HAL
open science

L'État et la propriété foncière au Vietnam

Luong Minh Anh Dinh

To cite this version:

Luong Minh Anh Dinh. L'État et la propriété foncière au Vietnam. Droit. Université Grenoble Alpes, 2019. Français. NNT : 2019GREAD001 . tel-02272085

HAL Id: tel-02272085

https://theses.hal.science/tel-02272085

Submitted on 27 Aug 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Communauté UNIVERSITÉ Grenoble Alpes

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTÉ UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Spécialité : Droit Public

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

LUONG MINH ANH DINH

Thèse dirigée par **PHILIPPE YOLKA**, Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes

préparée au sein du **Laboratoire Centre de Recherches juridiques**
dans **l'École Doctorale Sciences Juridiques**

L'État et la propriété foncière au Vietnam

Land ownership regime of Vietnam

Thèse soutenue publiquement le **11 février 2019**,
devant le jury composé de :

Monsieur PHILIPPE YOLKA
Professeur, Université Grenoble Alpes, Directeur de thèse
Monsieur CHRISTOPHE ROUX
Professeur, Université Lumière - Lyon 2, Président
Monsieur Jean-François JOYE
Professeur, Université Savoie Mont-Blanc, Examinateur
Madame Béatrice BALIVET
Maître de Conférences, Université Jean Moulin - Lyon 3, Rapporteur
Monsieur Alexandre DEROCHE
Professeur, Université François Rabelais de Tours, Rapporteur

Communauté UNIVERSITÉ Grenoble Alpes

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

LUONG MINH ANH DINH

Thèse dirigée par **PHILIPPE YOLKA,** Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes

préparée au sein du **Laboratoire Centre de Recherches juridiques**
dans **l'École Doctorale Sciences Juridiques**

L'État et la propriété foncière au Vietnam

Land ownership regime of Vietnam

Thèse soutenue publiquement le **11 février 2019**,
devant le jury composé de :

Béatrice Balivet, maître de conférences HDR en droit privé à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, *rapporteur*
Alexandre Deroche, professeur d'histoire du droit à l'Université François Rabelais de Tours, *rapporteur*
Jean-François Joye, professeur de droit public à l'Université Savoie Mont-Blanc, *suffragant*
Christophe Roux, professeur de droit public à l'Université Lumière – Lyon 2, Président du jury
Philippe Yolka, professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes, *directeur de thèse*

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

Remerciements

La réalisation de cette thèse aurait été impossible sans les judicieux conseils et les critiques pertinentes du Professeur Philippe YOLKA, qui a accepté de diriger mon travail. Je lui suis reconnaissant de la disponibilité qu'il a toujours manifestée, malgré ses nombreuses charges.

Je tiens à remercier l'ensemble des membres du jury, notamment les rapporteurs, pour avoir accepté d'évaluer mon travail. Mes remerciements s'adressent aussi à Madame BEN JAAMA, responsable administrative de l'Ecole doctorale Sciences juridiques.

Ma reconnaissance tout au long de ces années de thèse va également à mes ami(e)s et relecteurs, pour le temps passé et leurs observations constructives.

Enfin, ma gratitude s'exprime tout particulièrement à l'égard de ma famille, sans laquelle cette thèse n'aurait pas abouti.

SOMMAIRE

Introduction

I/ Les notions au centre de l'étude : approche terminologique

1) L'État et la terre
2) L'État et la propriété foncière

II/ L'enjeu de l'étude : à qui appartient la terre au Vietnam ?

III/ Les défis de l'étude

IV/ Les objectifs de l'étude

PREMIERE PARTIE

LA PROPRIETE FONCIERE DANS L'HISTOIRE DE L'ETAT VIETNAMIEN

TITRE I) La propriété foncière vietnamienne avant l'instauration du système socialiste

CHAPITRE I) La propriété foncière pendant la période sino-annamite

CHAPITRE II) Le droit colonial foncier : un changement radical des institutions traditionnelles

TITRE II) La rupture avec les systèmes anciens pour parvenir au droit communiste

CHAPITRE I) Les conséquences foncières dans la première période du socialisme

CHAPITRE II) L'administration foncière vietnamienne moderne : un effort de rénovation en dépit des contraintes

SECONDE PARTIE

LA PROPRIETE PUBLIQUE DU SOL CONTEMPORAINE AU VIETNAM : INSTITUTIONS, PROBLEMATIQUES ET PERSPECTIVES DE REFORMES

TITRE I) Les institutions foncières du Vietnam actuel

CHAPITRE I) Les composants de la gestion foncière
CHAPITRE II) La relation de contrôle

TITRE II) La pratique de la propriété publique du sol

CHAPITRE I) Les problématiques actuelles de la gestion foncière vietnamienne

CHAPITRE II) La perspective de nouvelles réformes foncières

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

La propriété foncière représente une question intéressante et fondamentale au Vietnam. Le rapport à la terre a été encadré de différentes manières tout au long de l'histoire de ce pays, dans les périodes tant féodale que coloniale et socialiste. Les différences au niveau de la conception ainsi que de la technique d'administration des sols à chaque époque expliquent la complexité du droit foncier vietnamien contemporain ; complexité accrue dans un contexte d'économie de marché avec l'orientation socialiste maintenue par le Parti communiste. Cette situation ambiguë renvoie à l'image d'un pays qui est prêt à mettre en place des réformes structurelles, particulièrement dans le secteur économique, sans pour autant rompre avec son idéologie socialiste. La question foncière constitue un axe majeur des problématiques actuelles, au centre desquelles réside la confusion entre la propriété publique et la propriété privée. À la suite de lois foncières et d'amendements divers, notamment après la Constitution de 2013, le droit d'usage foncier et la propriété immobilière des particuliers ont mieux été protégés qu'auparavant. L'État du Vietnam a reconnu la nature réelle du droit d'usage des sols, qui a permis l'émergence d'un marché immobilier dynamique et attractif par les investisseurs nationaux et internationaux. D'autre part, l'urbanisation a conduit à de nombreux bouleversements dans l'usage de la terre en zones rurales. Malgré ses efforts, l'État du Vietnam ne parvient cependant pas à s'adapter aux exigences de ce nouveau contexte. Il s'y développe depuis longtemps des débats sur la propriété foncière, sur la notion de droit d'usage et d'autres éléments en rapport avec la gestion foncière. Les dirigeants tâtonnent et l'administration foncière soulève encore de nombreuses difficultés. L'un des aspects les plus remarquables concerne le maintien de la réquisition foncière, procédure qui implique la précarité du droit d'usage des particuliers.

Alors, à qui appartient aujourd'hui la terre au Vietnam ? Est-ce que les composantes du peuple vietnamien, surtout les paysans pauvres, en sont véritablement les maîtres ? Le droit d'usage peut-il être considéré comme l'équivalent d'un droit de propriété au sens du droit français ? Toutes ces interrogations, qui se trouvent au coeur de la présente thèse, conduisent à suggérer une nouvelle réforme du droit vietnamien dans un proche avenir.

