parti. La mise en œuvre du principe « le parti dirige ; l'État gère ; le peuple est le maître » a produit des conséquences sur la nouvelle définition des missions qui leur sont respectivement confiées : le parti dirige indirectement l'économie du pays avec ses résolutions, mais l'appareil administratif contrôle à présent directement les mécanismes économiques par un régime d'autorisation préalable omniprésent et par un contrôle des activités industrielles et commerciales. L'appareil administratif au niveau central s'est donc en partie émancipé de la tutelle du parti.

Ensuite, leurs missions d'autorisation et de contrôle mettent les fonctionnaires directement en contact avec des industriels et des commerçants qui perçoivent des revenus bien supérieurs aux leurs. Deux attitudes sont dès lors observables : soit le fonctionnaire abuse de son autorité et tire un profit personnel des autorisations et des licences en les négociant financièrement ; soit il quitte l'administration pour s'orienter vers le secteur privé.

Ainsi, l'affiliation au parti qui permettait traditionnellement de tirer beaucoup d'avantages en termes de carrière, de statut social et de ressources financières, a-t-elle décliné dans les années 1990 en même temps que l'attractivité des

---

<sup>70</sup> Claude Emmanuel Leroy, *op. cit.*, p. 549 sq.

postes dans l'administration. Longtemps en situation de monopole dans le domaine de la gestion des activités économiques, et donc dans le contrôle des offres d'emplois, le parti doit désormais faire face à un secteur économique privé qui a contribué à créer un véritable marché de l'offre d'emplois. Ceci explique que les meilleurs éléments qui sortent des universités sont généralement recrutés dans le secteur économique privé et non plus dans l'appareil de l'État (et celui du parti).

Enfin, si les candidatures à des postes dans l'appareil de l'État tendent à diminuer depuis 1990, c'est parce que - indépendamment de la question du niveau de traitement du personnel administratif – le parti a engagé une nouvelle politique à l'égard des fonctionnaires qui implique une suppression de la sécurité de l'emploi pour ces derniers. Ils bénéficiaient auparavant de cette sécurité, sous réserve d'une soumission aux ordres du parti ; tel n'est plus le cas depuis le septième congrès national du parti de 1991 où il a été décidé de créer un statut des fonctionnaires mais surtout de réduire leur nombre :

« Entreprendre résolument la restructuration et la réduction des effectifs des organes administratifs dès l'année 1991, rendre l'appareil léger et efficace. Promulguer rapidement les statuts des fonctionnaires. Edifier un contingent de fonctionnaires dotés de vertus politiques, d'un sens élevé des responsabilités et hautement compétents <sup>71</sup>. »

Dès lors, le nombre des membres du parti au sein de la haute et moyenne administration diminue ; cette diminution atteint un niveau tel qu'elle oblige les dirigeants du parti à reconnaître la situation, puisque la nouvelle stratégie officielle en matière de politique du personnel doit justement permettre « d'apprécier et employer les cadres en se basant sur l'efficacité du travail fourni, qu'ils soient membres du Parti ou non <sup>72</sup>. »

---

<sup>71</sup>. Nguyen Van Linh, secrétaire général du parti, extrait du discours présenté au septième congrès national du parti, 24 juin 1991, Hanoi, Editions *The Gioi*, 1991, p.120.

<sup>72</sup>. Nguyen Van Linh, secrétaire général du parti, extrait du discours présenté au septième congrès national du parti, 24 juin 1991, Hanoi, Editions *The Gioi*, 1991, p.172.

Le nouveau statut des fonctionnaires s'explique précisément par la volonté du parti de créer des mécanismes de contrôle différents pour pallier la diminution du niveau d'intégration du personnel de l'appareil administratif dans celui du parti : puisque les mécanismes traditionnels ne permettent plus de contrôler directement la conduite et les activités du personnel administratif, le nouveau statut des fonctionnaires doit prévoir de nouveaux mécanismes de contrôle. Ainsi s'explique la grande réforme dans le domaine de la gestion du personnel administratif : ce que le parti contrôlait auparavant directement par des mécanismes d'éducation et de persuasion dans un système institutionnel entièrement fondé sur le centralisme démocratique, il tente actuellement de le contrôler par l'introduction du droit.

Ceci explique les principes qui guident la rédaction du statut des fonctionnaires : « Elaborer et promulguer les textes réglementaires relatifs à la fonction publique et aux fonctionnaires. Déterminer clairement les obligations, responsabilités, compétences, intérêts et discipline des fonctionnaires administratifs. Elaborer les critères de formation, de recrutement, d'utilisation des fonctionnaires. Former un contingent de cadres et de fonctionnaires ayant à la fois une haute qualification professionnelle et politique, un sens de la responsabilité, un dévouement à l'intérêt public, et une intégrité dans l'exécution de la fonction publique <sup>73</sup>. »

Mais ceci explique surtout le contenu de certains discours officiels : « Liquider les préjugés sur l'extraction sociale. Amender les mécanismes et les politiques présentant des failles susceptibles de favoriser la bureaucratie et la corruption. Ecarter et punir les éléments corrompus et ceux qui oppriment le peuple, quelle que soit leur position. Remplacer à temps ceux qui sont inaptes à accomplir les devoirs de leur charge. Appliquer le principe selon lequel le responsable a le droit et la responsabilité d'embaucher et de disposer de ses collaborateurs. Rénover le travail de formation des cadres, multiplier les méthodes de formation, de réformation et de recyclage des cadres de l'appareil de gestion de l'État ainsi que des hommes d'affaires appartenant à toutes les composantes

---

<sup>73</sup>. Do Muoi, secrétaire général du Parti, extrait du discours présenté au huitième congrès national du parti, 1er juillet 1996, Hanoi, Editions *The Gioi*, 1996, p.95.

économiques, afin qu'ils soient à la hauteur du nouveau mécanisme de gestion et acquièrent des connaissances de gestion moderne <sup>74</sup>. »

La permanence d'une opposition

Le système politique reste donc caractérisé par un monopole du pouvoir en faveur du parti. Deux observations s'imposent néanmoins.

D'abord, du point de vue de sa composition, le parti n'est pas un bloc homogène. Depuis les années 1950 jusqu'à la fin des années 1990, il était possible de définir deux courants qui dominaient au sein du bureau politique<sup>75</sup>: le premier, formé par les fondateurs du parti communiste indochinois qui avaient vécu de longues années en Russie ou en Chine, préconisait une lutte à outrance contre le France, puis les Etats - Unis, et une révolution léniniste ; l'autre courant, constitué de cadres formés à la veille de la guerre dans les universités françaises (comme Pham Van Dong, Premier ministre, et Vo Nguyen Giap, ministre de la Guerre) était plus ouvert aux échanges avec l'Occident et moins dogmatique dans l'approche révolutionnaire.

Plus récemment, les observateurs identifient trois « courants » au sein du parti<sup>76</sup>: le premier regrouperait les dirigeants des entreprises nationales et de l'armée autour de l'idée d'une préservation du rôle central de l'Etat ; le deuxième, emmené par le premier ministre, mettrait l'accent sur l'intégration du Viet Nam dans l'économie mondialisée ; le troisième soutient l'adaptation du Viet Nam aux standards internationaux, notamment en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit.

De 1945 jusqu'à sa mort en 1969, le Président Hô Chi Minh utilisa ces différents courants dans un souci de compromis entre la construction du

---

<sup>74</sup>. Nguyen Van Linh, secrétaire général du parti, extrait du discours présenté au septième congrès national du parti, 24 juin 1991, Hanoi, Editions *The Gioi*, 1991, p.172.

<sup>75</sup> Claude Emmanuel Leroy, *op. cit*, pp. 49-52.

<sup>76</sup> Thayer Carlyle, "Political legitimacy of Vietnam's one party-state", *Journal of current southeast Asia affairs*, 2009, n° 28, p. 47-70.

socialisme et les réalités vietnamiennes. La méthode est toujours d'actualité pour ses successeurs : le *dôi moi*, c'est à dire la réforme, essentiellement axée sur « les mécanismes du marché selon l'orientation socialiste » est une parfaite illustration d'une politique avant tout fondée sur le compromis. Dans un contexte d'ouverture économique multipliant les conflits d'intérêt, l'action des nouveaux dirigeants reste prudente, tout en maintenant le train de réformes visant au développement du secteur privé. Comme le souligne à juste titre Christian Lechervy, « Le VI<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste vietnamien (PCV), en décembre 1986, ne fut pas, contrairement à ce que l'on croit trop souvent, celui de l'émergence d'une nouvelle direction pour une politique économique renouvelée. Les résultats de ce Congrès, comme ceux qui suivront, furent la traduction de durs compromis<sup>77</sup>. » Cet auteur observe ainsi que « des changements politiques les plus récents, on ne peut affirmer qu'ils (les élites du Parti vietnamien) se sont succédé depuis dix ans pour appliquer le « renouveau ». A contrario, il apparaît que ce furent autant d'équipes de transition qui se sont adaptées aux événements plus qu'elles ne les ont précédés ».

C'est en sens qu'il est possible de constater que la pensée du Président Hồ Chi Minh, fondée sur l'idée de compromis, n'a pas qu'une valeur historique puisqu'elle est toujours d'actualité pour les héritiers de « la dynastie » actuelle : « totale absence de prétention d'ordre spéculatif » et « effort continuels vers la maîtrise des conjonctures politiques<sup>78</sup> » constituent toujours les deux aspects du marxisme vietnamien.

Seconde observation : l'omniprésence du parti n'a jamais empêché la permanence d'une opposition à l'extérieur du parti, contrairement au paradigme dominant dans les études menées par des chercheurs occidentaux sur le régime politique vietnamien des années 1950 aux années 1990 qui était

---

<sup>77</sup>. Christian Lechervy, « Les élites du Parti communiste vietnamien face à la *doi moi* », in *La transition politique en Asie Orientale, Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 28-1997, n°3, p. 119.

<sup>78</sup>. Trinh Van Thao, *Vietnam du confucianisme au communisme*, Paris, L'harmattan, 1991, p. 291.

celui d'une domination complète du parti sur les institutions, sans aucune opposition, l'inexistence de contre-pouvoirs politiques et intellectuels. Ce fut particulièrement le cas pendant la guerre froide de la part des chercheurs nord-américains qui niaient l'existence – au Viet Nam comme en Chine – de tout conflit interne, pour mieux souligner le caractère monolithique du régime.

Plus récemment, le discours a été repris par les promoteurs des modèles occidentaux dans le cadre de la rénovation du système juridique et politique vietnamien. L'introduction de modèles occidentaux sans aucune référence aux traditions et aux pratiques juridiques et politiques vietnamiennes est considérée par ces derniers comme une évidence : en apportant avec eux la modernité, les donateurs se dispensent ainsi de connaître et de comprendre la culture vietnamienne.

Or des études plus récentes témoignent de positions dissidentes (par rapport au rôle éminent du parti au sein des institutions et de la société) exprimées par des intellectuels, des journalistes ou des écrivains depuis les années 1950 : ce fut le cas du mouvement *Nhan Van Giai pham* qui, à la fin des années 1950, entra en conflit avec le parti sur la question de la protection des libertés individuelles et celle de l'autonomie du système juridique par rapport aux institutions politiques. Ce fut le cas dans les années 1960, lorsqu'un groupe de chercheurs en sciences sociales de Hanoi, connu sous le nom de « groupe du droit » (*To luat hoc*), initia une série d'études de droit comparé – notamment avec les systèmes juridiques occidentaux – et insista sur le rôle du droit dans la promotion du développement économique<sup>79</sup>. Plus récemment enfin, de nombreux écrits circulent au Viet Nam qui critiquent le contrôle du parti sur le système juridique et remettent en cause son leadership<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Sur ces mouvements, voir Mark Sidel, *Law and society in Vietnam*, Cambridge, Cambridge university press, 2008, p. 4 sq.

<sup>80</sup> En mai 2013, c'est une pétition signée par soixante-douze intellectuels, anciens ministres et officiers supérieurs de l'armée qui appelle à accompagner les réformes économiques de réformes politiques, notamment en supprimant l'article 4 de la constitution sur le rôle dominant du parti communiste. *Le Monde*, 14 juin 2013, p. 4.

Mais il est indispensable d'éviter les qualificatifs de « conservateurs » et « réformateurs » parce que l'élite politique vietnamienne est, avant tout, guidée par des motivations nationalistes qui font globalement réagir dans la même direction ceux qui occupent les postes-clés, par rapport aux grandes causes nationales. Il ne faut pas imaginer, à l'intérieur du parti, ou à l'intérieur du régime, deux clans qui auraient des visions politiques d'avenir différentes pour le pays. Quand un différend survient avec la Chine sur des questions économiques ou sur des questions stratégiques, tous les leaders réagissent de la même façon. De même, l'intégration du pays sur la scène internationale, l'ouverture économique, ne sont pas contestées à l'intérieur : c'est une raison d'Etat. En effet, plus d'un million de Vietnamiens arrivent sur le marché du travail chaque année depuis le début des années 2000.

L'élite vietnamienne est donc surtout dans une logique de reconduction et d'adaptation. Le onzième congrès du parti en a encore apporté la preuve : il s'agissait pour le parti d'affirmer son autorité<sup>81</sup> pour poursuivre l'intégration économique du pays sur la scène internationale. Les données sociales et économiques étaient telles en 2011 qu'il était impensable d'imaginer que les trois prochains dirigeants (le Président, le secrétaire général du parti et le premier ministre) orienteraient le Viet Nam sur une voie complètement différente en matière d'ouverture économique. Le *dôl Moi* s'est, année après année, renforcé, raffermi, et il n'est pas question de changer de stratégie.

Cependant, les faiblesses du régime de parti unique sont nombreuses : comment lutter contre la corruption si une opposition ne peut dénoncer les corrompus ? Comment lutter contre les abus si les contrepouvoirs sont éliminés ? Comment assurer la responsabilité de l'administration si sa mise en cause aboutit systématiquement à incriminer le parti ? Le régime ne parvient

---

<sup>81</sup> A la veille de chaque congrès, le parti réaffirme son rôle de moralisateur de la société. Et la moralisation passe souvent par la répression. Donc, quelques mois avant chaque congrès, le gouvernement lance des directives pour réaffirmer son autorité, pour ré-encadrer les libertés civiles afin de protéger la société de tout risque d'éclatement et pour réaffirmer son autorité en interne par rapport à des rivalités ou des luttes politiques au sein de l'appareil d'Etat.

pas à apporter de réponse à ces questions qui concernent la construction d'un Etat de droit.

## Troisième partie

### LA CONSTRUCTION LABORIEUSE D'UN ETAT DE DROIT

L'expression "Etat de droit" est utilisée pour décrire les procédures qui permettent l'exercice des droits et libertés reconnus aux individus et aux communautés dans un pays donné. Quelles que soient les particularités nationales, ces procédures dépendent de conditions qui sont similaires partout : pour que les droits et libertés soient respectés, il faut une relative stabilité des règles juridiques, le respect de ces règles par les autorités publiques et leur sanction par l'autorité judiciaire, et enfin une administration au service de l'intérêt général.

En tant que telle, la sécurité juridique que l'Etat de droit est censé procurer à chaque individu ne comporte aucune garantie relative à la stabilité d'un certain contenu, mais seulement celle que les normes ne seront appliquées et modifiées que de la manière explicitement prévue. Cette conception « technique » de l'Etat de droit se double pourtant dans le discours occidental de présupposés idéologiques : pour les dirigeants occidentaux et les organisations internationales, le contenu « libéral » des normes adoptées importe autant sinon davantage que la stabilité de ces normes. Et l'étiquette libérale recouvre non seulement les aspects politiques tels les droits de l'homme, mais aussi les principes du libéralisme économique, c'est à dire du capitalisme.

C'est que l'Etat de droit et la démocratie s'exportent. Le phénomène n'est ni nouveau, ni original : « l'ingérence démocratique » est pratiquée par les États-Unis depuis le 19<sup>ème</sup> siècle ; la puissance hégémonique justifie sa politique étrangère et son empire par les valeurs de liberté et de démocratie, même si son volontarisme a souvent rencontré la résistance des faits et des hommes, en particulier au Viet Nam ; elle a même expérimenté sur une large échelle une politique de « promotion de la démocratie » en Amérique centrale et du Sud dès le début des années 1980, transformant ainsi la démocratie en véritable arme de guerre. L'affirmation de la supériorité quasi morale de la démocratie libérale sur tous les autres modes de gouvernement n'était pas seulement mise au service des régimes amis, mais servait aussi de justification pour employer

contre les ennemis tous les moyens disponibles, y compris militaires. Suivis par leurs alliés, notamment européens, les Etats-Unis assurent l'hégémonie du modèle libéral au début des années 1990, à la suite de l'effondrement du système socialiste qui représentait le seul modèle politique alternatif

Ainsi défini comme un complément de la démocratie libérale, l'Etat de droit est devenu dans le discours politique une référence rituelle. Il serait pour ses promoteurs occidentaux l'axe de l'universalisation du droit, c'est à dire qu'il devrait être reconnu comme supérieur aux systèmes juridiques nationaux et aux pouvoirs étatiques.

L'intégration de l'expression « Etat de droit » dans le système politique et juridique vietnamien ne renvoie évidemment pas à cette conception.

En effet, si l'État de droit est classiquement défini dans les régimes politiques occidentaux comme un ensemble de mécanismes juridiques conçus dans l'intérêt des citoyens ayant pour but de les prémunir et de les défendre contre l'arbitraire des autorités étatiques, il est clair que « l'État de droit socialiste » ne relève pas de cette conception libérale de l'État et de la société.

Il faut d'abord rappeler que l'expression n'est pas une nouveauté au Viet Nam. Les constitutions successives évoquent en effet « l'État de droit du peuple, par le peuple et pour le peuple » ; depuis 1946, l'État vietnamien prétend gérer la société par le droit, c'est-à-dire par la législation socialiste. Donc, lorsque « l'État de droit » est affirmé en 2001, c'est toujours dans le cadre d'un régime socialiste : le principe doit cohabiter avec les principes socialistes selon lesquels tous les pouvoirs de l'État sont à la disposition du peuple, tous les pouvoirs étatiques sont confondus au profit des représentants du peuple, la répartition des tâches entre les organes dans l'exécution des activités législatives, exécutives et judiciaires ne signifiant en rien une séparation des pouvoirs. Enfin, et surtout, l'édification d'un « État de droit socialiste » est menée dans un contexte où le parti unique dirige : le parti communiste du Viet Nam.

Cependant, bien que le marxisme-léninisme ne soit pas opposé à l'État de droit, ce dernier n'est pourtant pas un idéal puisque le but final du socialisme est la disparition totale de l'État, qu'il soit de droit ou non. Ce principe qui exige, parmi d'autres, le respect de la constitution et de la loi par tous les acteurs du système politique, peut donc être considéré comme une sorte de déviation

tacite du régime politique actuel, ou même une contradiction avec l'unité du pouvoir et la toute-puissance du parti politique unique.

Comment alors expliquer l'insistance du régime à utiliser l'expression ? Plusieurs facteurs expliquent la reprise du concept d'État de droit dans la constitution en 2001. C'est d'abord la reconnaissance par le parti communiste, à l'occasion du congrès historique de 1986 qui instaure le programme économique connu sous le nom de *dôl moi*, du lien entre le droit et l'économie de marché : le droit commence à être considéré comme un élément décisif dans le développement économique du pays et son adaptation à la mondialisation. Sous l'influence des institutions internationales, notamment la Banque mondiale, les dirigeants vietnamiens acceptent de se conformer aux canons de la gouvernance mondiale ; ils comprennent que, comme le prônent le FMI, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, l'établissement d'un système de droit efficace est l'une des premières conditions d'une insertion réussie dans l'économie internationale. Les dirigeants chinois avaient adopté la même attitude quelques années auparavant<sup>82</sup>.

L'autre facteur est interne : il tient à la volonté du parti de continuer à fixer les orientations générales et les choix politiques, tout en laissant à l'Assemblée et au gouvernement un champ d'intervention plus large dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le droit est un moyen de parvenir à cet objectif. Le parti renforce sa légitimité en promouvant lui-même les réformes ; c'est ainsi que la résolution du neuvième congrès du parti en 2001 fixe les objectifs de la réforme juridique : créer un environnement réglementaire adapté aux affaires ; développer un cadre législatif et réglementaire complet dans les domaines de l'éducation, des sciences et des technologies, de la culture, de la religion, de la famille ; encadrer juridiquement le domaine de la défense et de la sécurité ; repenser les fondements légaux de l'État ; construire un code pénal et un code de procédure pénale modernes protégeant les droits de l'homme. Cette réforme a été mise en œuvre en plusieurs étapes législatives successives.

---

<sup>82</sup> Mireille Delmas – Marty, « La construction d'un État de droit en Chine dans le contexte de mondialisation », in *La Chine et la démocratie*, Paris, Fayard, 2007, p. 552.

Les dirigeants vietnamiens observent toujours avec beaucoup d'attention les évolutions en Chine : la révision constitutionnelle chinoise de 1999 ajoute un nouvel alinéa à l'article 5 de la constitution qui proclame la mise en place d'un « État de droit socialiste » ; la réforme de 2004 complète l'article 33 pour affirmer le respect et la garantie par l'État des droits de l'homme ; cette même réforme assure une protection générale de la propriété privée et ajoute au préambule de la constitution la doctrine des « trois représentativités » en vue d'encourager l'entrée des entrepreneurs privés au sein du parti communiste. Il s'agit donc de mettre le concept d'État de droit au service du développement économique. Mais l'introduction d'un concept libéral dans un système socialiste provoque des conséquences ambiguës ; en effet le système socialiste contient des éléments opposés au concept libéral de l'État : la confusion des pouvoirs, l'omnipotence d'un parti unique, l'absence d'un véritable contrôle juridictionnel de la légalité et de la constitutionnalité. Ces ambiguïtés, voire ces incohérences, évidentes en République populaire de Chine, se retrouvent au Viet Nam.

En témoignent les interprétations diverses du concept ou de la théorie de l'État de droit parmi les juristes vietnamiens. Certes, tous considèrent que le concept recouvre les idées de suprématie de la constitution, séparation des pouvoirs, indépendance du judiciaire et protection des droits de l'homme. En revanche, ils divergent sur les particularités de l'État de droit socialiste. Beaucoup suivent strictement la logique de l'idéologie marxiste-léniniste, fondée sur la nature de l'État : l'État socialiste est construit sur la base d'une alliance de la classe ouvrière avec les paysans et les intellectuels, l'ensemble étant dirigé par le parti communiste, avant-garde de la classe ouvrière ; toutes les activités de l'État qui composent le droit, la politique, les principes d'organisation et de fonctionnement doivent refléter l'optique de la classe ouvrière ; la volonté de la classe ouvrière est par conséquent imputée au peuple. De ce fait, beaucoup de juristes vietnamiens développent la théorie de l'État de droit comme justifiant la domination du parti communiste en tant que représentant unique de la classe ouvrière... Cette incohérence idéologique se traduit par des

réformes souvent contradictoires ou confuses<sup>83</sup>. Mais l'ambiguïté est nécessaire puisqu'elle aide le pouvoir politique à se légitimer sur le plan interne et sur la scène internationale.

D'autres juristes estiment que l'État de droit est une forme particulière d'État, qui s'oppose aux dictatures et à l'arbitraire ; il n'est pas un produit spécifique de la société bourgeoise mais présente une valeur universelle. Dans un État où la responsabilité des autorités publiques devant les citoyens est établie et renforcée, où l'État et le parti dirigeant affirment se soumettre au droit, la construction d'un État de droit est une nécessité objective<sup>84</sup>.

Mais ils sont alors conduits à admettre les carences d'un système juridique qui ne permet pas d'assurer une authentique sécurité juridique aux particuliers, à constater l'absence d'indépendance de la justice et à reconnaître l'excessive centralisation des pouvoirs au niveau central comme sur le plan local. Autant d'éléments qui font de la construction de l'État de droit un chantier colossal.