Land ownership is an interesting and fundamental issue in Vietnam. The relationship to the land has been framed in different ways throughout the history of this country, in both feudal and colonial and socialist periods. The differences in design and soil management technique in each period explain the complexity of contemporary Vietnamese land law; increased complexity in a market economy context with the socialist orientation maintained by the Communist Party. This ambiguous situation refers to the image of a country that is ready to implement structural reforms, particularly in the economic sector, without breaking with its socialist ideology. The land issue is a major focus of current issues, at the center of which lies the confusion between public property and private property. As a result of land laws and various amendments, particularly after the 2013 Constitution, land tenure and private property rights have been better protected than before. The State of Vietnam has recognized the real nature of the land use right, which has allowed the emergence of a dynamic and attractive real estate market by national and international investors. On the other hand, urbanization has led to many upheavals in the use of land in rural areas. Despite its efforts, however, the State of Vietnam can not adapt to the demands of this new context. There has been a long history of debates on land ownership, the concept of the right of use and other elements related to land management. The leaders are fumbling and the land administration still raises many difficulties. One of the most remarkable aspects concerns the maintenance of the land requisition, a procedure that involves the precariousness of the right of use of individuals.

So, who owns land in Vietnam today? Are the components of the Vietnamese people, especially the poor peasants, really the masters? Can the right of use be considered as the equivalent of a right of property within the meaning of French law? All these questions, which are at the heart of this thesis, lead to suggest a new reform of Vietnamese law in the near future.

INTRODUCTION

I/ Les notions au centre de l'étude : approche terminologique.

a) L'État et la terre

Dès les premières périodes de son histoire, l'Homme a eu conscience de l'importance de la terre. Depuis toujours, toutes les activités humaines se réalisent généralement par le sol. C'est pourquoi la terre, pour l'Homme, est une question fondamentale.

Quant à l'État, c'est une invention humaine. Après les groupements et les sociétés, la forme d'organisation des sociétés humaines est passée au troisième stade qu'est l'État. Différent des deux premières formes, l'État veut créer un support stable, permanent, abstrait, sur lequel repose un véritable pouvoir. Ce pouvoir est institutionnalisé et s'organise dans l'État[1]. Malgré la

---

[1] La forme d'organisation des sociétés humaines est passée par trois stades qui correspondent à une forme du pouvoir. Les groupements et les sociétés sont les deux premiers groupes :

- *groupements :* premiers ensembles humains, ils peuvent être des clans, des tribus, qui vivent ensemble pour assurer la défense contre les autres, apporter de la nourriture au groupe, assurer la procréation. Il n'y a pas de différenciation et les liens de parenté entre les individus sont étroits. Il existe donc un pouvoir diffus, les décisions reposent sur l'accord du groupe et des croyances/coutumes ;

- *sociétés* : les groupements s'élargissent, une certaine spécialisation apparaît. Il y a moins de liens familiaux et une séparation des individus. Le pouvoir est individualisé : on sait qui

diversité de théories sur l'origine de l'État, à travers tous les types d'État dans l'histoire, le pouvoir est toujours l'élément fondamental qui explique son existence, comme l'a dit Georges Burdeau : « Sur le plan juridique, l'État peut être considéré comme l'ensemble des pouvoirs d'autorité et de contrainte collective que la nation possède sur les citoyens et les individus en vue de faire prévaloir ce qu'on appelle l'intérêt général, et avec une nuance éthique le bien public ou le bien commun »[2].

Il y a un lien étroit entre les deux notions de notre thèse que sont l'État et la terre. Traiter ce lien, dès le début de la recherche, est indispensable afin d'expliquer tout ce qu'on va étudier.

D'une part, la gestion et la protection du sol relèvent de la charge de l'État en tant que souverain. L'État possède le pouvoir, mais aussi la charge d'assurer une utilisation égale et efficace pour ses citoyens – première mission au nom de l'intérêt général. Cela est nécessaire à l'époque contemporaine où on constate une réduction importante de la surface et de la qualité de terres dans le monde. La gestion du sol pose à chaque État des questions urgentes liées à l'économie, au social, à l'environnement et à l'urbanisme.

Est dévolu au nom de l'intérêt général, deuxième mission de l'État, la réservation, l'affectation et la protection d'une certaine surface terrienne à l'utilité publique : défense et sécurité nationale, routes publiques, terres forestières…. À noter ici que la conception et l'étendue de cette notion ne sont pas homogènes dans le monde.

---

commande sans être pour autant sûr que c'est le bon. Il n'y a pas de règles d'attribution du pouvoir, d'où des conflits possibles.

Cité du Cours de droit constitutionnel sur www.cours-de-droit.net.

[2] Burdeau (G.) - *Traité de Science politique* tome I : *le Pouvoir politique* ; tome II : *l'Etat* (In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 2 N°1, Janvier-mars 1950. pp. 204-207).

D'autre part, reconnue comme portant sur une ressource fondamentale et importante, la question du sol est vraiment délicate dans l'ensemble des politiques publiques. Actuellement, deux systèmes fonciers se dominent schématiquement dans le monde : le système privatif où des citoyens peuvent avoir le droit de propriété ; le système collectif où la propriété privée n'est pas reconnue, le sol appartenant à l'État. Dans les deux régimes fonciers, le sol est toujours la source de conflits entre les individus et l'État. La formation et le développement de ces deux régimes sont liés à l'évolution de l'histoire moderne, à l'image de la coexistence du capitalisme et du communisme. Par conséquent, la question du sol a un caractère juridique ainsi que politique. C'est pourquoi, aborder l'aspect politique est inévitable dans notre étude, même s'il en sera traité le plus succinctement possible.

Le lien entre la terre et l'État sera abordé, tout au long de cette étude, à travers la notion de la « propriété foncière ».

b) L'État et la propriété foncière

Le terme de « propriété », inventé par des juristes occidentaux du droit romain, est l'un des sujets importants dans le domaine juridique. Sa définition et son étendue ont varié entre des systèmes différents, comme le montrent les deux exemples suivants : En France, « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (Code Civil français). Cette définition insiste sur le caractère « absolu » du droit, qui n'est limité que par certaines exceptions déterminées par la loi. Dans l'ancien droit de l'Empire russe, le terme de propriété (*sobstven-nost')* correspondant aux « les

différents droits sur les biens » et était défini comme un pouvoir absolu sur des objets qui reprenait la formulation issue du droit romain : la trilogie « possession, usage, disposition »[3]. D'après Aurore Chaigneau[4], cette formule tranche avec la réalité des régimes des biens ; ceux-ci se caractérisent par leur fort compartimentage selon le statut des personnes et par leur difficile aliénabilité. Il n'existe pas à proprement parler de régime de propriété en Russie à cette époque, mais plutôt une myriade de règles définies par la nature des biens. Leur statut dépend lui-même de la nature de la personne. Les juristes socialistes, en définissant le droit de propriété, mettent l'accent sur son contenu social-économique qui change au cours de l'histoire, d'une société à une autre : c'est le droit reconnu par la loi à l'individu ou à la collectivité de s'approprier *les moyens de production* et d'exercer sur ceux-ci les droits de possession, de jouissance et de disposition en vertu de son propre pouvoir et dans son propre intérêt. Ils précisent de cette façon que la relation économique d'appropriation *des moyens de production* est l'expression de la volonté de la

[3] Svod zakonov (SZ) de 1832 (Tome X, livre II). À noter ici que Svod zakonov est un recueil de normes juridiques qu'Alexandre Ier commanda, dans les années 1820, à son ministre Speranskiri en même temps que l'actualisation des registres des lois de l'Empire. Il constitue la première tentative moderne de codification en Russie puisqu'il ne présente plus chronologiquement les règles applicables mais s'inspire de la méthode d'exposition thématique utilisée pour le Code Napoléon.