---

<sup>83</sup> Leila Choukroune, « Droit et économie dans le Vietnam du *doi moi* : l'insertion à la globalisation par l'État de droit », *Revue internationale de droit comparé*, 2004, n° 4, p. 891-916.

<sup>84</sup> Sur tous ces points, voir Tran Thi Lan Anh, *Recherche sur le contrôle de constitutionnalité des lois au Vietnam*, thèse droit public, université Toulouse 1 Capitole, 2012, p. 237 *sq.*

## Chapitre 1

### Les carences du système juridique

L'expression "Etat de droit" apparaît chez les juristes allemands dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle ; elle est utilisée pour exprimer l'exigence politique que l'arbitraire soit exclu dans les rapports entre la puissance publique et le citoyen. L'objectif est d'assurer à chaque individu une sécurité juridique. C'est précisément ce que revendiquent les critiques du régime vietnamien mais aussi des commentateurs à l'intérieur même du parti communiste.

Or, assurer la sécurité juridique à tout individu implique un minimum de stabilité du système juridique dans son ensemble, qui doit être suffisamment organisé et cohérent : c'est-à-dire que les normes doivent être reliées les unes aux autres et hiérarchisées. Cela suppose aussi que soit organisé un contrôle de conformité des normes inférieures par rapport aux supérieures.

En effet, le principe de hiérarchie des normes n'est pas un caprice de juriste : en n'attribuant pas la même valeur à toutes les normes, en les classant en fonction de leur nature et de l'autorité dont elles émanent, en forçant la norme inférieure à ne pas contredire la norme supérieure, il assure la sécurité juridique des individus et le respect de la répartition des compétences entre les autorités publiques qui participent à l'émission du droit d'un pays. Il faut y voir un gage de stabilité et d'égalité devant la loi.

Sur tous ces points, les carences de l'ordre juridique vietnamien sont manifestes.

### La cohérence problématique de l'ordre juridique

L'Etat socialiste caractérisé par la collectivisation des moyens de production sur le plan économique et par la domination d'un parti communiste sur le plan politique a pour objectif de préparer la société communiste. Dans ce contexte, en attendant l'avènement de la société communiste (où l'Etat et le droit qui sont des instruments de coercition disparaîtront), le droit socialiste présente un

certain nombre de particularités : d'une part, son rôle n'est pas de faire régner l'ordre ou de fournir un principe de solution des litiges. Le droit socialiste est conçu avant tout comme un moyen de transformer la société pour l'accompagner sur la voie communiste. Le but du droit est donc identique à celui de la politique : donner à la société une organisation économique nouvelle, et éduquer les citoyens en leur montrant le caractère coupable de certains comportements admis dans les pays capitalistes. D'autre part, dans le cadre de l'Etat socialiste, le droit occupe une place importante car le développement et la gestion d'une économie planifiée engendrent une abondante réglementation.

Ces deux missions priment toute considération sur l'ordonnement et la hiérarchie des normes.

L'imparfaite hiérarchie des sources du droit

Parmi les sources du droit socialiste, la constitution et la loi jouent un rôle déterminant parce qu'elles sont les vecteurs efficaces d'un changement rapide et révolutionnaire de la société ; le caractère dynamique et volontariste du droit socialiste peut ainsi s'affirmer. Les facteurs d'évolution plus lents comme la jurisprudence et la coutume occupent une place limitée.

Ainsi au Viet Nam, la constitution est présentée comme la norme suprême ; l'article 119 de la constitution de 1992 affirme que « la constitution de la République socialiste du Viet Nam est la loi fondamentale de l'Etat, ayant le plus grand effet juridique. Tous les autres textes juridiques doivent se conformer à la constitution ». L'article 70 de la même constitution précise que c'est l'Assemblée nationale qui « élabore, adopte et modifie la constitution et la loi » ; or jusqu'en 2013, le texte constitutionnel ne prévoyait pas de procédure spécifique pour l'adoption et la révision de la constitution, par rapport à la procédure législative ordinaire. Dès lors, il était impossible d'établir formellement la supériorité de la constitution sur la loi.

Depuis la révision constitutionnelle de 2013, il en va différemment puisque le nouvel article 120 détaille la procédure de révision. L'initiative appartient au Président de l'Etat, au comité permanent de l'Assemblée nationale ou à deux tiers des députés. L'Assemblée nationale décide de donner suite à la proposition de révision à la majorité des deux tiers. L'élaboration du projet de

révision relève d'une commission constitutionnelle créée par l'Assemblée nationale sur proposition du comité permanent. La commission élabore le projet en concertation avec les organisations sociales et les citoyens. Le texte de révision est adopté à la majorité des deux tiers des députés. L'Assemblée nationale peut décider d'organiser un référendum de ratification.

Mise à part cette possibilité laissée à l'Assemblée nationale de faire intervenir le peuple, le mécanisme de révision reste donc l'affaire exclusive des députés. La constitution vietnamienne peut donc être qualifiée de souple puisqu'elle peut être révisée par les organes et selon les procédures servant à l'adoption des lois ordinaires. La suprématie de la constitution n'est alors qu'un mot car il n'existe aucune différence entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires ; elles s'identifient et se situent à la même place dans la hiérarchie des règles juridiques.

C'est que la loi demeure la source juridique essentielle, conformément aux principes institutionnels socialistes. En effet, dans les pays socialistes tout le pouvoir politique est concentré entre les mains de l'organe législatif représentant le peuple. L'exécutif, l'administration et la justice lui sont subordonnés. Il n'est donc pas question de séparation ni d'équilibre entre les pouvoirs ; il existe seulement une répartition des fonctions entre les divers organes de l'administration étatique, sous la direction suprême des représentants du peuple. Les lois demeurent ainsi l'œuvre exclusive de l'organe législatif<sup>85</sup>. Les décrets et règlements adoptés par le Conseil des ministres le sont sur la base et en exécution des lois en vigueur. Il n'existe donc pas de pouvoir réglementaire autonome.

Pourtant, dans la pratique les actes législatifs issus de l'Assemblée nationale sont peu nombreux et leur nombre tend à stagner : ils ne représentent que 10 à 15% de l'activité normative durant la dernière décennie.

---

<sup>85</sup> L'article 70 de la constitution déjà cité indique que « l'Assemblée nationale a les tâches et les compétences suivantes : ... Elaborer les lois, décider du programme d'élaboration des lois... ».

Beaucoup plus nombreuses sont les normes infra-législatives<sup>86</sup> prises par l'Assemblée nationale et/ou son comité permanent (résolutions, ordonnances), le Président (décisions, ordres), le gouvernement (résolutions, décrets), le premier ministre, les ministres ainsi que les dirigeants des organismes ayant rang de ministère et les dirigeants des organes relevant du gouvernement (décisions, directives), les conseils et comités populaires (résolutions, décisions, directives), les juridictions (résolutions, décisions, directives)... Tous ces actes sont censés permettre d'interpréter et de faire appliquer la loi. Ils n'ont pas d'autonomie par rapport à la loi, pas plus que les autorités qui les prennent n'en ont à l'égard de l'Assemblée nationale. Cependant le volume de ces mesures est considérable et leur utilité souvent déterminante : en effet, en raison de la collectivisation de l'économie, l'administration joue un rôle beaucoup plus important que dans les pays capitalistes. En particulier, même après le *dôï moi*, beaucoup d'entreprises sont publiques et leurs actes entrent donc dans le domaine du droit réglementaire. Elles ont pour mission d'exécuter le plan de développement économique de la nation ; elles ne peuvent sortir des limites de ce dernier ; et c'est à l'administration de prendre les mesures générales et particulières pour fixer à chaque entreprise les objectifs et les limites de son activité (en fonction des orientations générales du plan national).

L'abondance et la nature de ces textes présentent des inconvénients : d'une part, ils submergent les administrations, notamment au niveau local ; d'autre part, ils ne sont pas toujours cohérents entre eux, certains services centraux et autorités locales ne tenant pas compte des décisions gouvernementales ; enfin, le flou de beaucoup de ces textes, énonçant des principes très généraux plutôt que des devoirs ou des obligations, laisse à chacun, dans la hiérarchie de l'appareil d'Etat, la possibilité de les interpréter et de leur donner le contenu qui conviendra en fonction des intérêts et des besoins du moment.

L'unité du système juridique pourrait être assurée par la présence de principes généraux ou fondamentaux. Ces derniers, dégagés par les juridictions,

---

<sup>86</sup> L'expression « infra-législatives » est utilisée car la notion d'acte réglementaire n'est pas reconnue par le droit vietnamien : la loi du 12 novembre 1996 sur la promulgation des actes de l'appareil administratif de l'Etat n'y fait pas référence.

permettent une interprétation systématique et cohérente des règles. Ils aident à donner un sens aux dispositions les moins claires et à combler leurs lacunes. La référence à ces principes permet d'échapper aux rigidités et parfois aux absurdités de l'interprétation littérale ; elle assure aux droits nationaux une indispensable souplesse et permet leur adaptation et leur modernisation progressives. Les exemples sont nombreux, dans le système de droit romano-germanique comme dans le système anglo-saxon, de règles interprétatives qui ont permis l'inflexion de dispositions anciennes devenues obsolètes pour répondre à de nouvelles attentes de la société.

Il n'en va pas de même dans un ordre juridique d'inspiration socialiste, comme c'est le cas au Viet Nam. Dans le cadre de la conception socialiste, le droit est étroitement rattaché à la politique des dirigeants et considéré comme un instrument de la souveraineté du peuple représenté par le parlement : la jurisprudence est donc cantonnée à un rôle d'interprétation de la loi, à l'exclusion d'un rôle de créateur de règles juridiques (ou de principes généraux). Cette position de principe est renforcée par l'absence d'un véritable « pouvoir judiciaire » comparable à celui qui existe dans les pays libéraux. Les juges sont certes indépendants de l'administration, mais ils doivent respecter les directives du parlement et du parti communiste.

Il n'existe dans les régimes socialistes aucun contrôle de constitutionnalité de la loi, puisque cette dernière est une règle suprême émanant des représentants du peuple. En revanche, les tribunaux peuvent être autorisés à juger de la légalité des actes administratifs. Mais, dans le cadre d'un contentieux, les tribunaux ont une simple fonction d'interprétation de la loi en vue de son application ; il n'est pas dans leurs attributions de faire évoluer le droit ou de le modifier.

Les tribunaux n'ont pas seulement à interpréter et à appliquer les lois ; ils doivent également assurer le succès de la politique entreprise en participant à l'œuvre d'éducation du peuple. Ils doivent mettre en évidence dans chaque affaire qu'ils ont à examiner une solution fondée sur le droit, mais qui soit également raisonnable et juste, et ainsi approuvée par les parties, y compris celle qui perd le procès. Le tribunal devient ainsi une école de la justice et de la concorde pour l'ensemble de l'opinion publique.

Même lorsqu'il est amené à interpréter la loi, le rôle du juge est étroitement encadré : la loi présente un caractère impératif et demande à être interprétée en conformité avec l'intention de ses auteurs. On attend des juristes et des magistrats une interprétation qui conduise à une application de la loi telle que conçue par la volonté des dirigeants. Cela n'implique pas que l'interprétation des lois en pays socialiste soit forcément littérale, ni que les lois doivent être appliquées à la lettre. Une telle attitude aboutirait d'ailleurs à faire de la loi une valeur « en soi », indépendamment de la politique poursuivie, ce qui serait en contradiction avec la conception marxiste du droit. L'interprétation des lois par le juge socialiste va donc être une interprétation logique tendant à donner aux textes le sens qu'ils comportent en fonction des principes qui structurent le système et qui guident la politique des gouvernants : c'est à dire les principes de la doctrine marxiste - léniniste.

Chaque année, la Cour populaire suprême édicte un recueil des instructions et des orientations dans le jugement servant à guider les tribunaux locaux. Ces textes n'ont certes pas une valeur obligatoire ; mais leur valeur incitative est certaine. Le conseil des juges de la cour populaire suprême émet également des résolutions qui guident les tribunaux dans l'application uniforme de la loi et font le bilan des activités juridictionnelles.

Quant à la coutume, la conception marxiste - léniniste du droit ne lui concède qu'un rôle restreint. La transformation totale de l'homme et de la société implique un changement révolutionnaire dans lequel la coutume représente plutôt le passé. Aussi ne conserve-t-elle une certaine importance que dans la mesure où elle est utile à l'interprétation de la loi ou à son application, et à condition que la loi se réfère explicitement à elle. Ainsi au Viet Nam, la coutume est-elle reconnue comme source annexe en matière de droit civil et de droit commercial. L'article 14 du code civil, relatif au principe de l'application des coutumes et de l'analogie dispose : «En l'absence de dispositions légales expresses ou de dispositions conventionnelles entre les parties, l'application des coutumes... est autorisée, pourvu qu'elle ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux énoncés par le présent code ».

Néanmoins cette infériorité n'est qu'apparente : sur le plan théorique, la société communiste sera en effet une société sans droit, où les rapports entre les hommes et les groupes ne seront réglés que par la coutume. La

préfiguration de cette coutume apparaît dans les constitutions de plusieurs Etats socialistes sous l'expression de « règles de vie en commun dans une communauté socialiste » : ces règles non écrites qui imposent des obligations aux citoyens sont déjà le fondement de la coutume à venir. En participant volontairement aux activités sociales organisées par le pouvoir, les citoyens préfigurent ce qui sera la réalité de la vie sociale dans la société communiste du futur. Sur le plan des pratiques sociales, on sait l'importance de coutumes locales dans la vie quotidienne des Vietnamiens.

En l'absence d'une hiérarchie claire entre les normes au sein du droit positif, l'unité du système vietnamien est donc problématique. Il semble que les normes sont classées, non en fonction de leur nature, mais selon l'autorité dont elles émanent.

La place incertaine des normes internationales

Avant que le Viet Nam n'entame le processus de négociation pour son accession à l'Organisation mondiale du commerce à la fin des années 1990, la question de la place des accords internationaux dans le droit interne n'était pas abordée dans les textes ni par la doctrine. L'ordonnance sur la conclusion et la mise en oeuvre des traités de 1989, premier texte législatif vietnamien sur le droit des traités, ne fait aucune allusion à ce point. La constitution de 1992, considérée comme un des résultats de la politique du *dôï Moi*, consacre le principe du respect par le Viet Nam des obligations contenues dans les traités dont il est signataire, mais ne comporte aucune disposition sur la place et valeur des traités dans l'ordonnement juridique interne. La loi sur la promulgation des textes juridiques, adoptée pour la première fois en 1996, modifiée et complétée ensuite en 2002, ne contient aucun article concernant la compatibilité des traités internationaux avec les règles promulguées par les organes nationaux. La promulgation de l'ordonnance de 1998 sur la conclusion et la mise en oeuvre des traités, deuxième texte législatif sur la question, n'a pas entraîné de changement dans ce domaine. Pourtant, certains textes législatifs ou réglementaires régissant des domaines particuliers, contiennent des dispositions sur la relation entre les normes conventionnelles et les normes internes du Viet Nam. Ainsi l'article 827 du code civil de 1995, relatif à la compatibilité du droit civil de la République socialiste du Viet Nam avec les traités internationaux, les droits étrangers et les coutumes internationales :

« Si les dispositions d'un traité international dont la République socialiste du Viet Nam est membre sont contraires aux dispositions du présent code, le traité international prévaut ».

Le Viet Nam a signé, depuis 1955, plus d'un millier de traités internationaux dans le domaine économique et commercial, dont sept cents sont toujours en vigueur. Avec son accession à l'OMC, les textes nationaux contenant des dispositions reconnaissant l'effet direct des traités sont de plus en plus nombreux. Ces dispositions spécifient que le Viet Nam accepte de donner la primauté à l'application des règles du traité international par rapport aux règles internes. Pour utiliser le vocabulaire des juristes, le Viet Nam semble accepter de se placer parmi les pays monistes, en admettant l'effet direct et la primauté des traités internationaux.

Cependant, quelques réserves s'imposent. D'abord, l'effet direct et la primauté des traités internationaux dans le droit interne vietnamien ne constituent pas encore un principe général. La possibilité d'une application directe des traités internationaux n'est admise que dans des cas particuliers où des dispositions expresses autorisent une telle application. Ensuite, les nombreux problèmes liés aux conditions, à la compétence, aux modalités d'application directe des traités internationaux, au règlement des conflits avec les normes internes, ne sont pas encore réglés en droit vietnamien. De surcroît, tous ces sujets, qui sont essentiels pour une application effective des traités, n'ont jamais fait l'objet d'une jurisprudence de la part des tribunaux. Il est vrai que la jurisprudence n'est pas considérée comme une source déterminante en droit vietnamien.

Cette imprécision du droit vietnamien a été partiellement levée par la promulgation de la loi sur la conclusion, l'adhésion aux traités et leur mise en œuvre en 2005. L'article 6 de la loi dispose : « Les traités internationaux et les règles juridiques internes 1. Dans les cas où un document normatif interne est en conflit avec un traité international auquel la République socialiste du Viet Nam est partie, le traité international prévaut. 2. La promulgation des documents juridiques doit faire en sorte qu'il n'existe aucun obstacle à la mise en œuvre des traités internationaux auxquels le Viet Nam est partie. 3. En fonction des prescriptions, de la teneur et des caractéristiques des traités internationaux, l'Assemblée nationale, le Président et le gouvernement peuvent décider d'accepter d'être liés par les traités internationaux et statuer

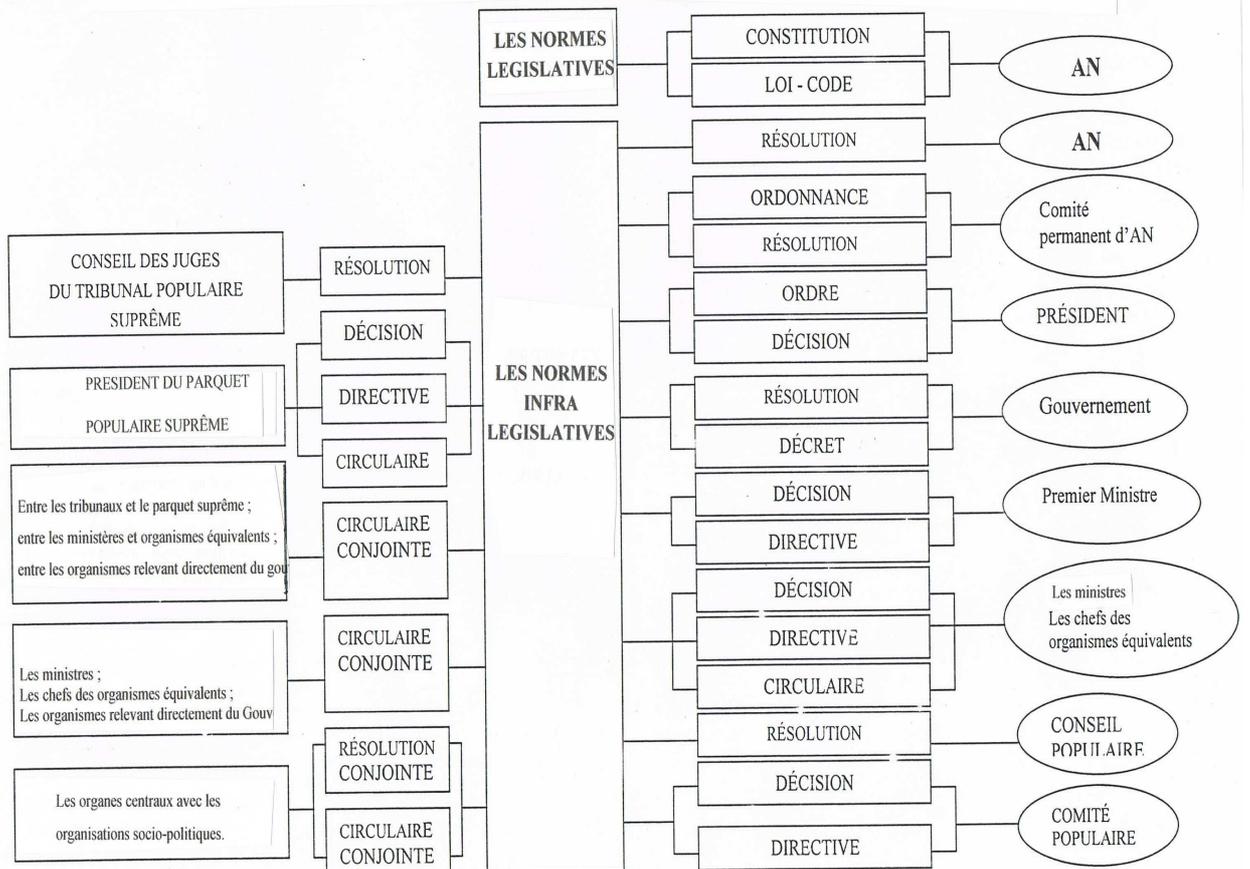
sur l'applicabilité directe, totale ou partielle de ceux-ci, selon qu'il est approprié, aux agences, organisations et personnes privées, si les traités internationaux sont clairs et suffisamment détaillés pour permettre leur mise en œuvre; et prendre la décision d'amender, d'abroger ou de promulguer des documents normatifs, ou faire des propositions à cet égard, afin de mettre en œuvre ces traités internationaux ».

Outre le fait qu'elle énonce pour la première fois un principe d'application générale régissant les rapports entre les règles conventionnelles et les règles juridiques nationales, cette disposition contient des précisions importantes : en premier lieu, concernant les conditions d'une application directe - soit en totalité soit en partie - d'un traité au Viet Nam, son alinéa 3 présente des dispositions similaires à celles acceptées par la majorité des États membres de l'ONU. En vertu de ces dispositions, l'application directe d'un traité dépend de l'exigence, du contenu et de la nature du traité, et les dispositions du traité international doivent être suffisamment claires et précises pour la mise en œuvre. En second lieu, la compétence pour déterminer l'applicabilité directe des traités internationaux relève des organes ayant la compétence pour l'acceptation de ces traités, à savoir l'Assemblée nationale, le Président de l'État et le gouvernement. Cette détermination doit avoir lieu au moment où ces organes décident de donner le consentement du Viet Nam à être lié par le traité en question. Ainsi, à la différence de la situation dans de nombreux États, cette disposition ne reconnaît pas le rôle des tribunaux dans la détermination de l'applicabilité directe des traités. Enfin, l'alinéa 1 de l'article 6 de la loi accepte clairement la primauté des traités internationaux sur les dispositions du droit interne vietnamien. Mais cette acceptation inclut-elle la constitution et la loi ?

Il est probable que cette profession de foi moniste dissimule une pratique dualiste, notamment de la part des juridictions. En cela, le Viet Nam ne se distingue pas de la plupart des pays asiatiques.

# L'ORDONNANCEMENT DES NORMES AU VIET NAM

## Constitution de 1992 et loi sur la promulgation des textes réglementaires



## **La soumission de l'Etat au droit : le contrôle de constitutionnalité**

Au stade de l'Etat de droit, l'Etat et l'administration sont toujours les producteurs de règles juridiques, mais ils acceptent de se les voir opposer et d'être contraints de les respecter. L'Etat de droit signifie donc que l'Etat accepte de se soumettre lui-même aux règles qu'il a posées, et en premier lieu à la constitution. Cette soumission se traduit par l'institution d'un contrôle de constitutionnalité.

En vertu du principe de constitutionnalité, les règles immédiatement inférieures à la constitution, c'est à dire les lois, doivent être conformes à la constitution. Elles doivent lui être conformes sur le plan formel (c'est à dire que les lois devront être votées en respectant la procédure et les conditions fixées par la constitution) et sur le plan matériel (elles ne devront contenir aucune disposition contraire à celles instaurées par la constitution). Elles tirent leur validité de cette conformité à la constitution. Le complément du principe de constitutionnalité « à l'étage inférieur » est le principe de légalité : les règlements doivent être légaux, c'est à dire conformes aux lois.

Comment justifier un tel contrôle au Viet Nam, alors que l'Assemblée nationale est l'instance politique suprême ?

Car une fois posé le principe de constitutionnalité, il faut le faire respecter. Il est alors nécessaire d'imaginer une autorité chargée de dire si une loi est conforme ou non à la constitution. La question est délicate en raison du pouvoir important de cette autorité qui va contrôler, et éventuellement sanctionner, les décisions de l'Assemblée.

L'émergence d'un débat sur le principe de constitutionnalité au Viet Nam

Le passage de l'Etat de police à l'Etat de droit s'est effectué différemment selon les pays, et les raisons qui l'expliquent sont diverses : intérêt de l'Etat à montrer l'exemple aux groupes privés, pressions sociales hostiles à l'arbitraire, emprunt d'institutions juridiques ou judiciaires à des modèles étrangers.

Au Viet Nam, un débat public est en cours depuis une décennie sur la « protection constitutionnelle », ainsi que sur le rôle du judiciaire, de l'exécutif et du législatif dans l'interprétation de la constitution et la sanction des violations de cette même constitution. Ce débat fait écho à celui en cours en Chine sur la

primauté de la constitution et les moyens de sanctionner cette primauté<sup>87</sup> ; il se nourrit également de la création de juridictions constitutionnelles ou du développement de leurs activités dans les pays voisins : en effet, ces dernières deviennent des acteurs à part entière sur la scène politique en Asie du sud-est. Les interventions récurrentes de la Cour suprême des Philippines dans le processus politique ont longtemps été considérées comme une exception dans la région ; puis elle a été imitée par la Cour constitutionnelle d'Indonésie qui a confirmé sa réputation d'indépendance et de professionnalisme en assurant les conditions d'une élection présidentielle démocratique en 2009 ; dans le même temps, la Haute cour de Malaisie a dû prendre position dans le débat sur l'utilisation du nom d'Allah et donner son opinion sur la mise en accusation du chef de l'opposition Anwar Ibrahim ; en Thaïlande, la Cour constitutionnelle (conjointement avec la Cour administrative suprême et la Cour judiciaire suprême) est intervenue pour prononcer la dissolution de certains partis politiques, condamner leurs dirigeants et donner son interprétation des décisions politiques du gouvernement...

C'est pour suivre ces exemples que les pétitions se multiplient au Viet Nam depuis le début des années 1990 pour demander à l'Assemblée nationale d'établir une juridiction constitutionnelle<sup>88</sup> ; elles se sont intensifiées pendant le débat qui a précédé la révision constitutionnelle de 2001. Non seulement les juristes mais aussi des citoyens, au Viet Nam et à l'étranger, ont demandé l'établissement d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité destinée à remplacer le système existant, qui en fait n'a jamais été utilisé : celui qui donne au comité permanent de l'Assemblée nationale la responsabilité d'interpréter la constitution et de contrôler son respect. En 2001, la décision avait été différée. Mais la discussion a resurgi récemment, encouragée par le parti et les juristes, et stimulée dans l'opinion publique par les scandales relatifs aux violations des lois et des principes constitutionnels par les autorités provinciales et locales. Certains dirigeants du parti ont appelé publiquement à

---

<sup>87</sup> Stéphanie Balme et Michael Dowdle, *Constitutionalism and judicial power in China*, Londres, Palgrave, 2008

<sup>88</sup> Mark Sidel, *Law and society in Vietnam*, Cambridge, Cambridge university press, 2008, p. 51.

l'institution d'un contrôle de constitutionnalité comme un moyen de renforcer les garanties constitutionnelles contre la législation et plus généralement les actes inconstitutionnels. Le débat n'a cessé de s'amplifier à l'approche de la révision constitutionnelle de 2013.

L'urgence d'un contrôle de constitutionnalité au Viet Nam est motivée par une série d'arguments relatifs à la structure et la consistance du système juridique : d'abord l'extrême variété et la grande quantité des règles juridiques émanant des autorités publiques aux différents niveaux, qui empiètent les unes sur les autres, ce qui suscite des difficultés dans leur application, aussi bien pour l'administration que pour les citoyens. Ensuite, l'absence d'unité et de cohérence de l'ordre juridique qui en est considérée comme la conséquence. Enfin, le caractère « normatif » - au sens de contraignant - des règles reste limité : les prescriptions sont souvent générales et semblent davantage symboliques ou de portée politique, que véritablement juridiques ; les textes législatifs présentent le caractère de guides de conduite plutôt que de normes ; la plupart d'entre eux ne prévoient pas de sanctions en cas de violation. L'explication de ce phénomène tient au recours par les pouvoirs publics de méthodes d'improvisation pragmatique et d'expérimentation qui permettent d'accumuler d'abord une expérience pratique et de ne légiférer que lentement, et de façon souvent floue et souple. L'inconvénient de cette démarche et qu'elle laisse aux autorités chargées d'appliquer la loi un choix discrétionnaire. Résultat : alors que la constitution est définie au Viet Nam comme « la loi fondamentale », il n'est pas possible d'établir clairement la hiérarchie entre la constitution, la loi et les autres textes juridiques, de censurer une législation inconstitutionnelle, ou encore de contrôler la légalité des actes de l'administration.

L'exigence d'un contrôle de constitutionnalité est également justifiée par l'apparition, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2001, de la notion d'« État de droit socialiste ». La volonté de réaliser un « État de droit socialiste » exprimée par les dirigeants du parti communiste devrait logiquement se traduire par l'établissement d'un mécanisme de contrôle et de surveillance de l'application de la constitution ; plus précisément, par l'établissement d'un organe spécifique chargé du contrôle de constitutionnalité des lois adoptées par l'Assemblée nationale. Sans un tel contrôle en effet, la

suprématie de la constitution demeurerait lettre morte et l'État de droit resterait une illusion.

Mais ce contrôle se heurte à nombre d'obstacles et de résistances, tant idéologiques et politiques que pratiques.

Le refus d'un contrôle de constitutionnalité des lois dans une démocratie populaire

Les principes idéologiques, politiques et juridiques qui fondent la conception socialiste de l'État et du droit s'opposent à un contrôle de constitutionnalité.

Sur le plan idéologique, le contrôle de constitutionnalité est un élément de la démocratie libérale ; cette dernière est en effet fondée sur l'idée de limitation du pouvoir de l'État. En revanche, la nature « populaire » de l'État socialiste ne justifie en rien une limitation ; un État « du peuple, par le peuple et pour le peuple » ne peut être considéré comme un danger pour les droits et libertés. Dès lors, ce type de contrôle y est considéré comme inutile.

Par ailleurs, le contrôle de constitutionnalité des lois vise à contrôler la conformité des lois votées par les représentants du peuple par rapport à la constitution ; il vise à forcer la volonté politique à respecter un cadre fixé par le droit. Or, dans la conception marxiste-léniniste, c'est le contenu politique de la décision qui prime sur le cadre juridique. Le droit est en effet un moyen au service du politique. Dès lors, comment prétendre limiter le pouvoir politique par la loi ?

Sur le plan politique, la théorie socialiste de « l'unité du pouvoir d'État » aboutit à rejeter la séparation des pouvoirs et à promouvoir au contraire l'unité du pouvoir au profit de l'assemblée, représentant le peuple.

Pour les théoriciens socialistes, la séparation des pouvoirs est en effet une notion formelle, visant à masquer l'antagonisme des classes dans la société. L'unité du pouvoir est la meilleure façon pour le peuple d'exercer le pouvoir d'État par le biais de ses représentants. Cette unité se traduit par un régime d'assemblée dans lequel tous les pouvoirs sont concentrés au profit des représentants du peuple, ces derniers déléguant différentes fonctions à des organes qu'ils contrôlent selon le principe du centralisme démocratique. Aucun

organe, y compris le juridictionnel, ne peut donc brider la volonté exprimée par l'assemblée.

De plus, le rôle dirigeant reconnu au parti communiste met en cause la suprématie de la constitution. En effet, cette dernière, comme l'ensemble de la législation et de la réglementation, doit être conforme aux directives politiques du parti. Étant donné que les instances du parti doublent les autorités étatiques à tous les niveaux, l'État et le droit sont soumis au pouvoir politique du parti unique. De ce fait, la constitution ne peut être une loi suprême. Elle reste soumise aux « lois fondamentales » du parti.

Du point de vue juridique, même si elle peut être présentée parfois comme la norme juridique suprême de l'État, la constitution n'est, pour les théoriciens socialistes, qu'un instrument juridique au service de la lutte des classes. Or, un contrôle de constitutionnalité ne se conçoit que si la constitution est effectivement considérée comme ayant une valeur normative supérieure et si elle présente un caractère suffisamment « rigide ».

Ce n'est pas le cas : la constitution socialiste est conçue essentiellement comme un « bilan » ; elle est un reflet de ce qui existe ; elle dépend de la situation économique et sociale : simple constatation d'un état de fait, la constitution socialiste ne peut donc servir de base à un contrôle de conformité qui interviendrait dans une phase d'évolution de la société qu'elle ignore. La constitution « bilan » ne peut donc constituer un fondement juridique solide. D'autant que lorsque l'infrastructure économique et sociale évolue, la superstructure – la constitution – doit être révisée pour lui correspondre. Ce fut le cas au Viet Nam en 1959, en 1980, en 1992, en 2001 et enfin en 2013. Il en résulte une instabilité constitutionnelle peu propice à un contrôle de constitutionnalité.

Enfin, la théorie socialiste réfute l'idée d'une suprématie de la constitution ; elle postule au contraire une identité de nature entre la constitution et les lois : en effet, l'Assemblée nationale, organe suprême du pouvoir de l'État, détient à la fois les compétences constituantes et législatives ; donc, la constitution est produite par le même organe que les lois ordinaires et selon la même procédure. Un contrôle de ces dernières au regard de la constitution est donc inconcevable.

Rien d'étonnant donc si aucune des quatre constitutions du Viet Nam ne prévoit de mécanisme de contrôle de constitutionnalité. La constitution de 1959 confiait à l'Assemblée nationale le soin de surveiller l'application de la constitution (art. 50) ; celle de 1981 lui donnait le pouvoir « d'exercer le contrôle suprême de la constitution et de la loi » tout en accordant au Conseil d'État la compétence « d'interpréter la constitution, les lois et décrets ». Cependant, ni l'Assemblée nationale ni le Conseil d'État n'ont pris de décision en vertu de ces dispositions.

La constitution de 1992 a suscité des changements significatifs dans le système constitutionnel vietnamien, notamment en ce qui concerne le rôle de l'État, l'économie privée ou le statut de l'individu. Cependant, alors qu'elle évoque la question de l'interprétation et de l'application de la constitution, elle ne prévoit aucun mécanisme pour les mettre en œuvre. Le texte de 1992 indique que l'Assemblée nationale est le seul organe disposant des pouvoirs constitutionnels et législatifs (art. 69) ; il ajoute (art. 70, al. 2) que l'Assemblée nationale exerce « le pouvoir de surveillance suprême de l'application de la constitution, des lois et des résolutions de l'Assemblée nationale ». L'article 81 de la loi sur l'élaboration des textes normatifs du 12 novembre 1996 (amendée le 16 décembre 2001) en déduit que l'Assemblée nationale peut annuler les actes des autorités publiques centrales en raison de leur inconstitutionnalité, y compris une loi ou une résolution de l'Assemblée nationale. Elle prend cette décision sur proposition de son comité permanent, du Président de l'État, des commissions de l'Assemblée nationale, du gouvernement, de la Cour suprême, du parquet populaire suprême, du Front de la patrie. Mais c'est bien le comité permanent de l'Assemblée nationale qui joue le rôle clé en matière d'interprétation : l'article 74 de la constitution qui détaille les attributions de ce dernier affirme qu'il est chargé d'interpréter la constitution, les lois et les ordonnances. L'alinéa 5 lui confie la mission de « contrôler l'application de la constitution, des lois, des résolutions de l'Assemblée nationale, des ordonnances et des résolutions du comité permanent de l'Assemblée nationale ; contrôler les activités du gouvernement, de la Cour populaire suprême et du parquet populaire suprême ; suspendre l'application des textes du gouvernement, du premier ministre, de la Cour populaire suprême et du parquet populaire suprême qui sont contraires à la constitution, aux lois et aux résolutions de l'Assemblée nationale et proposer à l'Assemblée nationale,

l'annulation de ces textes ; annuler les textes du gouvernement, du premier ministre, de la Cour populaire suprême et du parquet populaire suprême qui sont contraires aux ordonnances et aux résolutions du comité permanent de l'Assemblée nationale ».

À un degré moindre, la commission des lois de l'Assemblée nationale joue également un rôle important puisqu'elle est chargée d'examiner la conformité à la constitution des projets de loi dans les domaines civil, administratif et pénal. C'est également la commission des lois qui présente à l'Assemblée et au comité permanent des avis sur le programme d'élaboration des lois et des ordonnances. Mais son contrôle ne s'exerce qu'*a priori* et la valeur juridique de ses avis n'est que consultative. Au total, faute d'un mécanisme de contrôle clairement identifié dans la constitution, le contrôle de constitutionnalité exercée par l'assemblée nationale et ses organes reste formel ; il n'est pas utilisé dans la pratique

Toutes ces raisons expliquent l'absence d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité au Viet Nam et justifient les résistances opposées à son émergence. Pourtant, le débat a été relancé lorsque l'expression « Etat de droit socialiste » a été introduite dans la constitution (art. 2) à la faveur de la révision de 2001.

### La légitimité du contrôle

La plupart des juristes s'accordent pour reconnaître que les demandes pour davantage de démocratie dans la société vietnamienne sont inéluctables<sup>89</sup> ; l'État de droit est devenu un principe et une exigence essentiels ; or la justice constitutionnelle est l'instrument le plus efficace pour maintenir et protéger l'État de droit. Elle assure en effet la limitation des pouvoirs de l'État, en particulier le pouvoir du législatif (contrôle formel de constitutionnalité) ; dans le même temps, elle sauvegarde des droits fondamentaux des groupes et des individus (contrôle matériel de constitutionnalité). Reste à fonder la légitimité d'un contrôle de constitutionnalité au Viet Nam.

---

<sup>89</sup> Voir la Collection des travaux du *colloque international sur le contrôle de constitutionnalité*, Office du projet de l'aide à la réforme juridique et judiciaire au Vietnam, Hô-Chi-Minh-Ville, 12 – 13 mars 2009

La doctrine juridique vietnamienne considère désormais le contrôle de constitutionnalité des lois comme une nécessité sociale ainsi qu'un contrepoids utile aux pouvoirs élargis du législateur. L'affirmation d'une prédominance de la constitution sur les autres normes juridiques permet de lui subordonner tous les organes d'État en vue de rendre impossibles les décisions arbitraires et ainsi d'assurer la protection des droits et libertés. De ce point de vue, la doctrine officielle considère que le principe de constitutionnalité n'est pas incompatible avec la démocratie socialiste comme forme du système politique. Et elle reconnaît qu'il n'existe aucune raison pour que le législateur soit exempté de cette règle dans l'exercice de sa fonction législative.

Dès lors que le principe de constitutionnalité - et donc la hiérarchie des actes juridiques - est accepté, la question de sa garantie est posée. Cette dernière repose sur un contrôle exercé par une juridiction. Les critiques concernant le caractère non démocratique du contrôle de constitutionnalité et le statut non représentatif du juge qui en est chargé sont connues des juristes vietnamiens. Ils les rejettent en développant l'argumentation suivante : d'une part, ce contrôle ne remet pas en cause la suprématie du pouvoir législatif mais assure simplement la conformité « technique » de la loi à la constitution ; d'autre part, le contrôle de constitutionnalité contribue de manière efficace à la protection des droits ainsi qu'au caractère démocratique des rapports sociaux dans un système de démocratie socialiste garanti par la constitution<sup>90</sup>. Certains utilisent même un syllogisme : « la justice constitutionnelle n'existe dans un pays que si la constitution y est suprême. La constitution est suprême que si elle est adoptée par le peuple ; autrement dit, le pouvoir constituant appartient au peuple. Quand la constitution est considérée comme suprême, aucun organe ne lui est supérieur. La constitution est un texte qui manifeste de la manière plus complète la souveraineté du peuple »<sup>91</sup>. En exerçant son pouvoir

---

<sup>90</sup> Nguyen Trong Thoc, *La construction de l'État de droit du peuple, pour le peuple et par le peuple*, Hanoï, Mission politique nationale, 2005, p. 86 ; Tran Thi Lan Anh, *op. cit.* p. 303 sq.

<sup>91</sup> Tao Thi Quyen, « Le fondement du mécanisme judiciaire de surveillance constitutionnelle », *Revue des recherches législatives*, 2005, n° 10, p. 8 – 13, traduit par TRAN Thi Lan Anh, *op. cit.* p. 308.

constituant, le peuple attribue ses pouvoirs à l'Assemblée nationale, au judiciaire et au gouvernement. Aucun de ces organes ne peut donc être considéré comme le représentant de la souveraineté du peuple ; aucun ne peut donc être considéré comme l'organe de la puissance suprême. Seule la volonté du peuple est suprême ; autrement dit seule la constitution est suprême.

Mais ce raisonnement remet en cause le principe de l'unité du pouvoir énoncé dans l'article 2 de la constitution. C'est pourquoi les juristes interprètent ce principe d'une façon différente : ils considèrent que l'unité du pouvoir ne se traduit pas forcément par la prédominance de l'Assemblée nationale. Ils distinguent l'unité du pouvoir et la concentration du pouvoir et affirment que l'unité n'est pas remise en cause par la répartition des tâches que prévoit la constitution de 1992 entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Reste que le contrôle de constitutionnalité, s'il est établi au Viet Nam, nécessitera de repenser la place de l'Assemblée nationale. De même, il faudra sans doute adopter une loi relative au parti communiste qui établisse clairement son statut au sein du régime et sa position par rapport à la constitution.

Dernier argument en faveur de l'institution d'un contrôle de constitutionnalité : la garantie des droits fondamentaux énoncés dans le chapitre V de la constitution. Ce dernier reconnaît les droits et obligations des citoyens ; il détermine les engagements de l'État dans ce domaine, notamment son obligation de protéger les libertés fondamentales. Un contrôle juridictionnel permettra de garantir ces engagements.

Ces réflexions sur la légitimité du contrôle de constitutionnalité dans une démocratie socialiste ont amené les juristes vietnamiens à revisiter le constitutionnalisme et à le renouveler. Mais pour les plus réalistes, la question de la légitimité ne fait qu'occulter les véritables difficultés, d'ordre politique et pratique.

Les difficultés de la mise en œuvre

Les juristes vietnamiens s'efforcent de préciser l'objet du contrôle et d'en imaginer la mise en œuvre.

Les lois sont évidemment l'objet du contrôle de constitutionnalité. Mais que recouvre le terme de « loi » au Viet Nam ? Il désigne bien sûr les lois votées par

l'Assemblée nationale dans le cadre de sa fonction législative (art. 69 de la constitution). Il recouvre également les lois adoptées par la voie du référendum, même si, jusqu'à présent, aucune loi n'a été adoptée de cette façon au Viet Nam. Faut-il y inclure une troisième catégorie incluant les actes du comité permanent de l'Assemblée nationale (notamment les ordonnances) ou ceux émanant des organes exécutifs (notamment les décisions du Président ou du premier ministre) ? En effet, la hiérarchie des actes juridiques en droit vietnamien n'est pas clairement établie : de même que la supériorité de la constitution sur la loi reste relative dans la théorie socialiste du droit, la place des résolutions adoptées par l'Assemblée nationale, celle des ordonnances et des résolutions de son comité permanent, celle des ordres et décisions du Président, des résolutions et décrets du gouvernement, des décisions et directives du premier ministre ou des ministres, des résolutions des conseils populaires, des décisions et directives des comités populaires, demeure incertaine. Or la nature des actes qui font l'objet du contrôle de constitutionnalité doit être précisée pour renforcer la légitimité du juge.

Il faut également évoquer la question des décisions prises par les autorités locales : depuis le début des années 2000, le pouvoir politique national est de plus en plus concerné par les décisions des autorités locales (conseils et comités populaires) contraires à la loi, voire à la constitution. En 2003, le gouvernement a créé au sein du ministère de la Justice un département d'inspection des documents juridiques ; l'objectif était de permettre au ministère d'harmoniser la réglementation nationale et locale. Dès 2004, le département a identifié plusieurs décisions prises par les autorités de Hô-Chi-Minh-Ville concernant la confiscation de propriétés privées qu'il a jugées contraires à la constitution ; en 2006, ce sont huit décisions prises par les mêmes autorités qui ont été jugées contraires à la loi. Mais le problème n'est pas limité aux autorités locales : dans son rapport annuel de 2005, le département a identifié plus de 400 décisions promulguées par différents ministères qui entrent en conflit avec la loi. Dans son rapport de 2006, il publie

une liste de 90 décisions émanant de 33 provinces ou municipalités qui – selon le département - violent la loi ou la constitution...<sup>92</sup>

Quant au choix d'un mécanisme de contrôle approprié au système juridique vietnamien, il suscite un débat récurrent entre juristes et politiques. Un point fait cependant l'objet d'un consensus : l'échec du modèle de contrôle existant en Union soviétique et dans les démocraties populaires. Le contrôle – plutôt l'autocontrôle – y était exercé en effet par le comité permanent de l'Assemblée (le présidium du Soviet suprême en Union soviétique). En 1990, un comité de surveillance constitutionnelle fut établi : la brièveté de son existence, le nombre limité d'avis rendus, l'absence de valeur juridique de ces derniers ne permettent pas d'en faire un modèle. Mais pour certains auteurs vietnamiens, un comité de surveillance constitutionnelle créé par et au sein de l'Assemblée nationale pourrait représenter une solution de transition convenable. Il ne serait pas nécessaire de réviser la constitution ; de plus, l'Assemblée nationale conserverait son statut d'organe suprême et assurerait la mission de surveillance des activités de l'État, compris le contrôle de constitutionnalité et celui de légalité.

Mais cette formule présente l'inconvénient majeur de remettre en question l'efficacité d'un contrôle de constitutionnalité ; surtout dans le contexte actuel, il est difficile au législateur d'assurer un autocontrôle de constitutionnalité de ses actes. De plus, le caractère politique de ce contrôle est l'objet de nombreuses critiques sur son manque d'indépendance, sa partialité et son inefficacité. Une protection efficace de la constitution nécessite un organe indépendant de l'assemblée nationale.

Le choix d'un contrôle juridictionnel peut conduire à adopter deux formules différentes : un juge ordinaire (c'est-à-dire la Cour populaire suprême) ou un juge spécial. Pour le doyen Nguyen Dang Doung<sup>93</sup>, confier la compétence du

---

<sup>92</sup> Mark Sidel, *op. cit.* pp. 59, 60. Sur l'affaire – largement médiatisée en 2005 et 2006 - des droits des motocyclistes à Hanoi, voir les développements pp. 60 à 73.

<sup>93</sup> « La justice constitutionnelle au Vietnam dans le contexte de la construction de l'Etat de droit », in Dao Tri Uc (dir), *La justice constitutionnelle et le*

contrôle de constitutionnalité à la Cour populaire suprême présente l'avantage de ne pas violer le principe de l'unité du pouvoir au Viet Nam, puisque la juridiction n'a pas le droit d'annuler la loi inconstitutionnelle ; elle refuse simplement son application au procès en cours. Mais les critiques ne manquent pas : elles portent sur le déficit de légitimité de la Cour populaire suprême ; elles insistent sur la compétence lacunaire des juges (l'interprétation constitutionnelle – inévitablement créatrice – est beaucoup plus exigeante que les fonctions traditionnelles de protecteur et de « fidèle serviteur » de la loi) ; enfin, et surtout, elles dénoncent le manque d'indépendance du judiciaire à l'égard des autres pouvoirs, notamment du pouvoir exécutif.