[4] Chaigneau (A.), *Le droit de propriété en Russie : l'évolution d'une catégorie juridique au gré des bouleversements politiques et économiques*. (In : *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, 2007, n°2. Les mutations du droit et de la justice en Russie, sous la direction de Anne Gazier et Yves Hamant. pp. 77-106).

classe dominante ou, dans la société socialiste, du peuple entier[5].On voit ainsi que les systèmes de propriété peuvent être très différents.

La propriété, dans cette étude, sera mise en relation avec l'État, représentant le pouvoir public suprême. Les questions concernant le droit de propriété privé, posées entre les individus, ne seront donc pas étudiées dans la thèse. La recherche concerne ainsi plutôt le droit public que le droit privé. Le droit de propriété des personnes privées ne sera étudié ici qu'en rapport avec l'intervention étatique avec toutes ses conséquences. Ce caractère « public » de la notion de propriété constitue la ligne conductrice de notre étude.

D'autre part, on ne parle pas de la propriété générale, mais de la « propriété foncière », souvent confondue avec la propriété terrienne ou la propriété du sol qui concerne les biens immobiliers. Lorsqu'on est propriétaire d'un terrain, la question devient très complexe. De tous temps et en tous lieux, la propriété d'un morceau de tissu ou d'un outil a été comprise de la même manière sans poser aucun problème conceptuel. Il n'en va pas de même de la propriété du sol. Car un terrain n'est pas un objet, mais un espace. C'est un bien particulier par rapport à d'autres. Certains le considèrent comme un privilège de l'Homme[6].

---

[5] Vénédiktov (A.V.), *Proprietatae socialista de stat* (La propriété socialiste d'État), Bucarest, E.S.P.L.S.D., t. I, p. 51 (traduction en langue roumaine de l'édition originale en langue russe),

[6] Les économistes ont dit: la propriété du sol est un privilège, mais il est nécessaire, il faut le maintenir ; Les socialistes : la propriété du sol est un privilège, mais il est nécessaire, il faut le maintenir – en lui demandant une compensation, le droit au travail ; Les communistes et les égalitaires : la propriété (en général) est un privilège, il faut la détruire. (Frédéric Bastiat, *Œuvres complètes,* Tome 6e : Harmonies économiques, Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes, du Dictionnaire de l'Économie politique, etc. Paris, 1854).

En bref, la propriété foncière, dans cette étude, désigne le droit d'un usager sur son terrain (établissement du droit ; nature juridique ; restrictions, etc.). On va étudier également sa conception dans un contexte concret (le Vietnam) et à certaines époques.

Quant à l'État, il faut procéder à une approche large de cette notion. Car l'État comme forme politique est inventé en France et en Angleterre au 16è siècle. Historiquement, le Vietnam a connu trois régimes politiques : féodal ; colonial ; socialiste. Pendant la féodalité, il n'existe pas une définition de l'État. Sa conception reste floue pendant la période coloniale, en raison de la diversité du statut politique de trois « pays » sous domination française (Tonkin, Annam, Cochinchine). C'est pourquoi l'État du Vietnam au sens strict, avec toutes ses particularités, n'existe qu'à partir de la période moderne : C'est l'État socialiste.

Bien qu'une forme politique ne soit pas nettement formée, « l'État » féodal et le régime colonial ont apporté plusieurs éléments au régime foncier du pays : les politiques foncières étaient très importantes pendant ces deux périodes. Des codes et des lois dédiés ont été également élaborés. D'autre part, ces périodes ont créé certaines originalités dans le domaine foncier, qui vont être analysées dans notre étude.

Le lien entre la propriété foncière et l'État s'exprime par le régime foncier constitué par les différentes formes de propriété dans chaque époque de l'histoire de l'État : propriété du Roi, propriété villageoise, propriété individuelle ; propriété des colons, propriété des indigènes ; propriété de l'État, propriété des coopératives, propriété de la communauté, propriété de la famille, etc. La création et la reconnaissance des formes de propriété sont des moyens de gestion foncière de l'État. L'attitude et la politique pour chacun

reflètent la nature et les objectifs des États : par exemple, le domaine du Roi a été privilégié pendant la féodalité alors que la propriété individuelle était restreinte. Pendant la période coloniale, la concession aux colons a été favorisée pour que les Européens puissent exploiter le pays. En général, la propriété foncière est le moyen d'expression de la volonté des pouvoirs publics. Elle joue un rôle fondamental dans l'ensemble des politiques publiques. Pourtant, la question du sol a aussi des impacts importants sur l'appareil de l'État. Des réformes foncières, correspondant à des situations particulières, sont réalisées en dépit de la volonté de l'État. Ainsi, il existe une interaction entre les deux notions centrales de la thèse. Cette interaction sera mise en évidence tout au long de notre étude.

II/ L'enjeu de l'étude : à qui appartient la terre au Vietnam ?

Depuis 1988, année de la première loi foncière promulguée après sa réunification en 1975[7], le Vietnam a connu un intense foisonnement de réformes législatives et réglementaires, touchant aussi bien les assises de sa politique foncière que l'appareillage cadastral destiné à assurer la transparence et la sûreté de l'accès à la terre[8]. Néanmoins, un principe persiste toujours : au Vietnam, la terre appartient à l'État. Les personnes physiques et morales peuvent obtenir des droits fonciers sous la forme d'un certificat de droit

[7] Loi foncière du 29 décembre 1987.

[8] Prouzet (M.), *L'obscure clarté de l'aménagement foncier au Vietnam, à l'heure de « l'économie de marché à orientation socialiste »*, 8 février 2013, mis en ligne sur AAFV (Association d'Amitié Franco-Vietnamienne) du 4 mai 2013.

d'usage. Cette confusion entre le pouvoir étatique dans le foncier et la privatisation terrienne pose des difficultés dans la pratique juridique.

Le Parti communiste vietnamien (PCV) considère que la propriété publique du sol est un principe fondamental : le sol est la propriété du peuple entier, qui dans l'exercice de ses droits, est représenté par l'État (article 17 de la Constitution en vigueur). Après la réunification de 1975 et jusqu'avant la période du Renouveau général (le *Doimoi*[9]), la propriété publique de la terre est mise en œuvre de manière rigoureuse. Le citoyen n'a aucun droit sur les terrains. Seules les propriétés de l'État et des coopératives sont reconnues dans le domaine foncier à cette époque. La propriété privée n'est acceptée que pour les biens de consommation[10], les biens d'usage et de confort personnels. S'il existe une propriété privée des moyens de production, elle se maintient dans une proportion très restreinte, sous la forme de la propriété individuelle des petites exploitations agricoles dans les régions de montagne et des petites entreprises artisanales, fondées sur le travail personnel du propriétaire et des membres de sa famille, sans utilisation du travail d'autrui.

En reconnaissant les faiblesses du régime planifié, l'État vietnamien a décidé de s'engager dans la politique du Renouveau général en 1986. L'ensemble des réformes ont été réalisées afin d'échapper aux difficultés économiques, à la pauvreté et à la famine. Dans ce contexte, le statut du sol a été remis en cause : la propriété publique de la terre a été assouplie alors que l'attribution de terres aux particuliers pour leur usage personnel a été mise en

---

[9] *Doimoi,(en vietnamien: « Đổi mới »)* signifie littéralement « changer pour faire du neuf ». L`utilisation de cette expression, qui avait déjà été employée à l`époque royale, souligne la continuité historique nationaliste dans laquelle souhaite s'inscrire le Viet Nam communiste.