C'est pourquoi beaucoup penchent pour un Conseil constitutionnel, ou une Cour constitutionnelle, qui serait chargé du contrôle. L'Assemblée nationale, organe étatique suprême, choisirait le chef de cette juridiction parmi ses députés ; la nomination des autres membres serait faite par le Président après approbation de l'Assemblée nationale ou de son comité permanent. Cette juridiction rendrait ses décisions *erga omnes*.

Mais la nature de ces décisions reste sujette à discussion au Viet Nam : en effet, dans le modèle européen, la juridiction constitutionnelle peut rendre une décision d'annulation de la loi inconstitutionnelle ; cette situation est acceptée dans un système de séparation des pouvoirs. Mais, dans un système juridique appliquant le principe de l'unité du pouvoir comme c'est le cas au Viet Nam, ce modèle ne peut être transposé trait pour trait. Faisant référence à l'expérience du juge constitutionnel yougoslave à l'époque socialiste, certains juristes vietnamiens proposent que, avant de rendre une décision, la juridiction constitutionnelle donne la possibilité à l'organe public – le plus souvent l'Assemblée nationale -qui a pris l'acte inconstitutionnel de l'abroger, totalement ou partiellement. Ainsi, la juridiction éviterait de contredire officiellement la volonté de l'Assemblée nationale. Si l'Assemblée nationale, ou l'autorité auteure de la loi, ne corrige pas ou n'abroge pas la loi inconstitutionnelle dans un délai de six mois après la décision de la juridiction, cette loi deviendrait caduque.

Il est évident que des choix d'ordre politique et technique sont indispensables. Le constituant, saisi de la question en 2013, n'a pas voulu trancher. Il a adopté une solution d'attente ; la nouvelle rédaction de l'article 119 comporte l'affirmation suivante : « Un mécanisme de protection de la constitution sera organisé par la loi ». Le principe du contrôle de constitutionnalité est donc énoncé ; reste à en déterminer les modalités...

## Chapitre 2

### L'improbable indépendance de la justice

Le confucianisme est toujours prégnant au Viet Nam. Il considère que la meilleure méthode de gouvernement est l'éducation : un bon dirigeant doit être loyal et avoir de la compassion pour les autres ; il gouverne par sa vertu et son exemple, non par le droit. Le confucianisme fait de la qualité d'humanité la règle cardinale du gouvernement. Par conséquent, sur le plan juridique, les règles de droit ne sont pas considérées comme le meilleur instrument pour régler les conflits dans la société. Au contraire, le compromis est toujours considéré comme une méthode judicieuse pour maintenir l'harmonie sociale. Selon la pensée confucéenne, de bonnes relations entre les personnes constituent une condition essentielle pour le vivre ensemble ; le fait de recourir aux juridictions, d'en venir à un procès, est sur le plan personnel une honte et sur le plan social la marque d'un échec grave. D'où la pratique très répandue de la conciliation par une autorité sociale ou politique. Une pratique qui déteint même sur la procédure juridictionnelle, puisqu'au Viet Nam le juge saisi d'un dossier agit d'abord en conciliateur... Car en cas de conflit, il vaut mieux chercher une solution amiable. Cette philosophie a logiquement conduit, dans le Viet Nam ancestral, à une sorte d'hostilité envers les tribunaux ; d'une certaine manière, cette attitude s'est maintenue jusqu'à nos jours. Un dicton vietnamien affirme que « le malheur accompagne celui qui doit aller au tribunal ».

La conciliation a pour but non d'éviter le conflit mais d'en diminuer l'intensité sociale. Elle permet de préserver, au moins en apparence, l'harmonie : l'harmonie dans les relations interindividuelles et sociales, révélatrice de l'harmonie cosmique. Le refus du conflit ouvert et avéré, le caractère toujours feutré de la compétition, le maintien du dialogue et la recherche constante du plus petit commun dénominateur, le respect scrupuleux de l'indépendance du partenaire sont autant de marques d'attachement au concept d'harmonie. Ce sont également autant de moyens d'éviter de perdre la face, ou de la faire perdre au partenaire. Faire perdre la face est grave car cela revient à mettre

quelqu'un dans une situation sans issue, et rendre tout arrangement impossible.

Pour résumer, le Viet Nam, comme la plupart des sociétés asiatiques, préfère la prévention à la répression, l'éducation à la loi, l'accommodement au contrat. En Asie du sud-est, on peut même sans exagération parler d'un refus du droit, ou plutôt d'un refus des dérives que connaît le droit en Occident, c'est à dire la juridicisation de la vie politique et sociale, et la juridictionnalisation des relations sociales. Alors que le droit est devenu en Occident l'instrument universel d'organisation de la cité, et régente jusqu'aux rapports privés, il est considéré en Asie comme impuissant à faire régner l'ordre. C'est le respect des principes moraux et des rites qui doit réguler les rapports individuels et politiques ; le principe de l'ordre est dans les esprits et dans les mœurs.

Cette tendance est renforcée au Viet Nam par plusieurs facteurs : la tradition d'autonomie villageoise où les règles de vie collective sont coutumières, ce qui se traduit par l'affaiblissement du droit étatique ; l'importance du confucianisme qui privilégie les relations sociales ainsi que les devoirs qui s'y rattachent au lieu d'une conception abstraite et impersonnelle des lois et des droits ; la théorie socialiste relative au droit qui considère que ce dernier est destiné à servir les intérêts des capitalistes et les juridictions comme des institutions au service de la position dominante de la classe bourgeoise<sup>94</sup>. Quant à la justice, dans une société socialiste, loin d'être une force indépendante au sein du système politique, elle doit servir principalement d'instrument à l'État dans son effort pour transformer la société sur la voie du communisme. En raison de l'importance de l'idéologie marxiste dans les affaires de l'État, c'est le parti - et non les juridictions - qui interprète la loi.

Pourtant, avec la rénovation, la justice devient une préoccupation importante parce qu'elle répond aux besoins des citoyens sur le plan civil mais aussi économique : sur le plan civil, en tant que rempart de la liberté, pour limiter les abus et les violations du droit de la part des organes et des fonctionnaires de l'État ; sur le plan économique, parce que le bon fonctionnement d'une économie de marché suppose un minimum de sécurité juridique et

---

<sup>94</sup> Nguyen Cuu Viet, *Théorie générale de l'Etat et du droit*, Hanoi, Presses de l'université nationale de Hanoi, 1997, p. 121.

d'indépendance ainsi que d'impartialité des juridictions. C'est par exemple avec le *dôl moi* qu'est introduite dans la doctrine juridique vietnamienne la notion de juridiction administrative.

Encore faut-il que cette justice soit indépendante, ou dispose d'une réelle autonomie, à l'égard du pouvoir politique : une exigence qui constitue un redoutable dilemme pour le régime.

### **L'autorité judiciaire dans les constitutions vietnamiennes.**

La question de l'autonomie du judiciaire est posée dans chacune des constitutions du Viet Nam. Mais conformément à la logique socialiste, ces dernières font de l'ensemble des juridictions ainsi que des magistrats du siège et du parquet une autorité et certainement pas un pouvoir.

La constitution de 1946 définit le système juridictionnel vietnamien comme composé de la Cour suprême, des cours d'appel, et des juridictions de première et seconde instance (art. 63) : autrement dit un système juridictionnel à quatre niveaux. Les juges sont nommés par le gouvernement (art. 67) ; néanmoins, une forme d'autonomie judiciaire est prévue à l'article 69 : « En formation de jugement, le juge doit seulement suivre la loi. Les autres autorités publiques ne doivent pas intervenir dans le jugement ».

Les constituants empruntent aux systèmes russe et chinois la nomination d'assesseurs populaires dans les affaires pénales « pour exprimer leur opinion et pour prendre des décisions conjointement avec les juges (art. 65).

L'article 51 prévoit la possibilité pour l'Assemblée nationale d'organiser un tribunal spécial pour juger le Président, le vice Président et les membres de l'Assemblée nationale.

Plus détaillée que la précédente, la constitution de 1960 mentionne la Cour suprême, les cours populaires inférieures, et les tribunaux militaires ; elle ajoute que l'Assemblée nationale peut créer des juridictions spéciales.

Les conseils populaires sont chargés d'élire et de révoquer les présidents des différentes juridictions. Le système des assesseurs populaires, déjà mentionné dans la constitution de 1946, est confirmé et même renforcé par une

disposition de l'article 99 qui précise que, « dans l'administration de la justice, les assesseurs populaires disposent des mêmes pouvoirs que les juges ».

La constitution indique que les tribunaux populaires sont indépendants et seulement soumis à la loi (art. 100). En réalité, les juges vietnamiens étaient soumis aux décisions du parti, au niveau national comme au niveau local ; de ce fait, l'autonomie ou l'indépendance du judiciaire est restée largement illusoire. Cependant, aussi rhétorique soit-elle, cette disposition devrait permettre par la suite aux juges, aux juristes et plus généralement aux usagers du système judiciaire de revendiquer l'indépendance de la justice.

La constitution indique que la Cour suprême contrôle le travail des juridictions inférieures, des tribunaux militaires et des juridictions spéciales (art. 103 et 104). Elle reconnaît le rôle du parquet populaire : ce dernier n'était pas mentionné dans la constitution de 1946, mais s'était développé dans la pratique. Le parquet populaire, emprunté à la « procureure » de l'Union soviétique, est chargé tout à la fois des fonctions de procureur et du contrôle des actes des autorités administratives. Le parquet populaire, soumis au pouvoir exécutif, était un vecteur supplémentaire du contrôle du gouvernement et du parti sur le système juridictionnel.

Dans la constitution de 1980, le système reste très semblable à celui mis en place en 1960 : une Cour suprême, des tribunaux populaires et les tribunaux militaires. La Cour suprême est responsable devant l'Assemblée nationale et (dans l'intervalle des sessions) devant le Conseil d'État (art. 67).

Au niveau inférieur, les tribunaux populaires sont responsables devant les conseils populaires ; ce qui signifie que les juges sont responsables devant les conseils populaires, eux-mêmes contrôlés par le parti.

Tout comme la constitution de 1960, l'autonomie du judiciaire n'est évoqué qu'à propos des procès durant lesquelles « les juges et les assesseurs populaires sont indépendants et seulement soumis à la loi » (art. 131). Le principe s'applique donc seulement au juge en tant qu'individu davantage qu'aux juridictions en tant qu'institutions ; et encore ce principe n'est-il valable que durant la procédure judiciaire.

En comparaison, le parquet populaire joue un rôle important, emprunté à celui de la « procurature » en Union soviétique. C'est-à-dire qu'il dirige les enquêtes civiles et pénales et poursuit les suspects, comme tout procureur ; en outre, il contrôle le respect de la loi par les ministères, les administrations et plus généralement les organes placés sous l'autorité du conseil des ministres, les autorités locales, les organisations sociales et plus généralement tous les citoyens... Il ne réfère qu'au parquet populaire suprême de Hanoi, et non aux conseils populaires locaux, ce qui lui laisse davantage d'autonomie et lui confère davantage de pouvoir. Pendant des décennies, les procureurs ont donc exercé une influence comparable, sinon supérieure, à celle de la « magistrature assise ».

L'actuelle constitution de 1992 consacre son chapitre VIII aux juridictions populaires et au parquet populaire et introduit la notion de « pouvoir judiciaire »<sup>95</sup>. Ils « sont chargés, dans la limite de leur compétence, de la protection de la justice, des droits de l'Homme, des droits du citoyen, du régime socialiste, des intérêts de l'État et des droits des collectivités et des individus » (art. 102). Les juridictions sont « la Cour populaire suprême, les juridictions populaires locales, les juridictions militaires et les autres juridictions désignées par la loi. Dans les cas exceptionnels, l'Assemblée nationale peut décider la création de juridictions spéciales ». La dernière phrase pourrait être utilisée dans le futur pour mettre en place une cour constitutionnelle ou une chambre constitutionnelle au sein de la Cour suprême, si le débat sur le contrôle de constitutionnalité des lois aboutit. L'article 103 indique que « les assesseurs populaires et militaires sont associés au jugement des cours et tribunaux populaires et militaires conformément à la loi. Pendant le jugement, les assesseurs ont le même pouvoir que les juges professionnels ». Les assesseurs sont choisis parmi les citoyens, la plupart d'entre eux étant membres du parti. Ce système fait à la fois l'objet d'approbations (il permet d'apporter un regard extérieur sur les affaires judiciaires et éventuellement de contrôler le processus de décision) et de critiques (absence de professionnalisme, possibilité de pression sur les assesseurs ou de corruption de ces derniers). Dans l'exercice de leur pouvoir juridictionnel, les juges et les

---

<sup>95</sup> Art. 102 : « Les tribunaux populaires... exercent le pouvoir judiciaire ».

assesseurs populaires sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi, affirme l'article 103.

L'article 104 indique que «la Cour populaire suprême est l'organe juridictionnel le plus élevé de la République socialiste du Viet Nam. Elle supervise le jugement des juridictions populaires locales et des juridictions militaires. Elle supervise également le jugement des juridictions spéciales et des autres juridictions, sauf disposition contraire de l'Assemblée nationale lors de la création de ces juridictions ». Il est donc clair que la Cour suprême contrôle les jugements des juridictions inférieures, et non pas leur fonctionnement ni leur administration, ni la nomination des juges. Cette tâche incombe aux conseils populaires (ou à l'autorité militaire pour les tribunaux militaires). D'ailleurs, l'article suivant précise que le président de la Cour populaire suprême est responsable devant l'Assemblée nationale et doit lui rendre compte de ses activités. Entre les sessions parlementaires, il est responsable devant le comité permanent de l'Assemblée nationale et le Président de l'État. Quant aux présidents des juridictions populaires locales, ils sont responsables devant les conseils populaires correspondants et doivent leur rendre compte de leurs activités. Le contrôle de la cour populaire suprême est donc limité aux éléments juridiques du « jugement ». Cette double responsabilité des juges – technique et politique – fait l'objet d'un débat au Viet Nam dans la perspective d'une plus grande indépendance du judiciaire.

La constitution tente de régler le problème récurrent de l'ignorance, ou de la non-application, des décisions de justice par les institutions publiques, les organisations économiques ou les individus. L'article 106 prévoit que «les décisions de justice déjà passées en force de chose jugée doivent être respectées par tout organe d'État, toute organisation économique, sociale, toute unité des forces armées et tout citoyen ; les personnes concernées doivent l'exécuter de manière rigoureuse ».

Le parquet populaire suprême exerce l'action publique et contrôle les activités judiciaires pour assurer que la loi soit observée rigoureusement et d'une manière unifiée. Les parquets populaires locaux, les parquets militaires exercent l'action publique et contrôlent les activités judiciaires dans les limites des compétences déterminées par la loi. L'article 107 – dans sa rédaction initiale - donnait au parquet populaire non seulement le rôle principal dans la

poursuite des délits et des crimes, mais aussi la capacité de contrôler le respect de la loi par le gouvernement, l'administration et les citoyens, tout comme son homologue dans l'ex Union soviétique. Cette dernière fonction a été abondamment critiquée après l'adoption de la constitution de 1992, de nombreux juristes demandant que le rôle du parquet soit limité à celui d'un ministère public. C'est ainsi que l'article 107 a été amendé en 2001 pour réduire le rôle du parquet populaire.

La volonté affirmée par le parti communiste de construire un « État de droit socialiste » l'a conduit à élaborer une stratégie de réforme judiciaire planifiée jusqu'en 2020. Les grands objectifs de cette réforme sont énoncés dans la résolution 49 – NQW du 2 juin 2005 : élaborer des mesures alternatives aux peines d'emprisonnement ; renforcer le rôle des parties dans la procédure civile afin de réduire l'intervention de l'État ; réorganiser les tribunaux et renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; redéfinir le rôle du ministère public et renforcer le rôle de l'avocat ; renforcer l'efficacité de l'exécution des jugements ; limiter les injustices en instaurant un régime de réparation des préjudices causés par l'État. A la suite de l'adoption de cette résolution, des règles ont été modifiées ou créées, accordant davantage de droits à la défense, instaurant un droit à l'indemnisation en cas de détention provisoire illégale, ou mettant en place une responsabilité personnelle des autorités participant à la procédure pénale. De même, un projet de réforme du code de procédure pénale sera discuté en 2014 par l'Assemblée nationale.

Mais il n'est pas question de remettre en cause la subordination du judiciaire au parti.

### **Les juridictions judiciaires**

La loi sur l'organisation judiciaire a été adoptée le 2 avril 2002, se substituant à la loi du 6 octobre 1992 sur l'organisation judiciaire, modifiée par les lois du 28 décembre 1993 et du 28 octobre 1995.

#### **1. L'organisation juridictionnelle**

Le système juridictionnel se décompose en trois degrés : la Cour populaire suprême sur le plan national, les cours populaires de province, et les tribunaux populaires de district. De ce point de vue, le texte de 2002 ne modifie pas

l'organisation des tribunaux tels qu'elle a été définie en 1959 d'après le modèle des juridictions de l'Union soviétique.

La Cour populaire suprême est l'organe juridictionnel suprême qui comprend un conseil des juges, un comité des juges, une cour militaire centrale ; les magistrats se partagent entre plusieurs chambres : pénale, civile, économique, administrative, prud'homale et d'appel. D'une part, la Cour garantit l'application uniforme de la loi par les juridictions et fait le bilan des pratiques juridictionnelles en supervisant les jugements des juridictions locales ainsi que de ceux des juridictions spéciales et d'autres juridictions (à ce titre, elle publie régulièrement des résolutions recommandant aux tribunaux de suivre son interprétation de la loi). D'autre part, elle statue sur les appels en supervision, ou en révision, formés contre les jugements et les décisions de justice déjà passées en force de chose jugée. En effet, toute affaire déjà tranchée par une cour locale de l'échelon immédiatement inférieur, dont le jugement ou la décision rendue, non encore passée en force de chose jugée, fait l'objet d'un appel, peut être reconsidérée.

Le conseil des juges est un élément important de la Cour populaire suprême puisqu'il émet des résolutions afin de conduire la politique du jugement des cours locales et tribunaux locaux. Le nombre total des membres du conseil des juges ne peut excéder dix-sept.

La chambre d'appel de la Cour populaire suprême juge en deuxième instance toute affaire déjà tranchée par une cour locale de l'échelon immédiatement inférieur, dont le jugement ou la décision rendue en premier ressort, non encore passé en force de chose jugée fait l'objet d'un appel. Elle statue sur les recours et les contestations contre les décisions des cours populaires de province rendues en matière de redressement et de liquidation judiciaire conformément à la loi. Actuellement elle se trouve à Hanoi (capitale), à Hô-chi-minh-ville (au sud), et à Danang (au centre).

Les cours populaires de province, ou de ville, relevant directement du pouvoir central (au total soixante-trois), jugent en première instance les affaires déterminées par la loi, et en deuxième instance les affaires déjà tranchées par un tribunal populaire de l'échelon inférieur dont le jugement ou la décision de justice rendue en premier ressort fait l'objet d'un appel. Elles se composent

d'un comité des juges (maximum neuf membres) et de plusieurs chambres : pénale, civile, commerciale, administrative, prud'homale.

Le tribunal populaire de district ou arrondissement de ville relevant directement du pouvoir central juge en premier ressort.

L'organisation juridictionnelle comporte également des juridictions militaires qui sont réparties en une cour militaire centrale, des cours militaires de zone et des tribunaux militaires régionaux.

Organisé selon le principe du centralisme démocratique, le tribunal populaire procède à un jugement collectif et prend ses décisions à la majorité.

## 2. Les magistrats

Les juges sont nommés par le Président de l'Etat après avis du conseil de sélection des juges sur la proposition du président de la Cour populaire suprême ( pour les juges de la Cour populaire suprême), du ministre de la Justice (pour les juges des cours populaires de province ou de ville relevant directement du pouvoir central) ou du directeur du service judiciaire et du ministre de la Justice (pour les juges des tribunal de district, d'arrondissement, de ville dépendant de la province ). Leur mandat est de cinq ans, renouvelable sur proposition du conseil de sélection des juges. Ce dernier tient compte de la formation universitaire en droit, de l'expérience professionnelle et de l'ancienneté dans les fonctions juridictionnelles.

Les assesseurs populaires de la Cour populaire suprême sont nommés par le comité permanent de l'Assemblée nationale, sur proposition du comité central du Front de la Patrie ; ceux des tribunaux populaires locaux sont élus par le conseil populaire correspondant, sur proposition du comité du Front de la Patrie du même échelon. Leur mandat est de cinq ans. Magistrats professionnels et assesseurs sont donc dépendants des choix effectués par les autorités du parti communiste.

L'instance en premier ressort relève des tribunaux populaires. Cette instance comporte trois membres : un juge et deux assesseurs qui ont les mêmes pouvoirs que le juge. Il est à noter que le pouvoir de l'assesseur est très étendu. En effet, selon le principe du jugement collectif, les décisions sont prises à la majorité. Par conséquent, les assesseurs peuvent former une

majorité contre le juge. Cependant, ces derniers n'ont pas toujours le niveau juridique requis.

En revanche, l'instance d'appel est jugée par trois juges professionnels, en l'absence d'assesseurs.

Avant la modification de la constitution de 1992 intervenue en décembre 2001, et l'adoption de la loi sur l'organisation du parquet populaire en avril 2002, le pouvoir du parquet populaire était très large puisque le parquet populaire suprême contrôlait l'observance des lois par les ministères, les organismes équivalents et les autres organismes relevant du gouvernement, les organismes de l'administration locale, les organisations économique, les organisations sociales, les unités des forces armées populaires et les citoyens ( art. 137 de la constitution). Il était donc susceptible d'intervenir dans n'importe quelle activité de l'administration, des organisations économiques publiques ou privées, des organisations sociales et même des citoyens.

Le parquet populaire exerce l'action publique et contrôle les activités judiciaires conformément à la constitution et à la loi (art. 1 de la loi sur l'organisation du parquet populaire adoptée le 2 avril 2002). Pour exercer l'action publique, il contrôle la légalité durant le déroulement des enquêtes pénales et durant le jugement des affaires pénales. De plus il est chargé de contrôler simultanément le règlement des affaires civiles, administratives, commerciales, prud'homales ; l'exécution des jugements ; les détentions, les gardes à vue, l'administration et la rééducation des détenus.

Les procureurs et les enquêteurs sont nommés pour cinq ans dans les mêmes conditions que les juges.

### 3. Les auxiliaires de justice :

La profession d'avocat est ancienne dans le système judiciaire vietnamien. Le premier décret régissant cette profession a été promulgué le 26 novembre 1876, les avocats étant alors chargés de défendre les Français et les Vietnamiens naturalisés français devant le tribunal français de Cochinchine. En 1884, le gouverneur général de l'Indochine prend un décret instituant les barreaux de Saigon et d'Hanoi ; les avocats exercent leur profession seulement devant les tribunaux français (les tribunaux vietnamiens fonctionnent sans défenseur). Dès l'indépendance, Hô Chi Minh signe, le 10 octobre 1945, un

décret relatif à l'organisation des barreaux au Viet Nam : un texte qui conserve l'essentiel des dispositions auparavant prises par les autorités françaises.

L'ordonnance sur l'organisation des avocats du 1 octobre 2001 se substitue à celle de 1987. Dans le cadre de la rénovation économique, les activités professionnelles des avocats se développent considérablement. Les avocats participent non seulement aux activités de procédure lors d'un procès mais encore réalisent des consultations juridiques et ont des activités de conseil. La loi 65/2006/QH 11 du 29 juin 2006, qui réglemente la profession d'avocat, reprend les principales dispositions de l'ordonnance de 2001 pour les préciser.

Pour exercer la profession, l'avocat doit être inscrit à un barreau et disposer d'un certificat d'exercice de la profession d'avocat ; il exerce son activité dans le cadre d'un cabinet d'avocat ou d'une société de droit en nom collectif.

L'avocat dépend donc d'un barreau qui est une organisation socio - professionnelle instituée dans chaque province ou chaque ville relevant directement du pouvoir central. Les avocats ne sont donc pas véritablement indépendants ; le ministère de la justice contrôle les barreaux, accompagne leur création et leur développement ; c'est également le ministère qui délivre le certificat nécessaire pour exercer la profession d'avocat.

L'article 103 de la constitution reconnaît le droit pour l'accusé de se défendre lui-même ou d'être assisté d'un défenseur. Les droits de la défense sont donc reconnus et protégés par la constitution, dans le chapitre relatif aux organes judiciaires. Mais en droit vietnamien, la notion de défenseur est plus large que celle d'avocat. En effet, le défenseur peut être un avocat, représentant légal de la personne mise en examen, ou un défenseur populaire. Le défenseur populaire est membre d'une association socio – politique ; il a étudié le droit et a été inscrit sur la liste des défenseurs populaires. Ce statut a été créé dans les années 1950 afin d'assurer la défense à titre gratuit des personnes sans ressources. Le défenseur populaire est désigné d'office par le président du tribunal ou à la demande du suspect.

L'avocat (ou le défenseur) participe à la procédure dès l'arrestation ou la garde à vue prise à l'encontre d'un suspect ; mais plusieurs dispositions limitent singulièrement son rôle : d'abord, pour les infractions portant atteinte à la sécurité nationale, l'assistance d'un avocat n'est possible qu'après la clôture de

l'enquête (art. 58 du code de procédure pénale). De plus, l'article 58 du code de procédure pénale fait de lui non seulement un défenseur des droits des personnes, mais aussi un collaborateur de la justice dans la recherche de la vérité. Le législateur lui impose de remettre aux enquêteurs, au parquet, au tribunal les documents et les objets en sa disposition concernant l'affaire en cours : la question est de savoir si l'avocat doit remettre aux autorités les pièces qui ne sont pas favorables à la défense de son client. Si c'est le cas, il est difficile d'établir une relation de confiance entre le client et l'avocat. Enfin, l'assistance d'un avocat n'est pas automatique ; elle est soumise à une autorisation de l'organe d'enquête : l'article 56-4 du code de procédure pénale dispose que « dans un délai de trois jours à partir du moment où l'enquêteur reçoit la désignation de l'avocat de l'intéressé et les documents concernant sa défense, il doit examiner la demande pour délivrer l'autorisation de défense ». L'enquêteur peut refuser cette demande, bien que la loi ne précise pas les motifs du refus ; et la personne mise en cause ne peut contester ce refus. Autant d'éléments qui sont contraires aux droits de la défense énoncés dans les conventions internationales.

Autres auxiliaires de justice, dont la présence tient à l'influence du droit romano-germanique au Viet Nam: les notaires sont nommés par le président du comité populaire de province ou de ville relevant directement du pouvoir central avec l'accord du ministre de la Justice.

Sous la direction du ministère de la Justice, les notaires sont des fonctionnaires chargés de certifier les contrats civils ou économiques, les actes de procuration, les testaments, les renonciations ou cessions du droit de succession, les partages conventionnels d'héritage, les biens commun des époux, les biens propres de l'époux ou de l'épouse, les protestations maritimes, les signatures du traducteur de pièces ou de documents, les copies conformes ...

#### 4. La procédure juridictionnelle

La procédure juridictionnelle est conforme aux principes essentiels admis dans les pays modernes.

D'abord le principe de la collégialité : un jugement est toujours collégial. Dans un tribunal de premier ressort, l'instance de jugement se compose d'un juge et

de deux assesseurs populaires. Donc une décision de justice doit être prise à la majorité. Au niveau de l'appel, l'instance ne comprend que des juges professionnels.

Puis le principe de la publicité : normalement l'audience doit être publique. L'audience à huis clos ne peut être décidée que si la nécessité impose de préserver les secrets d'Etat ou de protéger la vie privée des intéressés, à leur demande, étayée par des motifs légitimes, notamment la sauvegarde des bonnes mœurs nationales.

Ensuite le principe de l'appel : la personne mise en cause dans un procès ou par le parquet populaire a le droit de faire appel du jugement en premier ressort lorsque ce dernier n'acquiesce pas encore la force de chose jugée, dans le délai de quinze jours à compter de la date du jugement.

Enfin le principe de récusation permet à un juge ou à un assesseur populaire de demander son remplacement s'il est en même temps partie au procès, ou si un proche parent est impliqué dans l'affaire, ou encore s'il a un intérêt personnel dans le règlement de l'affaire ou s'il entretient une relation étroite avec l'une des parties.

La procédure civile :

L'ordonnance sur la procédure civile a été adoptée en 1989 par le comité permanent de l'Assemblée nationale. Elle est très brève (seulement 88 articles) et semble très insuffisante pour la mise en application du code civil adopté en 1996. Actuellement l'exigence d'un code de procédure civile se révèle indispensable mais il n'est pas encore adopté.

L'action civile débute par une plainte déposée devant un tribunal ; s'il l'accepte, elle est enregistrée. Normalement, un tribunal populaire de district enrôle toutes les affaires civiles, sauf celles ayant un caractère international ou concernant la propriété industrielle qui relèvent de la cour populaire de province ou de ville relevant directement du pouvoir central. De plus, cette dernière est compétente pour les affaires relevant des tribunaux de district qu'elle dessaisit pour les juger directement. Dans les cas exceptionnels, la Cour populaire suprême procède de même : elle peut juger en premier et dernier ressort les affaires relevant de la compétence des tribunaux ou des cours inférieures qu'elle dessaisit pour les juger directement. Cette incertitude sur la

juridiction qui doit se prononcer se traduit par l'application aléatoire du principe de compétence *rationae loci* : le tribunal compétent sera celui du lieu de résidence du défendeur ou du siège de la personne morale défenderesse.

Mais avant d'entamer la procédure, le tribunal doit procéder à une tentative de conciliation pour amener les parties à un accord amiable sur le règlement de la contestation. Si les parties s'accordent, il décide de reconnaître le consentement des parties. En cas d'échec, il entamera une procédure judiciaire qui se soldera par un jugement.

Au cours de la procédure, les parties intéressées ont le droit de fournir les preuves devant le tribunal. A l'ouverture de l'audience, le président donne lecture de l'ordonnance de renvoi de l'affaire à l'audience, contrôle l'identité des personnes convoquées présentes et leur explique leurs droits et obligations pendant le cours de l'audience. Lorsqu'une personne convoquée ne se présente pas, le conseil de jugement décide s'il y a lieu ou non d'ajourner l'audience.

#### La procédure pénale

Le code de procédure pénale a été voté par l'Assemblée nationale en 1988, puis révisée en 2003. Il détaille les procédures qui régissent l'accusation, l'enquête et l'application du jugement ou de la décision de justice ; les fonctions, les missions, les attributions et les rapports entre les institutions qui interviennent dans la procédure ; les droits et les devoirs des personnes qui y participent. Il définit nettement le partage des compétences entre la sécurité publique chargée de l'enquête prémilitaire et de la détention préventive, le parquet populaire compétent pour établir l'acte d'accusation mais aussi pour contrôler la légalité de toutes les procédures pénales depuis l'arrestation jusqu'à l'application de jugement définitif, et les tribunaux populaires qui exercent le pouvoir judiciaire en rendant les jugements.

Il n'admet pas le principe de la présomption d'innocence ; il indique seulement que le défenseur de l'accusé peut fournir des preuves ayant pour objet de prouver l'innocence de l'accusé. Les droits de l'accusé sont définis nettement dans le code : droit de connaître précisément les faits qui lui sont reprochés, droit de fournir des preuves, droit de choisir librement ses défenseurs ou de se défendre lui-même (dans le cas où l'accusé est mineur ou si son acte

d'accusation envisage la peine de mort, le tribunal doit exiger le concours d'un avocat, même si l'accusé ne le demande pas).

La compétence du ressort est précisée au terme de chaque échelon : le tribunal populaire de district juge en premier ressort les affaires passibles d'une condamnation à une peine d'emprisonnement de moins de sept ans ; la cour populaire de province ou de ville relevant directement du pouvoir central juge les autres affaires ; elle peut également dessaisir un tribunal de district pour juger directement ; la chambre pénale de la Cour populaire suprême juge en premier et dernier ressort les affaires particulières.

Un procès pénal débute par la décision du tribunal d'entamer une procédure. Avant cela, le service de police a procédé à l'enquête et transmis ses conclusions au parquet populaire qui les vérifie et rédige l'acte d'accusation. Le tribunal doit suivre l'acte d'accusation du parquet populaire.

Dans un délai de quinze jours à partir de la date du jugement prononcé (le jugement n'étant pas encore mis en application), l'accusé, sa famille, ou la partie lésée ont le droit de faire appel devant le tribunal ou le parquet.

Pour les jugements en premier ressort ou en appel, les cours supérieures et le parquet populaire supérieur supervisent ou révisent les jugements des tribunaux d'échelon inférieur. Dans le cas où ils découvrent une violation de la loi ou des éléments nouveaux, ils peuvent annuler ou réformer la décision en cause.

##### 5. La nécessaire émancipation du judiciaire

Pour tous les régimes politiques, du plus « libéral » au plus « despotique », l'indépendance du judiciaire est une question sensible. C'est évidemment le cas dans un régime à parti unique. Comme on l'a vu, chacune des constitutions vietnamiennes a affirmé l'indépendance ou l'autonomie du judiciaire ; cependant, ce dernier n'est pas véritablement autonome dans la pratique. Les juridictions et les juges sont soumis aux directives du parti et du gouvernement et les interférences politiques dans les procédures judiciaires sont courantes. Elles sont facilitées par le contrôle politique et administratif auquel sont soumis les tribunaux : la Cour populaire suprême surveille l'activité des juridictions inférieures, mais elle est elle-même responsable devant l'Assemblée nationale et son comité permanent. De même, les juridictions inférieures sont responsables devant les conseils populaires à leurs niveaux respectifs. À travers

ces différentes institutions, c'est le parti communiste qui contrôle le judiciaire à tous les niveaux.

La question est d'autant plus cruciale au Viet Nam que le mandat des juges est relativement bref (cinq ans), ce qui signifie qu'il doit être renouvelé à intervalles rapprochés. Il sera particulièrement difficile au juge d'apprécier de façon impartiale une affaire qui concerne, directement ou indirectement, des personnes qui ont le pouvoir d'influencer ce renouvellement. En outre, même si cela n'apparaît pas dans les textes, les juges doivent être membres du parti communiste, au même titre que la plupart des membres des conseils populaires et comités populaires au même niveau. Cette commune appartenance et les relations de connivence qu'elle entraîne naturellement ne favorisent guère l'impartialité et l'indépendance du juge.

Des propositions sont régulièrement avancées pour assurer une indépendance organique et fonctionnelle au judiciaire.

Sur le plan organique, il va de soi que l'influence politique dans la procédure de désignation des juges doit être limitée. Il faut que les juges soient nommés en fonction de leurs capacités et de leur éthique professionnelle.

Une fois nommés, les juges doivent assurer un mandat suffisamment long, voire être nommés à vie, afin qu'ils puissent perfectionner leurs compétences et n'aient pas à se soucier du renouvellement de leur mandat.

Par ailleurs, l'autorité judiciaire doit gérer elle-même son fonctionnement administratif et financier (même si le budget du pouvoir judiciaire est soumis au contrôle de l'Assemblée). La justice doit être organisée de façon verticale, c'est-à-dire que le juge ne doit pas dépendre de l'autorité locale sur le plan budgétaire.

Enfin, le statut du parquet populaire traduit sa dépendance à l'égard de l'Assemblée et du parti. Il est compétent pour assurer les poursuites et surveiller la bonne application de la loi tout au long de la procédure : la loi relative à son organisation (loi 34/2002/qh 10, 2 avril 2002) détaille précisément ses fonctions. Il dispose d'un statut indépendant : contrairement au système occidental où il est placé sous la tutelle du ministère de la Justice, il est indépendant du gouvernement dans les pays communistes, mais il est soumis – comme n'importe quel organisme – au contrôle de l'Assemblée et du

parti. En effet, le chef du parquet populaire suprême est élu par l'Assemblée nationale, sur proposition du Président de la république, pour un mandat de cinq ans ; or la plupart des membres de l'Assemblée nationale sont membres du parti communiste<sup>96</sup>.

Sur le plan fonctionnel, l'indépendance des magistrats dépend en premier lieu de leur niveau de formation ; elle tient aussi à leurs compétences.

Ces compétences sont précisément définies par la constitution et la loi. C'est notamment le cas pour le ministère public à l'égard de la police : par exemple, en matière de mise en examen, la décision est prise soit par l'organe d'enquête, c'est-à-dire la police, soit par le ministère public, c'est-à-dire le parquet populaire. Mais en réalité, l'hypothèse où le parquet populaire dispose de la compétence d'enquête est limitée aux infractions commises par les enquêteurs ou les juges dans l'exercice des activités judiciaires. C'est donc le plus souvent la police qui procède à la mise en examen. Elle recueille les indices de la culpabilité du suspect et elle apprécie si ces indices sont de nature à permettre d'inculper l'intéressé ; elle envoie ensuite le dossier au parquet pour demander son approbation (art. 88 du code de procédure pénale). Il semblerait donc que le ministère public soit seul compétent pour décider ; mais le terme utilisé en vietnamien n'est pas celui de « demande », mais de « décision » : autant dire que l'approbation du ministère public n'est qu'une formalité.

L'indépendance fonctionnelle dépend enfin de l'autorité reconnue aux décisions de justice (autorité reconnue par la constitution et la loi) et de leur mise en œuvre par les autorités politiques et administratives.

### **L'avènement de la justice administrative**

Le mouvement de réforme consacré dans la constitution de 1992 a concerné les institutions nationales : le Président de l'État, le comité permanent de l'Assemblée nationale, les relations entre l'Assemblée nationale et le gouvernement, et surtout la relation entre le citoyen et l'État ; notamment, le décret 29 du 11 mai 1998 sur l'exercice de la démocratie au niveau communal

---

<sup>96</sup> Sur le statut du parquet populaire, cf. la thèse de Thi Thuy Linh Phi, *La détention provisoire : étude de droit comparé, droit français et droit vietnamien*, université Montesquieu – Bordeaux IV, 10 décembre 2012.

encourage la participation des habitants à la gestion des affaires locales. Parallèlement, de nouveaux droits des citoyens sont affirmés et leur protection est renforcée. Il s'agit en particulier de contrôler les activités des organismes administratifs. C'est dans ce contexte que la doctrine vietnamienne commence d'affirmer la nécessité d'une juridiction susceptible de contrôler l'administration et de protéger les droits des administrés : « en tant que rempart de la liberté, cette juridiction remplit une mission importante : limiter les abus de droit causés par des organes et des fonctionnaires de l'État, en jugeant les abus et les violations du droit »<sup>97</sup>.

### 1. Un développement nécessaire

Durant les années 1990, le terme de « juridiction administrative » commence à être employé dans les ouvrages juridiques ; les modèles étrangers de juridiction administrative font l'objet de commentaires<sup>98</sup>. Le doyen Nguyen Cuu Viet souligne : « La juridiction administrative est une institution spéciale, dont les principes d'organisation et de fonctionnement contiennent des garanties solides pour la protection des droits du citoyen. Par exemple : l'impartialité, l'indépendance du juge, l'égalité des parties, le caractère public de l'audience »<sup>99</sup>.

#### Les insuffisances des procédures non contentieuses

Depuis la création de la République socialiste du Viet Nam, le droit au recours gracieux est protégé par la constitution : dans un système socialiste, il est naturel que l'État qui appartient au peuple soit soumis à la surveillance du peuple. Le recours gracieux permet de contester un acte pris par l'autorité

---

<sup>97</sup> Nguyen Dang Doung, « Les tribunaux et les parquets populaires », in Nguyen Cuu Viet, *Droit constitutionnel*, Faculté de droit de l'université nationale de Hanoi, Hanoi, 1994, p. 103.

<sup>98</sup> Nguyen Cuu Viet, *Droit administratif comparé, et Droit administratif vietnamien*, faculté de droit de l'université nationale de Hanoi, 1995 ; Dinh Van Minh, *le contentieux administratif comparé*, éditions politiques nationales, Hanoi, 1995.

<sup>99</sup> *Droit administratif vietnamien, op. cit.* p. 511.

gouvernementale ou administrative qui violerait la loi. La constitution de 1992 (art. 31) dispose que « le citoyen a droit au recours gracieux, et de dénoncer aux autorités compétentes les agissements contraires à la loi de tout agent de l'État, tout organisme étatique, social et des particuliers. Les autorités compétentes doivent répondre aux recours gracieux et en dénonciation dans les délais fixés par la loi ».

Au Viet Nam, le recours gracieux a une longue histoire. Il existe déjà à l'époque coloniale sans être vraiment institutionnalisé. Dès l'indépendance en 1945, Hô Chi Minh crée un comité d'inspection chargée de recevoir les recours gracieux et les dénonciations des citoyens : dans cette période transitoire, le gouvernement souhaitait être informé des agissements des agents de l'État et souhaitait démontrer la supériorité du régime communiste sur les régimes précédents. Ce droit a ensuite été énoncé dans la constitution de 1959 ; puis l'ordonnance du 27 novembre 1981 et la loi 09/1998/QH 10 du 2 décembre 1998 détaillent l'exercice de ce droit ainsi que la procédure d'examen du recours gracieux. Cette loi a elle-même été modifiée à plusieurs reprises : une quarantaine de textes de toute nature (lois, ordonnances, décrets, circulaires) concernent ce domaine.

Pourquoi donner autant d'importance au recours gracieux et à la dénonciation ? L'objectif est bien sûr de protéger les citoyens contre les abus de pouvoir des agents de l'État ; néanmoins, sa fonction est également d'assurer le contrôle des autorités administratives supérieures sur les inférieures. Chaque administration étant organisée sur trois niveaux – district, province, centre – le mécanisme du recours gracieux permet l'examen par l'administration supérieure des actes des autorités inférieures ; l'administration supérieure peut infliger des sanctions disciplinaires, voire mettre en jeu la responsabilité personnelle de ses subordonnés ; c'est donc un moyen de contrôle redoutable instaurant une dépendance étroite des administrations locales aux autorités centrales.

Enfin, l'avantage du recours gracieux est de permettre à l'administration de conserver le contrôle sur le règlement d'un conflit en écartant l'intervention des tribunaux ; il permet également de « résoudre » un problème entre administrations en évitant l'intervention du juge.

Pourtant, dans les années 1980, le règlement des plaintes déposées par les citoyens par la voie non contentieuse connaît de graves dysfonctionnements. C'est qu'avec la reconnaissance des droits des individus, la conscience de ces derniers a changé, ce qui les incite à dénoncer plus fréquemment les activités présumées illégales des autorités compétentes. En outre, la réforme a entraîné de profonds changements et compliqué ainsi les missions de l'administration.

Dès lors, les organes de l'administration active qui jouent un rôle essentiel dans la résolution des plaintes se révèlent inefficaces. En effet, l'autorité qui examine le recours gracieux, c'est-à-dire l'auteur de l'acte attaqué, reconnaît rarement qu'elle a tort et ne change pas facilement d'avis ; quant à l'autorité hiérarchique dont l'impartialité est théoriquement assurée, sa répugnance à intervenir dans les affaires locales et son éloignement du terrain font qu'elle fait souvent appel à ses subordonnés pour régler le recours. Par conséquent, l'affaire revient devant les autorités qui ont pris acte controversé.

Difficulté supplémentaire : l'ordonnance sur le recours gracieux et la dénonciation de 1981 indique que « le citoyen peut porter plainte devant n'importe quel organe de l'État » ; il en résultait une multiplication désordonnée de recours devant les autorités locales comme nationales. L'ordonnance de 1991 et la loi de 1998, toujours en vigueur, ont apporté quelques améliorations : désormais, le président du comité populaire provincial est l'autorité hiérarchiquement supérieure pour régler en dernier ressort un recours né sur le territoire de la province ; mais ce rôle peut être attribué à un ministre si le recours concerne un service administratif de son ministère. Résultat paradoxal : en cas de réponse insatisfaisante du président du comité populaire provincial, l'intéressé introduit un recours auprès d'un ministre, ou même du premier ministre ; de ce fait, une affaire peut être réglée plusieurs fois par différentes autorités « en dernier ressort ». Dans ce cas, l'exécution de la décision est évidemment impossible puisque l'autorité en charge de cette exécution, en présence de plusieurs décisions « en dernier ressort », ne sait quelle décision doit être appliquée.

Les services de l'inspection générale de l'État sont, depuis l'ordonnance du 1 avril 1990, compétents pour examiner les plaintes contre un acte émanant d'un service spécialisé de même échelon. Mais ces services sont statutairement dépendants de l'administration et leur personnel manque des compétences

techniques nécessaires pour régler la plupart des litiges ; dès lors, leur contrôle se révèle pour le moins timide.

### Les raisons du choix

Dans le système politique vietnamien, au-delà des questions de compétence des juridictions administratives, le véritable problème posé par leur création était de savoir à qui elles devraient rendre des comptes. Les dirigeants vietnamiens ont longtemps hésité entre le choix d'une chambre administrative directement rattachée à l'administration centrale, renforçant davantage encore les pouvoirs du premier ministre, et celui d'une chambre rattachée à la Cour populaire suprême, et donc directement au parti. Comme en Chine populaire, les dirigeants vietnamiens ont opté pour la seconde solution.

Lors des débats qui ont précédé la création de la juridiction administrative au début des années 1990, le gouvernement était favorable à un modèle de juridiction administrative rattachée au premier ministre. L'argument principal était que l'administration active et la juridiction administrative sont les deux faces d'une même fonction administrative. Cet argument n'a pas convaincu les membres du comité permanent de l'Assemblée nationale qui ont renvoyé le projet au gouvernement à deux reprises, en décembre 1994, puis en mars 1995. Dans le même temps, un projet examiné par le bureau politique du parti exclut le modèle d'une juridiction administrative relevant de l'Assemblée nationale. C'est dans ces conditions qu'en avril 1995, une majorité de l'Assemblée se montre favorable à l'intégration de la juridiction administrative au sein des tribunaux populaires. Ainsi, ces derniers reçoivent-ils désormais la charge du contentieux administratif ; sur le plan organique, une section administrative est créée au sein de la Cour populaire suprême ; des chambres administratives sont chargées de juger les recours administratifs au sein des tribunaux populaires provinciaux et des magistrats spécialisés le font au niveau du district. Le 21 mai 1996, l'ordonnance sur la procédure du contentieux administratif est adoptée ; elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1996.