[10] *Giao trinh luat dan su Vietnam* [Traité de droit civil vietnamien] (V. Ecole supérieure de droit de Hanoi 2013, p. 363).

place et renforcée[11]. Cette réforme est ensuite concrétisée par l'article 18 de la Constitution de 1992 selon laquelle l'État peut mettre les sols à la disposition des particuliers pour usage. Néanmoins, la République Socialiste du Vietnam entend limiter les possibilités privatives d'accès à la terre. L'État entend rester par conséquent le seul maître de la terre et la propriété foncière lui est toujours exclusivement réservée. De nos jours, le droit de la propriété foncière est essentiellement défini par les principes ci-après :

- L'économie du Vietnam est une économie de marché à orientation socialiste avec différentes formes de propriété. La propriété du peuple et l'économie publique ont un rôle directeur (article 51, alinéa 1 de la Constitution amendée de 2013[12])
- Les terres, les forêts, les montagnes, les fleuves, les lacs, les sources, etc., constituent la propriété du peuple (…) (article 53 de la Constitution amendée de 2013)
- La reconnaissance des droits associés au droit d'usage du sol selon les législations foncières (loi de 1993[13], loi de 2003[14] et loi de 2013[15])

Il en résulte que le régime de la propriété foncière vietnamienne est vraiment complexe : il entretient une confusion entre la propriété publique et la propriété privée. En effet, cette complexité trouve sa source dans la notion

[11] En réalité, dès le début des années 1980, surviennent les premières étapes de la *décollectivisation* terrienne. Dans les campagnes où ce mouvement se traduisit par le retour à la petite production familiale, la décollectivisation donna généralement lieu à une individualisation progressive de la tenure foncière.

[12] Constitution du 28 novembre 2013.

[13] Loi foncière du 14 juillet 1993.

[14] Loi foncière du 26 novembre 2003.

[15] Loi foncière du 29 novembre 2013.

de droit d'usage, inventée par les législateurs successifs lors de l'élaboration du droit foncier vietnamien. Sur le terrain du droit privé, le titulaire du droit d'usage du sol se voit conférer les prérogatives qui lui permettent de mettre en valeur le fonds de terre mis à sa disposition et s'inspirent d'ailleurs de l'institution du droit de propriété. Sur le terrain du droit public, le droit d'usage est une sorte de concession de la propriété publique : le titulaire du droit d'usage du sol ne jouit sur le sol que des droits que l'État lui cède. En tout état de cause, c'est le droit d'usage du sol, et non le sol lui-même qui est, dans l'état du droit positif vietnamien, considéré comme le bien immobilier de base au sens du droit privé[16]. L'établissement de ce droit est à l'origine d'une intervention étatique et dans certaines situations, la récupération est décidée, de manière arbitraire, par les pouvoirs publics.

La réponse à la question « à qui appartient la terre au Vietnam » dépend de la définition et de l'étendue du droit d'usage ainsi que des conflits de pouvoirs des acteurs en cause. Si le pays entend continuer à faire progresser l'économie de marché à orientation socialiste, il faudrait renforcer son régime foncier et ne plus s'arrêter à des mesures à caractère simplement technique, ce qui a été fait jusqu'à maintenant.

III/ Les défis de l'étude.

[16] Nguyen (N.D.), *Nature juridique du droit d'usage du sol en droit vietnamien à la lumière du droit des biens français*, In : *Revue internationale de droit comparé.* (Vol 58, n° 4, 2006, pp. 1203-1229.

Connaissant les failles de son système foncier, l'État vietnamien est prêt à faire des réformes et encourage des études approfondies dans ce domaine, qui se heurtent à de nombreux obstacles.

La première difficulté résulte d'une législature très dense et en constante mutation. D'après Quentin Vilsalmon[17], entre 1980 et 2013, la législation en matière foncière s'est profondément accrue et densifiée. Afin de répondre au mieux aux défis du développement, de l'urbanisation et de l'ouverture au marché international, le Vietnam a dû progressivement adapter ses lois aux nouvelles situations, contribuant à complexifier son cadre légal. Un exemple illustre parfaitement ce processus : la première loi foncière de 1988 ne fait qu'une vingtaine de pages ; la loi de 2003, plus d'une centaine. On constate ainsi l'évolution successive du contenu et l'augmentation des paramètres traités par les lois foncières. Cette densification des textes s'accompagne d'une multiplication des décrets, circulaires et résolutions concernant le foncier. La complexification aussi rapide du corpus normatif entraîne des difficultés pour les acteurs du foncier, particulièrement pour les fonctionnaires peu formés, ou pour les habitants concernés par l'identification de leurs droits fonciers : *« La nouvelle difficulté que certains d'entre nous rencontre en ce moment concerne les nouvelles directives qui arrivent de Hanoi. On ne sait pas dans quelle mesure nous pouvons/devons les faire appliquer, car soit nous n'avons pas les outils pour le faire (manque de*

[17] Vilsalmon (Q.), *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam,* document produit avec l'appui du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité technique « Foncier et développement »,Mars 2014.

formation ou manque de personnel), soit nous ne voyons pas la situation décrite dans ces textes chez nous. »[18].

À côté de lois spécifiques, le régime foncier vietnamien est régulé par différents textes plus généraux : code civil ; code de l'urbanisme ; code de l'environnement ; loi sur l'investissement, etc. Le sol est un vaste sujet qui concerne plusieurs secteurs. À noter ici que les dispositions sont parfois contradictoires et rendent alors difficile le traitement des problèmes juridiques. C'est pourquoi il serait très important de s'attaquer aux questions fondamentales et non pas seulement aux questions techniques et spécifiques. Il serait pertinent de s'acheminer vers une réforme intégrale et fondamentale du domaine foncier.

La deuxième difficulté réside dans l'aspect politique du sujet. Lors de la décennie qui suivit le lancement du *Doimoi,* le foncier était un sujet tabou qu'il était sinon interdit, du moins malaisé d'aborder. Pour les élites politiques vietnamiennes, la question du sol constitue un majeur du régime socialiste. Une étude du droit foncier ne peut donc pas éviter une approche politique, qui rend plus compliqué le travail de recherche.

Une contrainte importante, encore selon Quentin Vilsalmon, réside dans le problème des blocages administratifs. D'après l'auteur, pendant son travail, les autorités locales n'ont pas été autorisées à le rencontrer. Dans certaines localités, ses études ont été découragées, notamment par les lourdeurs administratives, les retards et les réponses évasives. Dans ce contexte, l'analyse des décisions juridiques émises par les tribunaux ou bien par les Comités populaires n'a pas pu être réalisée. Ces blocages sont renforcés

[18] Entretien au Département de l'environnement et des ressources naturelles de la province Hai Duong, le 12/03/2013.

par la situation tendue dans laquelle le Vietnam se trouve ces dernières années. L'Assemblée nationale, le Gouvernement et même le PCV connaissant l'existence des conflits fonciers de grande ampleur ainsi que des expropriations de masse et craignent les travaux menés par des étrangers. De la même façon, les travaux réalisés par des Vietnamiens utilisant des méthodes étrangères ou dans les cadres internationaux ne sont pas particulièrement bienvenus.

S'agissant du problème de l'influence politique dans l'étude de droit public vietnamien en général, et notamment pour le droit foncier, l'avis de Monsieur Dinh Van Minh – docteur en droit public de l'Université de Toulouse mérite d'être évoqué : *« il faut noter que, jusqu'à maintenant et à notre avis, le droit n'est pas vraiment une science dans le Viet Nam contemporain. Il est plutôt l'interprète de la doctrine officielle du Parti en fonction des besoins politiques. Chaque fois qu'un mouvement politique s'annonce, les juristes travaillent à trouver une interprétation à sa doctrine, afin qu'elle convienne au mieux à la demande politique qui s'exprime dans le discours des plus hauts dirigeants. Etant donné que la plupart des juristes « prestigieux » sont des fonctionnaires (et en même temps membres du parti) travaillant dans les organes du parti et de l'État, ils doivent suivre les idées de leur hiérarchie. On ne peut pas attribuer ce défaut aux juristes vietnamiens car quoi qu'ils déclarent, ce sont toujours les dirigeants qui décident ou dominent leur destin »*[19]. Par conséquent, une approche « rigoureuse » et un

[19] Dinh (V.M.), *«Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của việc giải quyết khiếu nại theo cấp hành chính »* (La signification théorique et pratique de règlement des recours administratifs par la voie hiérarchique), Revue *Thanh tra* (Inspection), numéro 4/1997, p. 36-38.

esprit critique ne sont pas aisés pour les chercheurs vietnamiens qui étudient le droit public en général et le droit foncier en particulier.

Toujours sur l'aspect politique du sujet, il faut remarquer que le Vietnam, malgré ses ambitions de rénovation, ne semble pas prêt à éliminer des grands principes sur lesquels a été bâti le système foncier du pays[20] : le régime économique, bien qu'il s'inspire de l'économie de marché en ces lendemains de *Doi Moi*, reste bien à « orientation socialiste » ; le régime foncier, malgré des réformes de privatisation, reconnaît toujours la « propriété du peuple ». Le droit d'usage des terres, mais pas le droit de propriété, devrait continuer à être attribué aux citoyens et il continuerait à être restreint par les politiques de l'État. Ce sont les contraintes auxquelles doit faire face le plan de réforme du domaine foncier. Elles sont également des éléments importants que nous devons prendre en compte, en étudiant les perspectives de réformes pour le futur régime. En effet, nous cherchons à étudier non seulement ce que le Vietnam devrait faire, mais aussi ce que ce système est prêt à faire. La fidélité au régime politique actuel, avec toutes ses particularités, devra donc rester le principe respecté tout au long de la thèse.

Face aux défis mentionnés ci-dessus, notre étude doit nécessairement s'harmoniser entre la méthodologie française, des références étrangères et l'actualité vietnamienne en la matière afin d'avoir un travail valorisant.

IV/ Les objectifs de l'étude.

[20] Prouzet (M.), *L'obscure clarté de l'aménagement foncier au Vietnam, à l'heure de « l'économie de marché à orientation socialiste »*, *op.cit.*

Ce travail de thèse propose deux axes principaux à étudier : la nature et le rôle de l'État en matière foncière ; la notion d'intérêt public.

Parmi les problématiques de la gestion foncière, la nature et le rôle de l'État méritent d'être examinés en amont. Répondre à ces questions va contribuer à mettre en évidence la relation actuelle entre l'État et la propriété foncière.

Depuis l'engagement du *Doi Moi,* l'État vietnamien a connu beaucoup de changements. Parmi ceux-ci, on doit parler surtout d'un projet ambitieux, celui de la promotion d'un État de droit capable d'accompagner l'ouverture économique du Vietnam et son insertion dans la mondialisation par la mise en conformité de ses normes et pratiques avec les standards internationaux[21]. Ce phénomène d'harmonisation juridique, en phase avec une tendance générale à la globalisation du droit, répond également à un message clairement lancé par les grandes organisations internationales économiques et financières pour lesquels un environnement légal transparent et prévisible dans lequel s'exerce une justice efficace, accessible, compétente et impartiale, est à la fois le moteur du développement économique et une garantie de légitimité politique. Ce projet est devenu un principe constitutionnel, concrétisé par l'article 2 de la Constitution de 1992[22] : *« L'État de la République socialiste du Vietnam est un État de droit socialiste du peuple, par le peuple, pour le peuple. Tous les pouvoirs d'État appartiennent au peuple dont la base est constituée par l'alliance de la classe ouvrière avec le paysannat et l'intelligentsia. »*.

[21] Sidel (M.), *Vietnam and the Rule of Law,* Michigan Journal of International Law, n° 17, 1996, pp. 705-719.

[22] Constitution du 15 avril 1992.

L'État de droit au sens occidental du terme a une signification historique, celle de la rupture avec la monarchie et de la reconnaissance des droits et des libertés fondamentales des individus[23]. Pour le Vietnam, l'orientation vers l'État de droit est une prémisse importante pour reconstruire le système juridique, qui ne possédait pas un rôle considérable pendant la première période du Socialisme. Cet objectif exige également de nouvelles conceptions sur l'État. L'État de droit désigne un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Un tel système induit l'égalité des sujets de droit devant les normes juridiques et l'existence de juridictions indépendantes. L'État, ayant compétence pour édicter le droit, se trouve ainsi lui-même soumis aux règles juridiques. Sa fonction de régulation et sa responsabilité sont affirmées et légitimées. Construire un État de droit va poser une série de questions : l'interventionnisme étatique ; le rôle et les limites des actions étatiques ; la relation entre l'État et le peuple. Toutes ces questions sont liées profondément à notre sujet de thèse.

Notre but est de mettre en lumière le statut de l'État en matière foncière. Ce statut, flou à notre avis, est dû à la confusion entre deux notions que sont l'État *puissance publique* et l'État *propriétaire.* Le dernier a été mis en place pendant des années avant le *Doi Moi* et s'est heurté à plusieurs difficultés. Avec l'engagement de la politique du Renouveau général, en théorie, le statut du *propriétaire* est annulé en même temps que la privatisation des terres. Cependant, des pratiques témoignent d'un pouvoir encore très puissant de la part des autorités. Le statut de *puissance publique* serait donc une suggestion. Il met l'accent sur le principe de l'intérêt général qui va justifier la finalité des

[23] Nguyen (D.T.J), *État de droit au Vietnam et économie de marché,* in Albagli (C.), *La transition chaotique,* Panthéon Assas Paris 2, LGDJ, Paris, 1994, pp. 67 et s.,p. 73

services publics ou des actions publiques. Cette approche serait donc pertinente pour une réforme fondamentale du droit foncier vietnamien, dans la mesure où elle s'achemine vers une gestion foncière plus simplifiée, transparente, efficace qui empêche des abus de pouvoir des autorités.

Par ailleurs, la notion d'intérêt public constitue la deuxième piste à étudier. C'est une question très large qui est reliée à d'autres idées comme l'avantage commun, le bien public, l'intérêt collectif, l'intérêt général. Face à la multiplicité des significations possibles rattachées à ce concept, il est légitime de se demander si cette notion a réellement un sens et s'il est possible de la définir[24]. L'approche de la notion d'intérêt public, dans notre recherche, n'a pas pour objectif de l'approfondir, mais plutôt d'établir de nouveaux cadres pour les actions des administrations foncières. Au Vietnam, la réquisition de parcelles précédemment attribuées représente une problématique cruciale. Elle aboutit au retrait du droit d'utilisation privative des sols précédemment accordé à des titulaires du droit d'usage en invoquant un motif d'intérêt public. Cette procédure fait penser en partie à l'expropriation pour cause d'utilité publique en droit français, mais elle s'en distingue puisque le Vietnam ne reconnaît pas l'appropriation privative des terres[25]. En réalité, la réquisition foncière est source de vives controverses entre citoyens et gouvernants. De nombreux usagers, surtout agriculteurs, se sont réunis devant les agents publics, du niveau local au niveau central, pour

---

[24] Monsieur le Professeur Noël Simard, *Pour un élargissement de la notion d'intérêt public,* lors de la table-ronde de l'Apec tenue au Centre d'éthique de l'Université Saint-Paul le 29 janvier 2003.