Les critères qui expliquent ce choix sont multiples : le premier est sans aucun doute la volonté d'assurer l'indépendance et l'impartialité de la nouvelle juridiction administrative à l'égard de l'exécutif. Le deuxième doit être cherché dans une contrainte institutionnelle : si les juridictions administratives étaient

rattachées au premier ministre ou à l'Assemblée nationale, une révision de la constitution et de nombreux textes législatifs aurait été nécessaire, ce qui aurait compromis la stabilité juridique ; en revanche, intégrer cette juridiction au sein de la Cour populaire suprême qui est chargée de « superviser les activités juridictionnelles des juridictions spéciales et des autres juridictions » (art. 104) offre l'avantage de préserver l'uniformité du système (et notamment d'éviter la création d'un tribunal des conflits, indispensable lorsqu'il s'agit de régler les conflits de compétence entre juridictions administratives et judiciaires). Troisième critère : dans un pays où les ressources financières et humaines sont limitées, la mise en place d'une nouvelle juridiction ne devait pas présenter un coût trop important. Ce critère a conduit également à exclure la création d'une nouvelle institution relevant de l'Assemblée nationale ou du premier ministre ; en effet, le coût financier des équipements et de la formation du personnel dans 64 provinces et 621 districts, ainsi que le budget de fonctionnement, était difficilement acceptable pour les autorités. Enfin, les délais de mise en place ont été pris en compte. Une des exigences était en effet que cette juridiction soit rapidement efficace pour faire taire les critiques adressées au gouvernement. Le modèle des chambres administratives intégrées aux tribunaux existants a permis de raccourcir les délais de mise en place : sur le plan législatif, un texte sur le contentieux administratif serait suffisant ; du point de vue institutionnel, la création de nouvelles chambres pouvait être effectuée rapidement ; quant aux ressources humaines, une formation du personnel serait rapidement entreprise, d'autant que les auteurs du projet prévoyaient que la procédure administrative serait calquée sur la procédure judiciaire.

Dernier avantage pour les pouvoirs publics et le parti : ce modèle permet de maintenir une surveillance sur le fonctionnement de la nouvelle institution. En effet, le contrôle des pouvoirs publics existe déjà sur les tribunaux populaires : ces derniers sont surveillés par les organes politiques locaux, par le parquet populaire, par les tribunaux supérieurs, et enfin par le parti. En plaçant la juridiction administrative au sein des tribunaux existants, la motivation des dirigeants a été de garantir le respect de la politique fixée par le parti à travers les lois votées par l'Assemblée nationale plutôt que de protéger les citoyens contre les abus de l'administration.

Or, ce symbole d'une nouvelle ère démocratique, dont la naissance ne devait surtout pas bouleverser l'organisation des institutions existantes ni les principes fondamentaux qui fondent le système politique, s'est révélé pour ces raisons inefficace.

### Les attributions

La juridiction administrative est donc intégrée aux tribunaux populaires par l'intermédiaire de sections spécialisées à chaque degré de juridiction.

La Cour populaire suprême comprend des sections pénale, civile, économique, prud'homale, et administrative. Chaque section est dirigée par un conseil des juges dont le président est nommé et révoqué par le président de la Cour populaire suprême ; son personnel est composé de juges, d'enquêteurs et de secrétaires de justice. Ses compétences sont relativement restreintes, ce qui explique le faible nombre de recours.

Elle est chargée de « statuer sur les pourvois en supervision et en révision formés contre le jugement des décisions de justice déjà passées en force de chose jugée conformément au droit de la procédure »<sup>100</sup>.

Si la section administrative de la Cour populaire suprême n'est pas juge d'appel pour les jugements émis en premier ressort par les sections administratives provinciales, c'est qu'il existe déjà des chambres d'appel au sein de la Cour populaire suprême qui sont compétentes. La composition des chambres d'appel est identique à celle de la section administrative ; elles ne sont pas spécialisées et jugent donc en appel tous les recours : au pénal, au civil, prud'homal et administratif.

Au niveau provincial, chaque cour populaire de province comporte une section administrative dont le président et vice-président sont nommés et révoqués par le président de la cour populaire de province. Les juges de la section administrative ont le même statut que celui des juges des tribunaux populaires.

Les sections administratives de la cour populaire de province sont compétentes pour trancher en premier ressort les recours contre les actes administratifs des ministres ou des directeurs d'établissements ayant rang de ministre et des

---

<sup>100</sup> Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire (art. 23).

services relevant directement du gouvernement ; du cabinet de l'Assemblée nationale, du cabinet du Président de l'État, du cabinet de la Cour populaire suprême et du parquet populaire suprême. Elles traitent également les recours contre les actes administratifs d'un organisme de la province ; les décisions disciplinaires prises par le chef d'un organisme situé dans la province ; les décisions du président du comité populaire de la province. Elles sont enfin compétentes en appel pour statuer sur les affaires jugées en première instance par le tribunal de district et n'ayant pas force de chose jugée. Dans le cas où la décision a l'autorité de la chose jugée, le contentieux échappe à la section administrative et doit passer par la procédure de supervision ou de révision qui relève de la seule compétence du comité des juges de la cour populaire de province.

La compétence territoriale dépend du lieu dans lequel le requérant est domicilié (pour les personnes physiques) ou du lieu du siège social (pour les personnes morales) ;

Au niveau du district, il n'existe pas de juridiction spécialisée ; le tribunal populaire de district est une juridiction mixte qui statue en premier ressort sur tous les recours. A ce titre, il est compétent pour juger les recours formés contre un acte administratif d'un organe du district, des autorités communales, des fonctionnaires de ces autorités. Depuis l'ordonnance du 18 décembre 2006, les tribunaux populaires de district sont également compétents pour juger les recours administratifs contre l'établissement des listes électorales par les organes compétents du district et des communes relevant de sa juridiction.

Dans ce contexte, le recours juridictionnel contre les décisions de l'administration devant le tribunal administratif a été instauré par l'ordonnance 9/2006/PL – UBTVQH 11 du 5 avril 2006 ; son objet est de remédier aux défauts du recours gracieux. Un particulier peut donc intenter un recours juridictionnel ; en 2006, il ne pouvait néanmoins le faire qu'après avoir déposé un recours gracieux. La loi relative aux recours devant le tribunal administratif (64/2010/QH 12) du 1 juillet 2011 a abrogé cette condition. Désormais un particulier a le choix entre le recours gracieux et le recours juridictionnel. Néanmoins, ce dernier étant particulièrement long et souvent inefficace (en raison de la dépendance des tribunaux administratifs vis-à-vis des

administrations locales), le recours gracieux reste paradoxalement la voie de recours la plus courante.

## 2. Un épanouissement contrarié

L'échec du contentieux administratif tient à la multiplication des contrôles auxquels sont soumis les magistrats et les chambres administratives, contrôles qui compromettent leur indépendance et nuisent à leur efficacité, ainsi qu'aux limites de leur compétence<sup>101</sup>.

### Les contrôles politiques et administratifs

Qu'elles soient formalisées dans les textes ou se manifestent de façon informelle, les interventions administratives et politiques sur les juridictions et les magistrats sont constantes et compromettent sérieusement l'indépendance de ces derniers. Ces interventions sont le fait des organes du pouvoir d'État, des parquets populaires et des organes administratifs.

Les organes du pouvoir d'État peuvent intervenir directement dans le fonctionnement des juridictions à tous les niveaux : l'Assemblée nationale au niveau central et les conseils populaires au niveau local. L'Assemblée nationale surveille en effet toutes les activités du système juridictionnel ; quant aux conseils populaires de province et de district, ils ont pour mission de contrôler les activités des organes de l'État opérant sur leur territoire, y compris celles des juridictions. À ce titre ils évaluent annuellement le fonctionnement des juridictions. Lors de l'examen du rapport qui est établi à cette occasion, le président du tribunal répond aux questions des élus. Depuis une décennie, dans le cadre d'une plus grande transparence des activités politiques, les échanges entre le président de la Cour populaire et les députés de l'Assemblée nationale sont télévisés. Au niveau national, cet échange entre les députés et le président de la Cour populaire suprême peut conduire à un vote de confiance (ou de défiance), s'il est recommandé par au moins 20 % des députés.

---

<sup>101</sup> Sur la question, voir NGUYEN Hoang Anh, *La juridiction administrative au Vietnam*, thèse droit public, université Toulouse 1 Capitole, 2009.

Etant le protecteur de la légalité socialiste, le parquet populaire exerce l'action publique, mais il est également compétent pour surveiller les activités des juridictions. Il s'agit de garantir l'application uniforme de la loi. À ce titre il intervient dans la procédure juridictionnelle : en vertu d'une règle générale, le parquet populaire peut participer à n'importe quel recours contentieux à n'importe quel moment, dès lors qu'il le juge nécessaire, pour contrôler la légalité des activités judiciaires concernées. Il dispose donc sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire et peut contrôler la procédure de l'instruction (enregistrement de la requête, établissement du dossier), l'audience (délais, procédure, qualité des membres de l'instance de jugement); après le jugement, il peut former un recours en appel, en révision ou en supervision. De plus, les conclusions du parquet sont le plus souvent suivies par le tribunal ; dans le cas contraire, les raisons du refus doivent être expliquées et motivées dans le jugement. Dès lors, l'impartialité et l'indépendance du juge administratif à l'égard du parquet ne sont pas assurées.

Enfin, le parti est omniprésent : le système du parti unique fait que les individus cumulent un poste de type administratif et le poste politique équivalent. Ainsi, le chef de l'administration est toujours le secrétaire du comité du parti correspondant ; or, la position des juges est inférieure à celle des cadres de l'administration dans la cellule du parti : le président du tribunal n'est qu'un membre du comité. Selon le principe du centralisme démocratique, l'inférieur obéit au supérieur ; c'est pourquoi la relation entre le tribunal et l'administration locale présente un caractère hiérarchique. En effet, le tribunal est lui-même intégré dans la fonction publique comme un service administratif. Nombre de tribunaux rapportent ainsi les cas importants au comité du parti et au chef de l'administration ; cette habitude vise à garantir la conformité des décisions juridictionnelles avec la politique du pays.

Par ailleurs, le premier ministre, chef suprême de l'administration, peut intervenir directement dans le fonctionnement des juridictions administratives. L'article 8 de l'ordonnance sur le contentieux administratif du 21 mai 1996 (amendée en 1998 et en 2006) prévoit que « lorsque le premier ministre estime que la décision juridictionnelle est illégale, il dispose du droit de demander au président de la Cour populaire suprême ou au président du parquet populaire

suprême de réexaminer et de régler l'affaire selon leurs compétences. Ces autorités doivent répondre au premier ministre dans un délai de trente jours ».

### L'indépendance des magistrats compromise

Tout comme les juges judiciaires, les juges administratifs dépendent du pouvoir exécutif pour leur nomination et ne disposent pas de la garantie de l'inamovibilité.

C'est le Président de l'État qui nomme et révoque les juges de la Cour populaire suprême en les choisissant sur une liste proposée par le conseil de sélection des juges de la Cour populaire suprême. Ce conseil comprend le président de la Cour suprême et des représentants du ministère de l'intérieur, du comité central du Front de la patrie et du comité exécutif central de l'association des juristes vietnamiens. Le conseil de sélection des juges de province et de district est composé du président du conseil populaire de province, du président de la cour populaire de province, des représentants du ministère de l'intérieur dans la province, des représentants du comité provincial du Front de la patrie et des représentants du comité provincial de l'association des juristes. Ainsi, l'exécutif participe directement à la nomination et à la révocation du juge puisque le conseil de sélection comprend un représentant du ministère de l'intérieur. De plus, il faut rappeler que les chefs des tribunaux – président de la Cour populaire suprême, présidents de tribunaux locaux – sont eux-mêmes nommés par les organes d'État : le président de la Cour populaire suprême est nommé par l'Assemblée nationale ; les présidents de tribunaux locaux sont nommés par le Président, sur avis conforme du bureau permanent du conseil populaire correspondant<sup>102</sup>.

Enfin, il ne faut pas négliger l'influence du parti : avant de décider de la nomination ou de la révocation d'un juge, la liste des candidats est soumise à l'examen du comité du parti ; sans un avis conforme de ce dernier, la nomination ne saurait être effective.

### Une compétence limitée

---

<sup>102</sup> Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire (art. 25).

La compétence du juge administratif est limitée par les textes : les actes susceptibles de recours sont des actes administratifs individuels, émanant de certaines autorités et portant sur certains domaines<sup>103</sup>.

La liste des actes susceptibles d'être attaqués figure dans l'article 11 de l'ordonnance sur la procédure du contentieux administratif ; elle a été progressivement élargie, notamment à l'occasion de la réforme de 2006. Elle est cependant loin d'être exhaustive et plusieurs textes apporte des restrictions, notamment dans le domaine de la gestion des sols : recours contre une décision prise à propos d'un litige sur le droit d'usage du sol, recours formé contre la confiscation de maisons dans la période de la « nationalisation ». C'est la raison pour laquelle le nombre des recours administratifs portés devant les juridictions n'a pas augmenté après la révision de 2006.

Autre raison : les difficultés auxquelles sont confrontés les requérants, qu'il s'agisse de l'impératif du délai pour saisir le juge, du formalisme de la procédure et enfin des conditions restrictives relatives au statut du requérant.

Le délai commun appliqué au Vietnam est de trente jours ; il commence à courir à compter de la date de la décision du recours gracieux ou de celle à laquelle elle est réputée être intervenue (en cas de décision implicite de rejet) ; pour les requérants vivant dans les zones lointaines où les déplacements sont difficiles, le texte prévoit un délai de quarante-cinq jours. Ce délai est manifestement trop court si on le compare à celui fixé dans d'autres domaines, surtout si l'on considère que la majorité des administrés au Viet Nam n'ont pas accès aux informations de procédure et ne connaissent pas les formalités à accomplir. De plus, les règles du délai sont appliquées d'une manière stricte par les juridictions.

L'accès à la justice administrative est également rendu difficile par le formalisme de la requête (le requérant doit fournir des informations précises sur le tribunal concerné, ses nom et adresse, l'administration attaquée, le contenu de l'acte attaqué, le recours gracieux éventuel, le contenu de ses demandes...) et le mode de saisine de la juridiction (une requête écrite expédiée par voie postale ou déposée au greffe du tribunal).

---

<sup>103</sup> Nguyen Hoang Anh, *op. cit.* p. 222 *sq.*

Les conditions de recevabilité tenant au requérant sont également strictes : ce dernier doit posséder la capacité d'agir en justice (selon l'article 4 de l'ordonnance sur la procédure du contentieux administratif, « les particuliers » peuvent introduire un recours contentieux ; en revanche, l'article 2 de la loi sur la réclamation et la dénonciation indique que « les citoyens » ont le droit de porter plainte devant l'autorité administrative compétente : le recours administratif est-il réservé aux personnes ayant la nationalité vietnamienne ?) et avoir intérêt à agir devant le tribunal.

Quant aux règles concernant l'intérêt pour agir, elles sont imprécises.

L'ordonnance sur la procédure du contentieux indique que « les requérants sont des particuliers, des organismes privés et publics, qui estiment que leurs intérêts ont été lésés par l'acte de l'autorité administrative, et introduisent un recours contentieux » (art. 4). Cette formulation est trop générale et ne précise aucun critère pour estimer l'intérêt lésé. C'est pourquoi tout repose sur l'interprétation qu'en font les juges de manière à favoriser le droit des administrés à l'accès à la justice administrative<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Pour plus de détails sur le contrôle de légalité au Vietnam, voir Nguyen Hoang Anh, *op. cit.* p. 306 sq.

## Chapitre 3

### Une administration au service de l'intérêt général ?

Dans toutes les traditions politiques, la recherche de l'intérêt général constitue la mission fondamentale d'un gouvernement et le critère de sa légitimité.

Historiquement, la notion de bien public ou d'intérêt général se manifeste dans les traditions asiatiques avant même l'apparition de l'Etat et de l'administration. En Chine chez Confucius, en Inde dans les « lois de Manou », est exprimée l'idée que la finalité du pouvoir ne peut être que la recherche du bien commun. Le pouvoir politique en tire sa légitimité, c'est à dire sa capacité à susciter l'obéissance et l'adhésion de la population. La nature du régime politique - autocratique, monarchique ou démocratique - importe d'ailleurs peu : même un régime monarchique peut prendre en compte l'intérêt général, c'est à dire celui de la majorité de la population.

Le respect de l'intérêt général consiste à refuser de répandre des faveurs et des privilèges sur les membres de son clan, de sa famille ou les habitants de sa région. Il implique au contraire la neutralité et l'égalité en tous domaines et en particulier dans les aides apportées à la population, sur le plan social ou de l'action économique. C'est une obligation morale autant que politique.

Mais il est impossible de préciser concrètement le contenu de la notion d'intérêt général ; ce contenu évolue en effet dans le temps. C'est le pouvoir politique qui est chargé de définir ce qu'exige l'intérêt général. Or ce concept légitime l'action publique et justifie les prérogatives accordées aux personnes publiques : ces prérogatives sont en effet les moyens nécessaires pour leur permettre de garantir la suprématie de l'intérêt général sur les intérêts privés. On voit bien le danger qui découle de cette situation. Pour certains, l'intérêt général ne serait qu'un instrument destiné à légitimer l'autorité et l'appareil d'Etat. L'intérêt général ne serait qu'une idéologie dont se parerait l'Etat pour emporter l'adhésion des administrés et limiter l'utilisation de la contrainte. L'intérêt général pourrait même devenir l'alibi d'un certain arbitraire et d'une

confiscation de la décision par la classe au pouvoir sans que des contrepoids existent.

La critique paraît fondée au Viet Nam tant est fort le lien qui unit l'administration au parti communiste et limitée l'autonomie des collectivités territoriales à l'égard du pouvoir central.

### **1. Comment dissocier l'administration centrale du parti ?**

Pour les autorités vietnamiennes, la rénovation ne remet pas en cause l'objectif d'édification d'une société socialiste, mais porte sur les moyens d'atteindre ce dernier, mettant ainsi en avant la capacité du régime à s'adapter aux changements de conjoncture. A la veille de l'adoption de la constitution de 1992, le rapport politique du septième congrès du parti (1991) confirme cette posture dans un chapitre intitulé « Continuer fermement dans la voie socialiste ». Les dirigeants vietnamiens présentent le socialisme comme « un choix historique, le choix définitif de 1930 avec la naissance de notre parti au moment où les mouvements de salut national — de la position politique du *Can Vuong* (restauration de la monarchie) aux positions bourgeoises et petites bourgeoises — ont successivement échoué à l'épreuve de l'histoire. Sous le drapeau du parti, notre peuple, faisant hautement valoir la tradition héroïque et indomptable de la nation, a combattu avec abnégation des dizaines d'années durant, a achevé pour l'essentiel les tâches de la révolution nationale démocratique populaire, et est passé à l'accomplissement des tâches de la période de transition au socialisme. »

Par ces rappels historiques, le parti explique qu'il n'est d'autre voie que celle du socialisme ; il indique également que le politique commande l'économique, et qu'il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur les conséquences politiques des réformes économiques inaugurées en 1986.

Il est pourtant évident que les réformes qui ont déjà été élaborées et celles en cours d'élaboration ont des incidences politiques, notamment quant au rôle de l'administration et quant à ses relations avec l'Etat et le parti. La définition d'un modèle de restructuration de l'appareil de l'Etat constitue dès lors l'un des enjeux des réformes.

Du point de vue des principes, la constitution de 1992 reste fidèle à celui du centralisme démocratique comme modèle d'organisation de l'appareil de l'État.

Mais dans un contexte mouvant, le parti parvient difficilement à perpétuer l'encadrement et le contrôle des activités de l'administration.

### **Le maintien du principe du centralisme démocratique**

L'article 4 de la Constitution de 1992 dispose que le parti communiste du Viet Nam est « la force unique qui dirige l'Etat et la société ». Il décide des orientations générales qui sont proposées à l'Assemblée nationale, organe suprême de représentation du pouvoir de l'Etat, et donc à l'ensemble de l'appareil de l'Etat. Voter une loi, c'est appliquer les directives du parti.

Ce processus décisionnel n'est que le résultat de l'application du principe du centralisme démocratique. Ce principe réunit l'idée de démocratie et la notion de centralisme : la démocratie prime avant la prise de décision car les choix sont faits par des personnes élues par la population sur la base d'un vote après des discussions et donc des échanges de vues. Cette première phase s'applique aux structures du parti aux différents échelons et aux stratégies qu'elles définissent. Après la prise de décision par l'instance suprême du parti, le centralisme prime car le texte ainsi voté doit être strictement appliqué par l'appareil de l'Etat et les agents qui y exercent une activité. Cette seconde phase correspond à la mise en œuvre par les organes de représentation du pouvoir de l'Etat, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et les conseils populaires aux différents échelons, et par leurs organes exécutifs, c'est-à-dire le gouvernement et les comités populaires.

### **L'intégration de l'administration au parti**

Le principe du centralisme démocratique vise à intégrer l'appareil de l'Etat dans la logique du parti. Il implique que le parti soit doté d'une organisation et d'une structure qui le mettent en mesure de le faire : c'est pourquoi l'organisation du parti au niveau central, avec son comité central, son bureau politique et son secrétariat général, est identique à celle de l'appareil de l'Etat au niveau central, avec l'Assemblée nationale, son comité permanent et son organe exécutif, c'est-à-dire le gouvernement.

De même, au niveau des unités administratives, des structures organisées suivant le même modèle se retrouvent parallèlement aux structures de l'appareil de l'Etat. L'existence de ces structures parallèles assure une intégration très poussée de l'appareil administratif au sein de l'appareil du parti, chaque organisme administratif ayant une instance correspondante au sein du parti qui le guide et le contrôle dans la gestion quotidienne de ses activités, qu'elles soient économiques, administratives ou judiciaires.

L'intégration ne se limite cependant pas à l'aspect fonctionnel. Marque d'une politisation extrême de l'appareil de l'Etat, le lien qui unit l'administration au parti est également renforcé par la présence de représentants du parti au sein des organes de l'Etat sous la forme d'un comité, d'une cellule, ou simplement d'une personne. La présence de ces représentants du parti au cœur de l'appareil administratif de l'Etat garantit une totale intégration, voire une confusion entre les appareils. Elle lui assure surtout un contrôle de l'intérieur des activités de chaque instance administrative.

La gestion du personnel qui travaille au sein de l'appareil de l'Etat reste toujours marquée par une forte politisation qui ne semble pas être remise en cause du fait des réticences du parti à vouloir élaborer des statuts spécifiques qui distingueraient le personnel du parti de celui de l'appareil administratif. C'est donc parmi les membres du bureau politique et du comité central du parti que sont choisis, dans une très large mesure, les membres importants de l'appareil administratif. D'ailleurs, le parti forme les cadres de l'appareil administratif et des entreprises d'Etat pour les placer ou pour les recommander lors des élections. Cette activité de formation est assurée par l'Institut des sciences politiques Hô Chi Minh, dont le directeur est membre du bureau politique du parti.

L'application par l'appareil administratif des décisions prises par le parti et traduites en termes juridiques par l'Assemblée nationale doit donc se faire, en théorie tout au moins, avec d'autant moins de résistance que ses agents sont intégrés aux cellules du parti, au moins pour ceux qui y assument un rôle de direction.

Le recul relatif du centralisme démocratique dans la période du *dôï moi*

S'il reste en théorie dominant, le parti doit cependant faire face depuis le début des années 1990 à une nouvelle situation.

D'abord, des problèmes nouveaux, notamment dans le domaine économique, l'obligent à céder des parcelles de pouvoirs à des organes qui se révèlent plus adaptés aux besoins actuels, notamment les organes centraux de l'appareil administratif qui dépendent du gouvernement. Ce phénomène, entamé à l'époque sous la forte personnalité de M. Vo Van Kiet qui avait une conception interventionniste du rôle du premier ministre, se poursuit avec l'actuel titulaire.

Comme l'activité de propagande du parti rencontre des limites dans le contexte de réformes, ce dernier fait appel au droit pour restaurer une discipline au sein de la société. Le droit apparaît comme une réponse à la faillite de la morale révolutionnaire. Cependant, l'activité normative étant essentiellement de la responsabilité de l'appareil de l'Etat, et plus particulièrement de l'administration centrale, quand le parti fait appel au droit comme mode de régulation des comportements des individus et de leurs activités, il délègue ses compétences au premier ministre. Le phénomène tend donc à augmenter la responsabilité du gouvernement dans la gestion quotidienne des affaires du pays alors que, simultanément, la capacité et donc la responsabilité du parti tendent à diminuer.