[25] Nguyen (N.D.), *Nature juridique du droit d'usage du sol en droit vietnamien à la lumière du droit des biens français, op.cit.*

dénoncer une procédure ressentie comme « spoliatrice » et « confiscatoire »[26]. En fait, le concept d'utilité publique (ou d'intérêt public) qui conditionne sa mise en œuvre est toujours obscur dans la législation ainsi que dans le monde juridique vietnamien. Il faudra absolument aboutir à une définition claire de la notion d'intérêt public et ensuite, la faire consacrer par la loi. Dans le futur proche, une bonne justification du motif d'intérêt public devrait être une obligation pour les administrations foncières qui veulent procéder à une réquisition.

En dehors de ces objectifs principaux, la description des régimes fonciers traditionnels ainsi que des institutions foncières actuelles sera également présentée afin de donner aux lecteurs une vision globale de l'État et de la propriété foncière au Vietnam.

*

* *

La thèse a pour objet d'étudier le régime foncier vietnamien, intitulé constitutionnellement « *propriété du peuple, représenté par l'État* », afin d'en cerner les faiblesses et de proposer des solutions afin de mieux sauvegarder les droits fonciers et immobiliers du citoyen et de s'approcher des standards internationaux.

La méthode utilisée dans la thèse consiste à analyser des problèmes concrets dans la pratique de la gestion foncière, puis à tenter dans la mesure du possible, d'effectuer une comparaison avec le modèle français et le système

[26] Prouzet (M.), *L'obscure clarté de l'aménagement foncier au Vietnam, à l'heure de « l'économie de marché à orientation socialiste »*, op.cit.

chinois, dont le régime politique, la situation et la culture juridique sont proches de la situation vietnamienne.

La thèse, intitulée *« L'État et la propriété foncière au Vietnam »*, est divisée en deux parties :

Première partie : LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DANS L'HISTOIRE DE L'ÉTAT VIETNAMIEN

Seconde partie : LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE DU SOL CONTEMPORAINE AU VIETNAM : INSTITUTION, PROBLÉMATIQUE ET PERSPECTIVE DE RÉFORMES

PREMIERE PARTIE. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DANS L'HISTOIRE DE L'ÉTAT VIETNAMIEN

La relation entre l'État et la terre s'explique par le fait que tous les États dans l'histoire du Vietnam ont pris en compte cette dernière ressource. Les actions relatives à cette question reflètent la nature et les caractéristiques de chaque type d'État. La propriété foncière au Vietnam renvoie à trois périodes correspondant à trois types d'État : féodal, colonial et socialiste. Le dernier est le plus important et ce régime subsiste l'heure actuelle. C'est pourquoi il mérite d'être étudié dans une spécifique partie (Titre II). Les deux autres seront traitées dans une seule partie. Nous chercherons en effet à étudier en amont l'évolution du système foncier avant l'instauration du socialisme (Titre I).

Titre I. La propriété foncière vietnamienne avant l'instauration du système socialiste.

Avec la naissance de l'État, les institutions relatives à la gestion foncière ont été bâties pour répondre aux besoins de la société. La terre était considérée comme ressource cruciale du pays dès l'époque dite sino-annamite (chapitre I). Le régime foncier a été ensuite modifié par les Français pendant la période coloniale (chapitre II).

Chapitre I. La propriété foncière pendant la période sino-annamite.

Le Vietnam a une longue histoire qui commence à partir de la période dite « sino-annamite ». Avant d'entrer dans les développements, il convient de faire quelques observations concernant les difficultés auxquelles se heurte le travail de recherche concernant cette période. En effet, au Vietnam ainsi qu'en Extrême-Orient, d'une manière générale, l'ancienne littérature juridique ne comptait qu'un nombre restreint d'ouvrages. Cet état de fait s'explique par les raisons suivantes.

D'abord, l'absence en Extrême-Orient d'une véritable science du droit, d'un corps de doctrine capable de définir la partie spéculative du droit, la théorie entendue au sens occidental. Ensuite, la perte des documents originaux due à ce que l'on ignorait toute méthode de conservation des archives. Il était non seulement difficile de trouver des textes originaux, mais encore, quand on en trouvait, certains exemplaires étaient tronqués ou interpolés. Il était donc difficile de rectifier les erreurs.

La dernière raison résidait dans la destruction par suite de guerres ou de troubles sociaux continuels qui se sont poursuivis sous les différentes dynasties royales. Des efforts louables ont été tentés en vue de rassembler les ouvrages anciens, mais leur efficacité est restée limitée.

En dépit de ces contraintes, nous analyserons l'évolution de la propriété foncière pendant la première époque de l'histoire du Vietnam. Cette époque, durant des milliers d'années, détermine le processus de construction et de protection du pays. Elle est caractérisée d'une part par les originalités vietnamiennes qui subsiste dans l'image du régime foncier traditionnel

(section I) et d'autre part par les influences inévitables de la Chine[27] (section II)

Section I. Le système foncier traditionnel.

Alors que les pays européens se sont approchés très tôt de la théorie de la propriété à l'image du droit romain, il n'en a pas été ainsi dans les pays de l'Extrême-Orient. En effet, le Vietnam, comme la Chine, au début de son histoire, a résolu la question foncière par ses propres moyens. Par conséquent, les premières formes de propriété foncière ont été établies par les dynasties vietnamiennes pendant la période féodale (§ 2). Il est également important de considérer l'époque qui précède la féodalité pour voir comment les premières formes de pouvoir institutionnalisé ont fait face à la question foncière. (§ 1)

[27] « Pendant plus d'un millénaire, le Vietnam est une possession de la Chine. La domination chinoise commence en 111 av. J-C, quand la dynastie Han s'empare du royaume du Nam Việt. La nation vietnamienne qui émerge progressivement n'en demeure pas moins marquée par des structures étatiques inspirées de celle de la Chine, et par une culture en grande partie sinisée », selon (Joel Luguern, *Le Vietnam*, Karthala, 23 mai 1997, p. 216)

§ 1. L'exclusivité de la propriété collective avant la période féodale (en 939).

Cette époque est la période où l'État n'est pas vraiment formé. Les chefs des communautés villageoises sont reconnus comme dirigeants. Les caractéristiques soit économiques (A), soit géopolitiques (B), ont conduit les « ancêtres vietnamiens » à choisir la propriété collective comme l'unique moyen de gestion de terres.

A. Contexte économique : la riziculture et la « civilisation rizicole ».

Au Vietnam, la riziculture fournit l'alimentation de base de presque tous les habitants et constitue la principale source d'emplois et de revenu de la population rurale[28]. Elle y est favorisée par le climat chaud et humide dominant, ainsi que par la présence de grands deltas (Mekong au Sud et Fleuve Rouge au Nord) et des plaines alluviales. Le Vietnam, avec plus de 60% de population paysanne, est un pays agricole, bien que la proportion de l'agriculture dans l'activité économique diminue au fur et à mesure ces dernières années. Le rôle de l'agriculture en général et de la riziculture en particulier se manifeste avec deux axes principaux :

[28] Guy (T.), Mahabub (H.), *Les grands types de rizicultures en Asie du Sud-Est : transformations récentes, enjeux actuels et perspectives d'évolution,* Tiers-Monde, 2000, tome 41, numéro 162 (Mutations de l'agriculture en Asie du Sud-Est, sous la direction de Marc Dufumier), pp. 277-299).

- lutter contre la famine et assurer la sécurité alimentaire[29] ;

- fournir le capital au développement économique pour l'exportation[30].

L'importance de ce secteur vient de ce que la terre est étroitement liée aux Vietnamiens. En effet, pour des agriculteurs, la terre est l'un des éléments les plus importants. C'est pour cette raison que la propriété foncière est une question fondamentale, au sens où la terre joue le rôle de capital de base. Il est donc nécessaire de savoir à qui chaque parcelle appartient.

La riziculture asiatique est existée depuis la nuit des temps[31]. L'amélioration des moyens de production l'a influencée et l'a faite progresser[32]. Elle se pratique dans un champ particulier (la rizière) où la terre est recouverte pendant une durée plus ou moins longue d'une couche d'eau

---

[29] « La notion de sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » (Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale, *S'entendre sur la terminologie,* CSA, 39ème session, 15-20 octobre 2012, p. 10).

[30] L'intégration du Vietnam au marché régional et international est perçue comme le principal moteur de transformation de l'économie, ce qui explique que les politiques publiques mettent davantage l'accent sur les exportations agricoles que sur le marché intérieur (Moustier P., Dao The Anh, Figuié M., *Marché alimentaire et développement agricole au Vietnam*, MALICA (CIRAD-IOS-RIFAV-VASI), Hanoi, 2003, p. 86)

[31] Trébuil Guy, *Le riz : enjeux écologiques et économiques » (*collection Mappemonde, Éditions Belin, Paris, 2004).

[32] À l'époque initiale de « Phung Nguyen » (il y a environ 4000 ans), l'outil de pierre a dominé. À l'époque « Dong Dau » (il y a 3000 ans), « Go Mun » (de 1000 à 700 avant JC) et surtout « Dong Son » (de 696 à 682 avant JC), divers outils de cuivre sont apparus et ils ont été utilisés largement dans la production agricole (par exemple pioche, charrue…). Le progrès au niveau des moyens de production a fait évoluer la productivité.

d'une dizaine de centimètres. Les champs doivent donc être aménagés pour retenir cette eau. L'eau nécessaire est apportée soit naturellement par les pluies soit artificiellement grâce à l'irrigation. Selon la variété de riz cultivée et les disponibilités en eau on peut faire deux voire trois récoltes sur le même terrain. Les opérations nécessaires à la culture du riz sont nombreuses et demandent le plus souvent une main-d'œuvre importante. Le plus souvent des paysans utilisent un matériel très simple et peu coûteux. La mécanisation et la motorisation progressent mais demandent des moyens financiers qui ne sont disponibles que dans les pays développés. En résumé, c'est un type de plante très exigeant en eau, l'irrigation est donc une opération extrêmement importante. En conséquence, nos ancêtres ont eu conscience de la nécessité de s'associer car les travaux d'irrigation sont généralement lourds et difficiles. Ils se sont rassemblés aussi pour construire et entretenir les infrastructures d'irrigation qui ont été dès lors considérés comme des biens collectifs servant à l'utilité publique économique (la riziculture). Cela nous fait comprendre que les vietnamiens ont adopté très tôt un système collectif. C'est un point intéressant qui explique la facilité de la réception de la théorie socialiste au XIXème siècle.

On doit mentionner que la riziculture a fait naître une civilisation particulière au Vietnam dite « civilisation rizicole »[33]. Sa particularité se manifeste par le fait que les gens ont tendance à se rassembler en communauté, facilité également par le système des coutumes et des mœurs dont le plus

[33] On l'appelle aussi « civilisation du riz », expression qui désigne l'ensemble des territoires et populations dont le riz est la principale culture et le principal aliment (selon Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVè-XVIIIè siècle, Population*, 36e année, n°2, 1981. pp. 428-429).

important est le culte des ancêtres[34]. Dans cette organisation, le village est le pilier essentiel, constituant un symbole de la stabilité du peuple Viêt. La famille fournit une autre cellule fondamentale resserrée autour d'elle-même mais incluse dans son village[35]. La culture villageoise est liée à la civilisation rizicole. À travers l'histoire du Vietnam, les villages préservent leurs mœurs ancestrales et traditions culturelles et s'attachent notamment à maintenir les relations de parenté, de voisinage, le respect des personnes âgées, l'entraide dans le travail de production et dans la vie quotidienne[36]. Dans la situation où le caractère communautaire est nettement prépondérant par rapport au caractère personnel, la propriété collective, les biens communs, ont été facilement acceptés dans la vie des anciens Vietnamiens. Par conséquent, l'exclusivité du système collectif des terres se présente comme une originalité vietnamienne dès la naissance de l'État féodal. Cette originalité se renforcera pour des raisons géopolitiques.

B. Contexte géopolitique : la lutte contre les forces étrangères.

Le système collectif en matière foncière au Vietnam découle non seulement des besoins économiques, mais il est aussi le résultat indirect de la

[34] La religion la plus importante et essentielle est le culte des ancêtres : « le culte des fondateurs nourrit la trame des croyances et pratiques culturelles des vietnamiens » (Charlyne Vasseur Fauconnet, *Enfance, état des lieux : Vietnam au cœur de la francophonie,* L'Harmattan, 1998, p. 534-536).

[35] Franchini (P.), *Les Guerres d'Indochine,* Pygmalion – Gérard Watelet, 1988, tome 1 : *Des origines de la présence française à l'engrenage du conflit international*, p. 49-50.

[36]*Préserver la culture villageoise vietnamienne,* Nhân dân en ligne, 5 juillet 2014.

géopolitique du pays. Le caractère communautaire dans la production est étroitement lié à l'histoire nationale, avec un siècle de domination chinoise, trois quart du siècle de colonisation française et de multiples périodes d'invasion.

Cette situation s'explique par le fait que le Vietnam est situé dans une position stratégique et importante sur les plans régionaux. Ce pays est le pont reliant les deux régions économiques (maritimes et continentales) de l'Asie. Le Vietnam est la porte du commerce international en Asie. Il est le centre économico-commercial de l'Asie du Sud-Est grâce à son ouverture sur la mer de Chine orientale, ce qui lui permet des échanges avec la Chine, la Corée, le Japon et la Russe. Il possède, par ailleurs, un système de transports routiers important.