Le phénomène reste cependant relatif du fait de l'existence d'une série de mécanismes qui font du gouvernement, non pas l'organe exécutif de l'Assemblée nationale, comme l'indique la constitution de 1992, mais l'organe exécutif du bureau politique. Tout comme en Chine, les relations entre les instances centrales du parti et l'appareil administratif central de l'Etat font que l'organe exécutif suprême de l'Etat « n'est pas une institution étatique au sens où on l'entend en Occident, mais une organisation partisane qui n'a qu'une apparence étatique<sup>105</sup>. »

Ensuite, et c'est la conséquence de ce qui précède, le parti doit gérer une situation nouvelle en tentant de conserver l'équilibre entre une logique idéologique, présentée officiellement comme la meilleure garantie de l'unité

---

<sup>105</sup>. Jean-Pierre Cabestan, *L'administration chinoise après Mao, Les réformes de l'ère Deng Xiaoping et leurs limites*, Paris, Editions du CNRS, 1992, p. 184.

politique du pays, et un impératif institutionnel et économique qui implique une rationalisation du modèle de direction des affaires de l'Etat. Le nouveau principe qui sert de base aux relations entre le parti et l'Etat figure dans le préambule de la constitution de 1992 : « le parti dirige ; l'Etat gère ; le peuple est le maître ».

Cette division du travail, qui n'est en fait qu'une répartition des compétences entre le parti et l'appareil administratif de l'Etat, associée aux effets des réformes économiques, a entraîné une modification des relations entre l'administration centrale et les acteurs sociaux et économiques dans un premier temps, et une modification des relations entre les instances du parti et l'administration dans un second temps.

### **La recherche d'un nouveau modèle de relations entre le parti et l'administration**

Le début des années 1990 a été marqué par deux tendances : un relâchement des liens qui unissaient les organes de l'appareil de l'Etat aux cellules du parti, et une diminution de la capacité de l'administration centrale à gérer de manière efficace les nouvelles activités créées par la politique de renouveau. Ces deux mouvements ont entraîné à partir de 1992 une série de réformes relatives à l'organisation et aux compétences de l'appareil administratif de l'Etat. Il s'agissait d'augmenter l'efficacité de l'appareil administratif, notamment dans le domaine de la gestion et du contrôle des nouvelles activités économiques, par la création de mécanismes centralisateurs au profit de l'appareil central de l'administration. L'administration centrale a vu en effet augmenter sa responsabilité dans le processus de prise de décisions, ce qui se traduit par une augmentation de ses compétences dans la gestion mais aussi et surtout la direction quotidienne des dossiers.

Cette évolution s'explique par une diminution de la capacité des instances du parti à gérer les activités économiques et sociales, mais aussi par une insuffisante capacité des instances politiques à définir un programme politique renouvelé et adapté.

De la planification au contrôle

La rénovation s'est traduite par un recul de la gestion des activités suivant les mécanismes de l'économie planifiée : ainsi, dans le domaine de l'agriculture, une directive de janvier 1981 a marqué le retour de l'exploitation familiale comme unité de production au détriment des modes d'organisation liés au collectivisme où l'appareil administratif du district occupait une place primordiale ; de même, dans le secteur du commerce et de l'industrie, l'Etat a reconnu en 1988 la nécessité de développer le commerce privé. L'ensemble de ces mesures a permis un essor important de l'activité privée dans certains secteurs de l'économie du pays.

Néanmoins, si l'administration ne gère plus totalement et directement les activités industrielles et commerciales, elle contrôle toujours ces activités par le maintien d'un système d'autorisation et de licences ; la responsabilité de l'appareil de l'Etat dans la gestion des activités industrielles et commerciales tend à diminuer, mais sa responsabilité liée à l'orientation et au contrôle de ces mêmes activités n'a pas changé

Dès lors, « l'économie marchande à plusieurs composantes suivant l'orientation socialiste » (1991) ne signifie pas une transformation du régime économique, mais plutôt un réaménagement des relations entre les organes de l'appareil de l'Etat responsables de la production et ceux responsables de la gestion.

La politique du parti relative aux investissements étrangers constitue une autre illustration des aménagements successifs des rapports entre instances administratives et instances économiques : soumise dans un premier temps au contrôle du comité d'Etat à la Coopération et aux investissements<sup>106</sup>, une société étrangère désireuse de créer une société conjointe avec une société vietnamienne en vue d'investir au Viet Nam devait obtenir, préalablement à toute activité économique, une licence de ce comité. La licence d'investissement ainsi obtenue correspondait plus à un accord entre les deux partenaires, vietnamien et étranger, qu'à une politique économique globale liée à une stratégie économique fixée par les autorités politiques.

---

<sup>106</sup> Loi relative aux investissements étrangers au Viet Nam du 29 décembre 1987, amendée le 30 juin 1990 et le 23 décembre 1992.

Avec le texte 75/CP du 1 novembre 1995 relatif aux compétences et à l'organisation du ministère au Plan et aux investissements, la délivrance des licences aux projets d'investissements est à présent rattachée à la compétence de ce ministère du fait de la suppression du comité d'Etat à la Coopération et aux investissements. Ce transfert de compétence marque une volonté de réintégrer les projets dans une stratégie nationale programmée, sinon planifiée, qui ne correspond plus simplement à la volonté de deux entreprises - l'une étrangère et l'autre vietnamienne - mais fait intervenir l'Etat comme partie au projet.

Suivant que le contenu de ce dernier correspond ou non à une priorité industrielle ou commerciale définie par le pouvoir politique, soit le projet recevra ou non une licence d'investissement, soit la législation en rapport avec le domaine d'activité sera modifiée de telle sorte qu'aucun projet étranger ne sera présenté.

Du monopole à l'encadrement

Longtemps en situation de monopole dans la gestion des activités économiques – et donc des offres d'emploi - à travers les mécanismes liés à la planification, l'Etat doit à présent faire face à une nouvelle situation où la présence des sociétés étrangères est devenue essentielle en termes d'apports en capitaux et de transferts de technologies, mais aussi sur le marché de l'offre d'emplois. Elles concurrencent l'administration par des propositions de salaires souvent très supérieurs à ceux qui sont proposés par l'administration ou les entreprises d'Etat.

La première conséquence porte sur la capacité de l'Etat et des structures d'encadrement du Front de la patrie à contrôler les comportements économiques et sociaux des individus. Auparavant, la population était en effet encadrée par un système de contrôles exercés conjointement par l'Etat et le Front de la Patrie : une personne désireuse de travailler dans un secteur précis de l'économie devait obtenir préalablement une autorisation de l'organe de l'appareil économique compétent, du syndicat, et de l'association qui avaient en charge ce domaine d'activité au sein du Front de la patrie ; en d'autres termes, une personne ne pouvait obtenir un emploi que si elle pouvait

s'intégrer dans l'organe qui en assurait la gestion et le contrôle au sein de l'Etat et du Front de la Patrie.

La situation a radicalement changé depuis 1986 : si avant cette date un étudiant à la sortie d'une université désirait travailler dans le domaine de l'informatique, il devait obtenir l'autorisation du service du personnel du ministère de l'Industrie et s'inscrire à l'association des informaticiens du Viet Nam. Il lui suffit désormais d'envoyer son *curriculum vitae* à une société vietnamienne ou un des bureaux de représentation des sociétés étrangères implantées au Viet Nam ; l'autorisation du ministère de l'Industrie a été supprimée en 1995.

Il apparaît donc que le quadrillage de la société mis au point par le parti, fondé sur des relations très étroites entre l'administration et les acteurs économiques d'une part, entre l'appareil de l'administration et les organisations sociales d'autre part, tend à se relâcher du fait de l'ouverture économique. Le phénomène n'a évidemment pas échappé au parti qui tente de limiter le phénomène : une directive de son bureau politique du 7 décembre 1996 tente d'obliger chaque société, vietnamienne et étrangère, à créer des conditions favorables pour intégrer dans sa structure une cellule du parti et un syndicat rattaché au Front de la patrie.

Les réformes qui ont vu le jour et celles en cours d'élaboration semblent indiquer la volonté de réintégrer l'appareil central de l'administration dans les structures du parti et à concentrer à son profit les pouvoirs de l'Etat, au détriment des unités administratives, notamment locales.

Une administration toujours plus centralisée

Sous l'impulsion des premiers ministres successifs, les réformes vont dans le sens d'un renforcement des pouvoirs de l'administration centrale et d'un élargissement de ses compétences. Il s'agit de faire du gouvernement et du premier ministre la clef de voûte de l'édifice en construction, au détriment des organes politiques que sont l'Assemblée nationale et les conseils populaires à tous les échelons, et des organes administratifs locaux que sont les comités populaires. A terme, une telle stratégie tend à faire du gouvernement la véritable tête de l'Etat et du parti son porte-drapeau.

A l'origine, des organes de coordination ont été créés pour institutionnaliser des liens entre les divers départements ministériels. Mais cette coordination fonctionnelle, visant à assurer l'unité d'action du gouvernement et l'harmonisation des politiques menées par les différents organes qui le composent, s'est progressivement accompagnée d'un transfert de ces organes au sein du bureau du gouvernement. Le texte 112/HDBT du 15 juillet 1987 attribue au bureau du gouvernement la mission d'organiser les activités du gouvernement et de conseiller le premier ministre dans la direction de ses activités. Son organisation et ses attributions sont déterminées par le texte 50/CP du 6 août 1993, modifié par le texte 13/CP du 1er décembre 1995. En 1994, le transfert d'un grand nombre de services au sein du bureau du gouvernement a augmenté considérablement ses attributions. Elles sont actuellement les suivantes : assurer la coordination des ministères, des organes ayant rang de ministères et des organes qui dépendent directement du pouvoir central ; examiner les projets de décisions préparés par les ministères, les organes ayant rang de ministères et les organes qui dépendent directement du pouvoir central ; organiser la promulgation, la publication des décisions du gouvernement et celles du premier ministre et veiller à leur exécution par les ministères et les organes dépendant du pouvoir central ; proposer des décisions en vue de les faire adopter par le gouvernement ou par le premier ministre ; centraliser les textes promulgués par les ministères, les organes ayant rang de ministères, et les organes dépendant du pouvoir central ; préparer le calendrier de travail du gouvernement et veiller à sa réalisation ; examiner tous les dossiers et projets à soumettre au gouvernement (qualité, délais, procédures) ; veiller à la prise en compte des orientations du Parti, à l'homogénéité et à la validité des textes réglementaires.

Le bureau du gouvernement doit donc assurer la coordination des activités au sein du gouvernement. Certes, il n'a pas toujours les moyens d'assurer cette mission car il se heurte à la spécialisation ministérielle ainsi qu'à la résistance de certains ministres en fonction de leur importance et de leur rôle politique. Mais quelles que soient les difficultés qu'il peut rencontrer dans l'exercice de ses missions, il apparaît que ce qui fait la faiblesse du président du bureau du gouvernement renforce davantage le rôle du premier ministre au sein de l'appareil central de l'administration puisqu'il devient la seule autorité capable de coordonner les activités au sein du gouvernement.

Pour autant, il n'est pas sûr que l'action de l'administration soit plus efficace.

En effet, les réformes de l'appareil administratif sont fondées sur une stratégie radicalement nouvelle pour le Viet Nam, puisqu'elles mettent au cœur du processus de réforme le droit ou plus précisément la législation socialiste. La loi tend à être présentée comme le mode normal de régulation des activités gérées par l'appareil de l'Etat. Or les observateurs connaissent les limites liées à cet usage de la loi dans un pays où les individus refusent d'y voir un instrument auquel ils doivent faire référence. À titre d'exemple, la quasi-totalité des litiges économiques susceptibles d'entraîner la compétence des nouvelles sections économiques des tribunaux populaires créées par la loi de juillet 1994 ont été réglés par voie d'arbitrage privé.

Ce refus de voir dans la loi édictée par l'Etat un mode normal de régulation des comportements, limite considérablement les effets des réformes de l'appareil central de l'administration, et donc la stratégie du parti en matière de contrôle de la population<sup>107</sup>.

L'état des relations entre le parti et l'administration est donc difficile à établir précisément tant sont complexes les rapports entre le parti qui continue d'utiliser les leviers traditionnels – mais moins efficaces que par le passé – pour maintenir sa tutelle sur l'administration et une bureaucratie confrontée à une situation inédite qui la force à renouveler ses moyens d'action.

## **2. Comment développer l'autonomie des collectivités territoriales ?**

L'application du principe du centralisme démocratique qui a parfaitement fonctionné au niveau central est également de règle au niveau des échelons locaux. Mais sa mise en oeuvre a rencontré une vive résistance au sein de la population rurale. L'étude des relations actuelles entre le pouvoir central et les unités administratives locales s'inscrit donc dans ce contexte : une large résistance populaire à l'application du principe du centralisme démocratique

---

<sup>107</sup> Sur les réformes de l'administration, cf. Martin Painter, « Public administration reforms in Vietnam », *Public administration & Development*, août 2003, p. 259-270.

et, de ce fait, une résistance de l'appareil local de l'État à ce même principe.

Or les dirigeants vietnamiens n'ont entrepris aucune réforme fondamentale dans la définition des relations entre l'appareil central et l'appareil local de l'État ; les seuls aménagements apportés, sous l'influence des premiers ministres Vo Van Kiet et Nguyen Tan Dung, vont dans le sens d'un renforcement des contrôles verticaux. Cette stratégie, guidée par le souci d'un renforcement de l'appareil administratif de l'État, constitue actuellement la seule réponse des dirigeants vietnamiens à la résistance populaire à l'application du principe du centralisme démocratique.

Il en résulte une situation ambiguë, les autorités locales soumises à la tutelle des instances supérieures développant des stratégies d'évitement ou de contournement (souvent en entretenant des relations horizontales avec d'autres collectivités) pour satisfaire les besoins de leur clientèle locale.

### **La formation des pouvoirs territoriaux**

Les conseils populaires et comités administratifs aux différents échelons ont été créés dès 1945. La constitution de 1946 les consacre et en fait un élément important du processus économique de collectivisation (notamment agricole).

Le modèle d'organisation des relations entre les différentes unités administratives comporte, entre 1946 et 1959, un mécanisme d'intégration de type vertical, tout au moins pour l'échelon de la commune à l'égard de celui du district, et pour l'échelon de la province à l'égard de celui de la région : « Les conseils populaires des provinces, villes, centres urbains et communes, élisent leurs comités administratifs respectifs, les conseils populaires des provinces et des villes élisent les comités administratifs des Bô<sup>108</sup>, et les comités administratifs du district sont élus par les conseils populaires des communes. » (art. 58 de la constitution de 1946).

La constitution en 1959 marque la volonté d'une prise de contrôle des autorités locales par le parti. Il s'agit pour ce dernier de s'assurer la maîtrise, à partir des organes centraux de l'Etat, de l'ensemble de l'administration locale.

La nouvelle constitution officialise en effet le principe du centralisme

---

<sup>108</sup>. Trois Bô avaient été créés en 1946 : le Bac Bô, le Rung Bô et le Nam Bô.

démocratique, mais surtout le généralise à l'ensemble de l'appareil de l'Etat: l'article 79 de la constitution de 1959 crée à chaque échelon un conseil populaire, organe de représentation du pouvoir de l'Etat dans la localité, et un comité administratif, organe exécutif de l'organe de représentation du pouvoir de l'Etat dans la localité. L'article 87 précise que « les comités administratifs des divers échelons sont les organes exécutifs des conseils populaires locaux et les organes administratifs locaux de l'Etat. »

Les relations entre ces organes sont détaillées dans l'article 91 : « Les comités administratifs des divers échelons sont responsables devant les conseils populaires correspondants et devant les organes administratifs de l'Etat immédiatement supérieurs, auxquels ils rendent compte de leur activité. Les comités administratifs des divers échelons sont placés sous la direction des comités administratifs des échelons supérieurs et sous la direction centrale du conseil du gouvernement. »

La généralisation du principe du centralisme démocratique dans les relations que le pouvoir central entretient avec les unités administratives se traduit donc par la priorité donnée aux mécanismes d'intégration : une intégration horizontale qui associe au même échelon l'administration locale - le comité administratif - et l'organe politique - le conseil populaire (et donc à la cellule du parti de l'unité administrative considérée) ; une intégration de type vertical qui lie le comité administratif d'un échelon au comité administratif de l'échelon supérieur et les conseils locaux aux conseils du niveau supérieur.

Le principe du centralisme démocratique aboutissait ainsi à éliminer l'autonomie « des antiques collectivités » chères au Président Hô Chi Minh, mais surtout à limiter le caractère représentatif des conseils populaires au niveau local.

### L'échec du centralisme démocratique

L'échec est dû à un dualisme des structures qui se retrouve à des degrés plus ou moins importants selon l'unité administrative considérée, et selon des modalités qui ont varié dans le temps : des structures administratives, économiques et sociales, institutions étatiques chargées d'appliquer « la loi de l'Etat » sous la direction des conseils populaires et des comités administratifs, et donc sous le contrôle de l'Etat et du parti, cohabitent avec des structures

parallèles mais concurrentes, véritables émanations de l'ordre social et de l'organisation villageoise qui en découle, qui appliquent les coutumes locales traditionnelles dans la conduite des affaires de la communauté<sup>109</sup>.

En raison de ce dualisme, l'administration locale - comités administratifs, puis comités populaires à partir de 1980 – s'est trouvée soumise à deux influences divergentes : l'influence verticale, représentée par l'appareil central de l'Etat, organisée suivant le principe du centralisme démocratique, et chargée d'appliquer les décisions des organes supérieurs de l'appareil de l'Etat ; une influence horizontale représentée par les instances villageoises organisées suivant un modèle traditionnel fondé sur les règles coutumières.

Le pouvoir central n'a eu de cesse de contrôler cette administration villageoise, avec plus ou moins de succès : il s'efforça, dans un premier temps, d'infiltrer ces structures traditionnelles en imposant à leur tête des membres du parti ; il tenta ensuite de les éliminer pour les remplacer par des organes qu'il contrôlait, comme le Front de la patrie, jugés plus modernes et plus en accord avec l'idée de société socialiste. Mais ces tentatives ont largement échoué : d'abord parce que le flou des directives du pouvoir central, lorsqu'elles étaient appliquées par l'appareil local de l'Etat, a permis aux organisations villageoises de continuer à exister ; ensuite, parce qu'il est apparu avec le temps que l'organisation villageoise traditionnelle, fondée sur l'unité communale et la solidarité familiale, était parfaitement adaptée aux nécessités quotidiennes et pouvait efficacement remplacer une structure étatique souvent inexistante ou lacunaire dans un certain nombre de secteurs pourtant réservés à l'Etat ; enfin, le culte que vouent les individus à la commune explique que celle-ci a toujours bénéficié d'une grande autonomie dans la gestion de ses affaires. Ainsi, la vie économique, sociale et administrative de la commune est-elle longtemps restée régie par des coutumes villageoises et une organisation qui lui était propre.

Quelle que soit la période de l'histoire du Viet Nam, il a toujours existé un

---

<sup>109</sup> Pour une analyse nuancée de la solidarité villageoise qui peut, dans certains cas, déboucher sur des mécanismes d'exclusion, cf. Olivier Tessier, « Aide et réciprocité dans une société villageoise du nord du Vietnam : entre solidarité et dépendance », *Moussons*, 2009, n° 13-14, p. 205-242.

dualisme des structures administratives, économiques et sociales. Après l'indépendance, le parti l'a utilisé dans un premier temps (1945-1953), puis l'a combattu pour imposer son modèle d'organisation de l'appareil de l'Etat fondé sur le principe du centralisme démocratique (1953-1958), pour enfin l'ignorer tout en acceptant les services qu'il lui rendait du fait de sa propre incapacité à résoudre les problèmes économiques et sociaux créés par la guerre (1958-1976). Il faut attendre la décision du parti de janvier 1981 pour voir le pouvoir central reconnaître indirectement l'existence de ce dualisme, par une remise en cause du collectivisme comme mode d'organisation de la production agricole où le district occupait une place primordiale. Au-delà de l'interprétation strictement économique, cette décision marque un retour en force du village comme unité de base de l'organisation administrative, économique et sociale du pays. Pour autant, elle ne lui reconnaît qu'une autonomie limitée<sup>110</sup>.

### **L'organisation actuelle de l'administration locale**

Le Viet Nam est divisé en « unités administratives ». Sur la base de l'article 110 de la constitution de 1992, deux groupes d'unités administratives peuvent être distingués du point de vue de leur statut juridique : celles qui relèvent directement du pouvoir central - les provinces et les municipalités - et celles qui relèvent de ces mêmes provinces et municipalités. Les provinces sont divisées en districts et en villes principales. Les districts sont composés de communes et de bourgs. Les villes qui relèvent des provinces sont formées de quartiers et de communes. Les municipalités relevant du pouvoir central se divisent en arrondissements, districts et quartiers<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Pour une analyse anthropologique de l'adaptation du village durant les cinquante dernières années, cf. Tran Thi Thu Trang, « Social differentiation revisited : a study of rural changes and peasant strategies in Vietnam », *Asia Pacific Viewpoint*, 2010, n° 1, p. 17-35.

<sup>111</sup> Les régions créées par la constitution de 1946 ont été supprimées lors de la révision de ce texte en 1959. Le Viet Nam était à cette époque divisé en

L'article 70 de la constitution de 1992, et la loi du 21 juin 1994 relative à l'organisation des conseils et comités populaires, donnent à l'Assemblée nationale, sur proposition du gouvernement, compétence pour déterminer le nombre d'unités administratives qui dépendent du pouvoir central, c'est-à-dire les provinces et les municipalités. Le gouvernement vote leur création et toutes modifications du tracé des limites territoriales des autres unités administratives, c'est-à-dire des districts et des communes.

Aujourd'hui, les provinces sont au nombre de soixante-quatre, et les municipalités au nombre de cinq (Hanoi, Hô-Chi-Minh-Ville, Haiphong, Danang et Can Tho) ; il existe 528 districts et approximativement 11.000 communes ou bourgs.

La gestion des frontières territoriales des unités administratives rend leur délimitation très instable, puisque plusieurs cartes ont été successivement appliquées depuis 1987. La tendance dominante va dans le sens d'un regroupement des provinces au sein d'une nouvelle structure, c'est-à-dire la région, sur le modèle qui existait entre 1946 et 1959. Un chapitre entier de la loi du 21 juin 1994 relative à l'organisation des conseils et des comités populaires introduit une procédure de regroupement des unités administratives, mais il serait toutefois nécessaire de réviser la constitution de 1992 pour "officialiser" ce projet, c'est-à-dire créer une nouvelle catégorie d'unité administrative. Ceci n'empêchera cependant pas le parti de créer auparavant, dans les faits tout au moins, cette nouvelle catégorie, les constitutions n'étant, selon la tradition nationale, que des textes à caractère déclaratif.

L'administration de chaque unité est organisée suivant le même modèle que celui de l'échelon central. Sur la base de l'article 4 de la loi du 21 juin 1994, le conseil populaire et le comité populaire sont organisés suivant le principe du centralisme démocratique. Chaque échelon comporte donc un conseil populaire, organe élu au suffrage universel composé d'un bureau permanent et de commissions permanentes dont le nombre est fixé par le gouvernement; un comité populaire qui est l'organe exécutif du conseil populaire dont les

---

régions, chaque région en provinces relevant directement du pouvoir central, chaque province en districts et chaque district en communes

membres sont élus par le conseil populaire ; des services administratifs propres, créés par le comité populaire et relevant directement de lui.

### Le conseil populaire

Malgré la nouvelle formulation de l'article 111 issue de la révision de 2013 (« Dans chaque collectivité, le gouvernement local appartient au conseil populaire et au comité populaire »), le conseil populaire reste avant tout « l'organe de représentation du pouvoir de l'Etat dans la localité » (art. 113). Elu pour cinq ans, il est responsable devant la population et devant le conseil populaire de l'échelon supérieur.

L'élection des représentants a lieu au suffrage universel direct à bulletin secret. Le comité permanent de l'Assemblée nationale contrôle le bon déroulement des élections. Le comité central du Front de la patrie oriente les comités locaux du Front de la patrie dans le choix et la présentation des candidats aux élections des représentants de conseils populaires, et participe également au contrôle de ces élections : alors que dans les années 1980, il n'y avait le plus souvent qu'un candidat de plus que de postes à pourvoir, la nouvelle loi sur les élections des représentants aux conseils populaires prévoit qu'il faut au minimum deux candidatures de plus que d'élus, et que tous les citoyens peuvent librement faire acte de candidature. Ce sont les mêmes principes que ceux qui régissent les élections des députés qui siègent à l'Assemblée nationale, notamment pour ce qui est du rôle du Front de la patrie. La sélection des candidatures se fait après plusieurs tours de consultation populaire où les candidats sont présentés aux électeurs pour approbation, et cet aval de la communauté est de plus en plus important. Ces séances servent au parti pour exclure ceux qui seraient trop impopulaires et pour arriver à des consensus sur les personnes choisies. En fait, on ne sort pas du principe de recommandation des cadres. La directive du bureau politique datée de novembre 2003 réaffirme d'ailleurs clairement que les membres du parti ne peuvent se présenter s'ils n'ont pas été proposés par leur hiérarchie.

Le nombre des représentants des conseils populaires de chaque échelon est fixé par l'Assemblée nationale suivant les caractéristiques démographiques et géographiques propres à chaque circonscription électorale : dans les communes, de 19 à 25 conseillers ; dans les districts, de 25 à 35 conseillers ; dans la province, de 45 à 75 conseillers.

Les électeurs du conseil populaire sont tous les citoyens âgés d'au moins 18 ans sans distinction de race, de sexe, de catégorie sociale, de croyances, de niveau culturel, de profession, de durée de résidence au Viet Nam. Les candidats doivent avoir 21 ans révolus, être fidèles à la patrie du Viet Nam socialiste, être représentatifs de la population, avoir une bonne moralité, être dotés d'un niveau de connaissance et des capacités requises pour remplir la tâche de membre du conseil populaire, bénéficier de la confiance de la population. La loi du 21 juin 1994 ajoute une condition supplémentaire : la même personne ne peut être élue membre d'un conseil populaire à plus de deux échelons différents ; un député à l'assemblée nationale ne peut être membre d'un conseil populaire que dans un échelon.

Le mandat des conseillers à tous les échelons (cinq ans) peut être interrompu en cas de décès, de démission ou de révocation. Le conseiller populaire qui ne dispose plus de la confiance de la population peut être révoqué par le conseil populaire ou par les électeurs. Dans la pratique, c'est le comité populaire qui soumet au conseil populaire ou aux électeurs la décision de révocation d'un conseiller, sur proposition du comité du Front de la patrie du même échelon : ainsi, sans proposition du comité (dirigé par le parti communiste), aucun conseiller ne peut être révoqué. La révocation d'un conseiller doit être approuvée par la majorité des deux tiers des membres du conseil auquel il appartient. Comme on le voit, la participation du peuple est en réalité réduite.

Concernant le statut des conseillers, la loi indique que les conseillers populaires ont l'obligation d'entretenir des liens étroits avec les électeurs, de se soumettre à leur contrôle, de recueillir leurs avis et leurs aspirations, de protéger leurs droits et leurs intérêts légitimes, de leur rendre compte, au moins une fois par an, de leurs activités et de celles du conseil populaire, de répondre à leurs demandes et leurs propositions. Après chaque session du conseil populaire, les conseillers ont l'obligation de rendre compte aux électeurs des résultats des travaux et de les mobiliser pour mettre en œuvre les décisions prises.

Les conseillers sont soumis à certaines incompatibilités : les membres du bureau permanent du conseil populaire à l'échelon de la province et du district, le président et vice-président du conseil populaire de la commune ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celles de membre d'un comité populaire au même

échelon. Par ailleurs, les présidents des commissions du conseil populaire de province ou du district ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celle de chef des services techniques du comité populaire, ni celle de président du parquet, ni celle de président de la juridiction populaire au même échelon.

Dans le même temps, les conseillers font l'objet d'une protection légale : les immunités ne figurent pas dans la constitution, mais sont précisées dans la loi. Un conseiller ne peut être arrêté ou placé en garde à vue sans l'accord du président du conseil ; en cas de flagrant délit, lorsque la garde à vue d'un conseiller s'avère nécessaire, l'autorité qui a décidé la garde à vue doit en aviser immédiatement le président du conseil. Dans l'intervalle des sessions du conseil, c'est le président du conseil populaire et le président du comité populaire qui sont informés.

L'indemnité des conseillers n'est pas réglementée par la loi ; il s'agit d'un problème sensible, souvent évoqué dans les débats politiques au Viet Nam.

L'organisation et les fonctions du conseil populaire :

Le conseil populaire adopte son règlement, conformément aux dispositions de la loi organique relative au conseil populaire au comité populaire du 21 juin 1994. En principe, dans toutes ses activités, le conseil populaire est soumis au contrôle du comité permanent de l'Assemblée nationale, ainsi qu'au contrôle du gouvernement (pour l'application des actes émanant des deux organes d'État).

Les organes de direction du conseil populaire sont le président, élu par le conseil lors de sa première session et dont le rôle est essentiel, et le bureau permanent dont le nombre est fixé par la loi organique.

Les organes d'encadrement du travail du conseiller sont les commissions : à l'échelon de la province, le conseil populaire dispose de trois commissions : l'économie et le budget, la culture et la société, la législation (il peut également créer une commission des ethnies si la localité en comporte) ; à l'échelon du district, le conseil populaire constitue deux commissions : l'économie et le budget, la législation.

Le conseil populaire à tous les échelons se réunit en deux sessions ordinaires par an ; en cas de nécessité le bureau permanent du conseil populaire de

province ou de district peut décider la convocation d'une session extraordinaire, sur proposition du président du conseil ou du président du comité populaire, ou à la demande d'un tiers des membres du conseil. À l'échelon de la commune, c'est le président du conseil populaire qui décide de convoquer les conseillers en session extraordinaire à la demande d'un tiers des membres du conseil. Les séances sont publiques : la date, le lieu et l'ordre du jour sont communiquées à la population cinq jours au moins avant l'ouverture de la session.

La loi définit les attributions du conseil populaire en termes très généraux, puisque le principe est que l'organe du pouvoir d'État dans chaque localité dispose d'une compétence générale : en pratique, il s'agit de prendre les mesures destinées à mettre en valeur les potentialités de la localité, développer la localité sur le plan socio-économique, améliorer les conditions de vie matérielle et spirituelle de la population, contrôler les activités du bureau permanent et l'exécution des délibérations, contrôler l'application des lois par les administrations, les services économiques et sociaux, les unités des forces armées et les citoyens.

Mais les conseils populaires ont également pour fonction essentielle d'appliquer la constitution, les lois ainsi que tous les textes juridiques des échelons supérieurs. L'article 113 de la constitution de 1992 leur confie une douzaine d'attributions qui ont été précisées par le gouvernement ; ils doivent notamment prendre les mesures pour appliquer dans la collectivité les décisions prises par l'appareil central de l'Etat ; adopter les plans économiques et les budgets locaux ; élire et révoquer les membres du comité populaire ; modifier ou annuler les textes juridiques jugés illégaux du comité populaire de l'échelon correspondant ou d'un conseil populaire d'un échelon immédiatement inférieur ; dissoudre un conseil populaire de l'échelon inférieur après approbation par le conseil populaire du niveau supérieur.

Chaque représentant du conseil populaire peut interpellier le président du comité populaire et du conseil populaire de son échelon, les autres membres du comité populaire, le président du tribunal populaire, le chef du parquet populaire et les chefs des organes relevant du comité populaire (art. 17 de la loi amendée relative à l'organisation du conseil populaire et du comité populaire). Ces derniers doivent répondre à ces interpellations. Les représentants ont

également le droit de soumettre des propositions aux organes de l'appareil local de l'Etat, c'est-à-dire les directeurs de services techniques, des organisations sociales et économiques. Ils peuvent en particulier demander aux agents, auteurs d'une décision portant préjudice aux intérêts de l'Etat, d'en suspendre l'application. Les représentants ont enfin le droit d'assister aux réunions du conseil populaire de l'échelon inférieur pour y exprimer leurs opinions, sans pour autant avoir un droit de vote.

Lors des réunions du conseil populaire, les décisions sont prises à la majorité simple des voix des membres du conseil, le quorum à atteindre étant de deux tiers. En cas de vote favorable, le président du conseil populaire signe la résolution. Au cas où le projet n'est pas approuvé, le conseil donne son avis et décide du réexamen du projet. Dans un délai de quinze jours à compter de la date de leur approbation, les actes des conseils populaires doivent être adressés au comité permanent de l'Assemblée nationale et au gouvernement. Dans un délai de trente jours, ces organismes examinent la constitutionnalité et la légalité des actes ; ils peuvent les suspendre, les annuler ou demander aux organismes compétents de modifier les dispositions contraires à la constitution et aux lois.

L'ampleur des compétences du conseil est donc largement contrebalancée par la rigueur de la tutelle que le pouvoir central exerce sur ses actes.

De plus, il faut noter l'absence d'une répartition claire des compétences entre les différentes unités administratives. Une réforme essentielle, mais souvent reportée, consisterait à préciser clairement, domaine par domaine, leurs champs de compétence par rapport à celui de l'appareil central de l'Etat.

Enfin, l'essentiel des pouvoirs du conseil sont assurés *de facto* par le comité populaire.

#### Le comité populaire

Il assure l'application à la fois des textes des organes supérieurs et de ceux du conseil populaire.

Son président et ses membres sont élus par le conseil populaire. Le président joue un rôle important, d'autant que la loi du 21 juin 1994 le rend personnellement responsable des activités du comité populaire devant le

conseil populaire. La loi de 1994 fixe le nombre des membres du comité : dans les communes, de cinq à sept membres ; dans les districts, de sept à neuf membres ; dans les provinces de neuf à onze membres. C'est le comité populaire qui gère les services techniques et l'administration.

Les attributions du président consistent à convoquer et présider les séances du comité populaire ; examiner et résoudre les propositions ou les critiques de la population locale ; diriger les services techniques et l'appareil administratif de la localité ; enfin, il exerce la tutelle sur les conseils populaires de l'échelon inférieur : contrôle des actes (avec la possibilité de suspendre l'exécution d'actes irréguliers pris par l'échelon inférieur, de les réformer ou de les annuler) et contrôle des organes (avec la possibilité de décharger ou de révoquer le président ou le vice président du comité populaire de l'échelon immédiatement inférieur, ainsi que d'approuver leur révocation et de les remplacer éventuellement).

Le président du comité populaire joue donc un rôle déterminant : il prend part à toutes les décisions et engage sa responsabilité devant le conseil populaire de son échelon et les organes de l'appareil de l'Etat de l'échelon supérieur. C'est lui qui répartit les activités entre les membres du comité. Chaque personne désignée pour exercer une activité est personnellement responsable de ses activités devant le président du comité et devant le conseil populaire du même échelon. Chaque membre est également solidairement responsable des activités du comité populaire devant le conseil populaire de l'échelon correspondant et devant les organes politiques et administratifs de l'échelon supérieur de l'appareil de l'Etat.

C'est également le président qui approuve les résultats des élections des comités populaires de l'échelon immédiatement inférieur, mais aussi les démissions et les révocations des présidents et des vice-présidents de ces mêmes comités.

Il est enfin compétent pour suspendre l'application ou annuler les textes juridiques publiés par un comité populaire de l'échelon inférieur. Ainsi, l'article 52 de la loi du 21 juin 1994 dispose que le président peut suspendre l'application des résolutions votées par les conseils populaires de l'échelon inférieur et proposer au conseil populaire de son échelon de les annuler.

Les compétences des comités populaires sont définies à l'article 123 de la constitution et détaillées dans l'article 49 de la loi du 21 juin 1994 et la section II de l'ordonnance du 3 juillet 1996. Le comité populaire délibère sur le programme d'action annuel du comité populaire, le plan de développement socio-économique et le budget, le projet d'organisation et de fonctionnement du comité populaire, et plus particulièrement la création ou la suppression de services techniques qui dépendent directement de lui. L'ordonnance du 3 juillet 1996 précise le contenu exact de ces attributions ; elle confie également au comité populaire la responsabilité de régler des domaines aussi variés que les activités scolaires, la recherche scientifique, les questions d'environnement, la sécurité publique, la défense nationale, les activités religieuses et associatives, la circulation des étrangers dans les localités ; elle lui impose de développer les activités de propagande, de renforcer l'inspection des organes de l'appareil administratif au sein de l'unité administrative de l'échelon correspondant et des échelons inférieurs, de diriger les activités des avocats et des notaires dans la localité, de s'assurer de l'exécution des jugements du tribunal populaire de l'échelon correspondant.

Bien que les missions confiées aux comités populaires sur la base de l'ordonnance du 3 juillet 1996 soient diversifiées et importantes, il faut noter que chaque champ de compétences attribué s'accompagne d'un grand nombre de contrôles d'origine gouvernementale qui paralysent en fait l'action des comités. Si la réforme entreprise dans les années 1990 va dans le sens d'une augmentation des compétences des comités populaires, elle ne fait donc que renforcer les pouvoirs du gouvernement. Aussi, les comités populaires tendent-ils à devenir moins les « organes exécutifs des conseils populaires » que « les organes administratifs locaux de l'Etat », hiérarchiquement subordonnés au gouvernement. Par ailleurs, si les comités populaires ont vu leurs champs de compétences s'accroître, il n'apparaît pas dans l'ordonnance de 1996 que cette augmentation soit accompagnée d'un accroissement des moyens en termes financiers ou en termes d'effectifs. Enfin, une étude attentive de l'ordonnance du 3 juillet 1996 révèle que les délibérations du comité populaire se font soit sur la base des directives du gouvernement, soit sous le contrôle de ce dernier.

Cependant, l'augmentation des compétences des comités se fait au détriment de celles accordées aux conseils populaires qui tendent au contraire à

diminuer ; il est significatif de constater que l'ordonnance du 3 juillet 1996 consacre vingt articles aux missions des conseils et comités populaires des provinces et des municipalités, trois aux conseils populaires et dix-sept aux comités populaires. Ce texte ne fait que consacrer une tendance déjà confirmée dans l'ordonnance du 24 février 1996 relative à la surveillance des conseils populaires par le comité permanent de l'Assemblée nationale et le gouvernement : son article 1 dispose que « le comité permanent de l'Assemblée nationale surveille les activités des conseils populaires en vue de garantir la mise en exécution de leurs attributions conformément aux prescriptions de la constitution et de la loi, et de rendre plus efficaces les activités des organes du pouvoir étatique dans la localité » et son article 3 indique que « le gouvernement contrôle le conseil populaire dans la mise en exécution de la constitution, de la loi et des textes émanant des organes supérieurs de l'Etat, afin de garantir une gestion uniforme du pouvoir central et de faire valoir le dynamisme et la créativité dans la localité ».

Il semble que les conseils soient devenus de simples relais dans la mise en œuvre des lois votées par l'Assemblée nationale et des exécutants des décisions prises par l'administration centrale. Selon l'article 8 de l'ordonnance du 24 février 1996, « la surveillance du comité permanent de l'Assemblée nationale sur les activités des conseils populaires prend les formes suivantes : examiner les résolutions et les rapports des conseils populaires ; participer aux réunions des conseils populaires ; demander aux présidents des conseils populaires de faire des rapports sur des questions précises qui sont posées par le comité permanent ; examiner les résolutions des plaintes et dénonciations déposées par les citoyens ou les organismes de l'Etat contre des résolutions ou des activités d'un conseil populaire ». Il est donc évident que la marge de manœuvre des conseils populaires est très étroite. Elle l'est d'autant plus que l'article 25 de cette même ordonnance permet au pouvoir central d'intervenir dans les localités sans passer par les conseils populaires : « En se basant sur la constitution, les lois, les résolutions de l'Assemblée nationale, les ordonnances et les résolutions du comité permanent de l'Assemblée nationale, des ordres et des décisions du Président de la République, des textes juridiques du gouvernement et du Premier ministre, les ministres, les chefs des organismes ayant rang de ministères et les chefs des organes qui relèvent du gouvernement édictent des décisions, des directives et des circulaires à

l'intention des comités populaires et contrôlent la mise en exécution de ces textes dans toutes les localités. »

Les relations entre le pouvoir central et les autorités des collectivités territoriales semblent donc suivre deux orientations : d'une part un renforcement des pouvoirs de l'Etat central au détriment des collectivités locales ; d'autre part, un renforcement du contrôle du gouvernement sur les comités populaires. L'appareil de l'Etat est donc de plus en plus centralisé, ce qui risque de limiter le caractère représentatif des structures politiques au niveau local. Si chaque conseil populaire doit en principe représenter les aspirations de la population dans la collectivité dont il a la charge, les nouveaux mécanismes centralisateurs empêchent très certainement la réalisation de cet objectif.

### **Initier l'autonomie des collectivités locales**

Comme on l'a vu, l'organigramme des collectivités locales se présente sous la forme d'une pyramide : du village au district, du district à la province, de la province à la capitale. Mais *de facto*, les autorités locales privilégient la coopération horizontale entre comités et conseils populaires de même niveau. Le pouvoir est donc morcelé et les fonctionnaires locaux s'entendent avec les responsables du parti pour faire avancer les affaires locales. Cette cassure dans la hiérarchie est source de difficultés car elle autorise tous les abus, notamment en matière fiscale. Mais elle est également l'assurance d'une satisfaction des besoins locaux : construction des chemins et des ponts, rénovation des écoles et des dispensaires.

Au niveau provincial également, les comités populaires sont d'autant plus puissants qu'ils profitent de l'extension des capitales régionales ; ce sont eux qui mettent en place les grands projets d'aménagement des infrastructures, largement financée par les recettes fiscales.

L'éclosion d'un mouvement d'autonomie locale – à défaut d'une authentique décentralisation – devrait également bénéficier des incitations du pouvoir central lui-même. En effet, la rénovation concerne les relations entre les citoyens et les collectivités locales, plus particulièrement l'exercice de la démocratie au niveau communal. Le décret n° 29 du 11 mai 1998 veut promouvoir la participation des habitants à la gestion des affaires

communales : droit d'être informés, de discuter des projets communs, de participer à leur réalisation et de contrôler le fonctionnement des organes de la commune. En retour, ces derniers ont l'obligation d'informer et de créer les conditions favorables pour l'exercice de la démocratie locale. Ce texte a été remplacé et confirmé en 2003<sup>112</sup>, puis en 2007<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Décret n° 79 du 7 juillet 2003.

<sup>113</sup> Ordonnance du comité permanent de l'Assemblée nationale, numéro 34/2007 du 20 avril 2007.

## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie n'entend évidemment pas être exhaustive : d'une part manquent les travaux en langue vietnamienne dont n'ont été consultées que des traductions partielles et ponctuelles, en fonction des questions traitées dans cet ouvrage ; d'autre part, elle ne comporte que les ouvrages généraux ; les études spécifiques – ouvrages ou articles - qui ont été utilisées apparaissent au fil des notes de bas de page.

BEER Lawrence, *Constitutional systems in late twentieth century Asia*, Seattle, university of Washington press, 1992

BLANCHARD Michel, *Vietnam-Cambodge. Une frontière contestée*, Paris, L'harmattan, 1999

BROCHEUX Pierre, *Communismes d'Asie, mort ou métamorphose*, Paris, Complexe, 1994

BROCHEUX Pierre, *Ho Chi Minh*, Paris, Presses de sciences po, 2000

BROCHEUX Pierre et HEMERY Daniel, *Indochine, la colonisation ambiguë*, Paris, La découverte, 2001

BROCHEUX Pierre, *Histoire du Vietnam contemporain*, Paris, Fayard, 2011

CHESNEAUX Jean, *Le Vietnam*, Paris, Maspero, 1968

DALLOZ Jacques, *La guerre d'Indochine*, Paris, Seuil, 1987

DELALANDE Philippe, *Vietnam, dragon en puissance*, Paris, L'harmattan, 2007

DORE Francis, *Les régimes politiques en Asie*, Paris, PUF, 1973

DOVERT Stéphane (dir), *Viêt Nam contemporain*, Paris, Les indes savantes, 2009

- DURAND Bernard (dir.), *Histoire de la codification juridique au Vietnam*, Montpellier, PUM, 2001
- FALL Bernard, *Le Viet-minh. La république démocratique du Vietnam (1945-1960)*, Paris, A. Colin, 1960
- GOSHA Christopher (dir.), *Naissance d'un Etat-parti : le Vietnam*, Paris, Les indes savantes, 2004
- HIEN Do Benoit, *Le Viêt Nam*, Paris, Le cavalier bleu, 2011
- Ho Chi Minh. Textes 1914-1969*, Paris, L'harmattan, 1990
- JOYAUX François, *La nouvelle question d'extrême - orient*, Paris, Payot, 1985
- LAFONT Pierre-Bernard (dir.), *Les frontières du Vietnam*, Paris, L'harmattan, 1989
- LANGLET Philippe et TAM Quach Thanh, *Introduction à l'histoire contemporaine du Viêt Nam*, Paris, Les indes savantes, 2001
- LE Thanh Khoi, *Socialisme et développement au Vietnam*, Paris, PUF, 1978
- LEROY Claude Emmanuel, *Le sens et l'avenir des réformes entreprises au Viêt-nam sous le signe du renouveau*, thèse droit public, université Paris II, 1999
- MARANGE Céline, *Le communisme vietnamien*, Paris, Presses de sciences Po, 2012
- MARTIN Michel Louis (dir.), *Les nouvelles constitutions des pays francophones du sud*, Lyon, L'hermès, 1997
- MASSON André, *Histoire du Vietnam*, Paris, PUF, 1967
- MUS Paul, *Viet-nam. Sociologie d'une guerre*, Paris, Seuil, 1952
- NGO Van, *Viêt-nam 1920-1940. Révolution et contre-révolution sous la domination coloniale*, Paris, Nautilus, 2000
- NGUYEN Hoang Anh, *La juridiction administrative au Vietnam*, thèse droit public, université Toulouse 1, 2009

- NGUYEN Khac Vien, *Vietnam, a long history*, Hanoi, Foreign languages publishing house, 1987
- NGUYEN Thi Thu Trang, *Le referendum dans le monde et son avenir au Vietnam*, thèse droit public, université Toulouse 1, 2006
- PAPIN Philippe, *Histoire de Hanoi*, Paris, Fayard, 2001
- PAPIN Philippe, *Viêt-Nam, parcours d'une nation*, Paris, Belin, 2003
- POISSON Emmanuel, *Mandarins et subalternes au nord du Viêt Nam. Une bureaucratie à l'épreuve*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2004
- PYE Lucian, *Asian power and politics*, Cambridge, Harvard university press, 1985
- RICHER Philippe, *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Imprimerie nationale, 1981
- RICHER Philippe, *Crises en Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de sciences po, 1999
- SIDEL Mark, *Law and society in Vietnam*, Cambridge, Cambridge university press, 2008
- SIDEL Mark, *The constitution of Vietnam. A contextual analysis*, Oxford, Hart publishing, 2009
- TRAN Thi Lan Anh, *Recherche sur le contrôle de constitutionnalité des lois au Vietnam*, thèse droit public, université Toulouse 1 Capitole, 2012.
- TURLEY William (éd.), *Vietnamese communism in comparative perspective*, Boulder, Westview press, 1980