C'est pourquoi, même aujourd'hui, le Vietnam reste toujours au centre des tensions politiques de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Les synthèses ci-dessous résument cette situation[37] :

Conflit	**Pays concernés**	**Nature du conflit**
Archipel des Paracels	Chine ; Vietnam	- De manière bilatérale, entre la Chine, Taiwan, le Vietnam,

[37] Bésanger (S.), Schulders (G.P.), Wang (G.), *Les relations internationales en Asie-Pacifique* (Édition Alban, 1998, p. 125).

		l'Indonésie, les Philippines et Brunei - Occupé par la Chine en 1974 à la suite d'une bataille navale contre le Vietnam - Positition stratégique, gaz, pétrole
Archipel des Natuna	Indonésie ; Vietnam ; Chine	- L'archipel appartient à l'Indonésie et n'est pas revendiqué par les autres pays Mais la zone d'exclusion maritime de 200 miles exigée par l'Indonésie empiète sur celle que les Chinois ont décrété à partir des Spratlys - Problème de délimitation du plateau continental autour des Natuna

Archipel des Spratlys	Chine ; Vietnam ; Taiwan ; Malaisie ; Philippines ; Brunei ; Indonésie	- Principal conflit entre la Chine et le Vietnam - Environ 300 îlots et récifs dispersés sur 210 000 km carré ; la plus grand île fait 36 hectares - Pratiquement inhabités avant les années 1960 : militaires vietnamiens sur 24 îlots et chinois sur 7 - Présence de gaz naturel, traces de pétrole, position stratégique et militaire importante - Chine, Vietnam et Philippines revendiquent la propriété de la totalité des îles
Problème des Macclesfield	Vietnam ; Chine	- Bancs de sable au Nord des Spratlys ; on

		peut y construire des postes sur pilotis - Occupés par la Chine depuis 1974 et revendiqués par le Vietnam - Jamais d'occupation permanente - Intéressants uniquement comme position stratégique

Par ailleurs, il faut également souligner que le Vietnam est un pays très riche en ressources naturelles[38], dont les plus remarquables sont le pétrole, le gaz, le charbon, le manganèse, la bauxite, l'achromate, les forêts, l'énergie hydraulique…En résumé, en raison de ses spécificités géopolitiques, le Vietnam est devenu objet de convoitise des forces étrangères. En effet, l'histoire du Vietnam a toujours été une lutte contre des envahisseurs.

Dans un tel contexte, les anciens Vietnamiens se sont associés pour faire face aux envahisseurs. Le caractère communautaire, se fondant sur la cohésion économique, est consolidé. La solidarité nationale à travers le temps

[38]Le Vietnam est un pays possédant des ressources en minerais. Son sous-sol de précieux gisements d'étain, de zinc, d'or, d'antimoine, de pierres précieuses, de charbon. Son plateau continental est riche en pétrole et gaz naturels. Les sources d'eau minérale sont très abondantes : Quang Hanh (Quang Ninh), Hoi Van (Ninh Binh), Kim Boi (Hoa Binh)…

devient une tradition. En parlant de la popularité du soldat vietnamien, le général de corps d'armée français Henri Eugène Navarre, "architecte" de la base de Dien Bien Phu en Indochine en 1953-1954, a écrit « Il (le peuple Vietnamien) a réalisé la guerre par la force totale, la guerre du peuple tout entier, ce n'est pas seulement l'armée. L'armée est au centre du peuple…là où il y a un combattant, il y a dix habitants qui l'aident »[39]. Le président Ho Chi Minh a affirmé : « Les Vietnamiens ont un cœur patriote intense. Il est l'une de nos traditions précieuses. Tout au long de leur histoire, chaque fois que le pays a été envahi, cet esprit s'est renforcé et forme une vague puissante qui surmonte tous les dangers, toutes les difficultés et engloutit tous les ennemis. »[40]. Pourquoi le Vietnam remporte-t-il toujours la victoire ultime dans les luttes de libération et d'indépendance nationale ? Pourquoi les armes de la lutte populaire vietnamienne (chausse-trappe, lances, flèches, etc.) ont vaincu les agresseurs « armés jusqu'aux dents » ? Ce sont les questions qui attirent l'attention et alimentent bien des discussions dans le monde. Or, c'est juste le patriotisme et la solidarité qui poussent les gens à aller jusqu'au bout de la victoire finale. S'il faut sacrifier sa vie, les Vietnamiens sont toujours prêts à mourir pour que la patrie vive. Ces éléments témoignent du fait que le caractère communautaire est enraciné dans un pays toujours menacé par des envahisseurs.

---

[39] Nguyen (T.T.H.), *L'histoire et le rôle de l'armée populaire du Vietnam – une approche de sa situation aujourd'hui*, AAFV en ligne (Association d'Amitié Franco-Vietnamienne), 22 janvier 2010.

[40] *Hồ Chí Minh toàn tập* (Œuvre complète de Ho Chi Minh), Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (Édition Politique nationale), tome 1, 2000.

Conclusion du § 1.

Nous avons analysé une période de l'histoire du Vietnam, mais également une période de la propriété foncière de ce pays. Dans un contexte où l'État n'était pas encore formé, il n'existait ni loi ni structures administratives pour réguler les relations sociales en général et foncières en particulier. Mais cette époque méritait d'être analysée car elle nous montre que les ancêtres vietnamiens ont choisi la propriété collective comme moyen unique de gestion de la terre. De plus, c'était un choix objectif qui s'explique surtout par la nécessité publique de production : la riziculture – secteur économique étroitement lié à la vie des anciens vietnamiens. Ce choix découle d'autre part du contexte, celui d'un pays régulièrement envahi par des forces étrangères.

Il faut également souligner que la forme de propriété foncière reflète nettement la nature de la société de cette époque. Le village était le pilier essentiel de la société. Ainsi, la terre a été divisée et gérée de manière indépendante par les communautés villageoises. La propriété collective était essentiellement la propriété villageoise : la terre appartenait à tous les membres du village. Les politiques foncières étaient donc décidées par les dirigeants de chaque village.

§ 2. La diversité des formes de propriété pendant la période féodale (939-1858[41]).

La féodalité est un type d'organisation politique dans l'histoire qui découle du système économico-social féodal. La fonction principale de l'État féodal est de centraliser et concentrer le pouvoir du Roi en tant que « fils du ciel »[42]. Ce pouvoir centralisateur résolvait les conséquences de la sécheresse et de la famine, des catastrophes naturelles ou des épidémies. La nature et les caractéristiques de l'État féodal seront mises en lumière quand on analysera le système foncier à cette période.

Pendant la féodalité, les Vietnamiens ont connu des progrès en ce qui concerne la gestion foncière, notamment par la naissance de l'État et de ses institutions pour exercer le pouvoir. L'administration foncière devenait plus « moderne » bien qu'elle demeurait loin des moyens employés dans les pays occidentaux. C'est la période qui a connu, pour la première fois, une diversité dans les formes de propriété[43]. La propriété villageoise a été maintenue, mais

---

[41] La période de la féodalité va de la première dynastie nationale (après la domination chinoise en 1939) jusqu'à l'année 1858 (date du début de la conquête militaire française en Indochine).

[42] Ce titre est d'origine chinoise. Son interprétation est qu'en tant que représentant du Ciel sur la terre, l'Empereur exerçait un pouvoir absolu sur toutes les affaires, petites ou grandes qui se déroulaient sous le Ciel. Son mandat pour gouverner était considéré comme un mandat divin et prédestiné.

[43] Nguyen (V.T.), Nguyen (H.D.), *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay* (quelques enjeux actuels de la propriété foncière dans notre pays), Nhà xuất bản chính trị quốc gia (Édition de Politique nationale), 2004, p. 75

elle n'était plus la forme unique (B), à côté existaient la propriété du Roi (A) et la propriété privée (C).

A. Propriété du Roi.

La première forme de propriété foncière dont on va parler est la propriété du Roi – représentant du peuple annamite. S'agissant de cette forme, le Roi était le propriétaire suprême du terrain. Le Roi a donc un droit éminent sur le sol, il l'afferme au peuple et celui-ci lui paie l'impôt[44]. La propriété terrienne est divisée en deux formes principales.

En premier lieu, ce sont les terres gérées directement par le Roi. Celles-ci servent aux intérêts essentiels de la féodalité et se divisent en différentes catégories :

- la terre de culte (en vietnamien « *ruộng sơn lăng* »), affectée à la construction des tombes des rois, reines, princes et princesses ;
- la terre servant aux rites importants du royaume (en vietnamien *« ruộng tịch điền »*) ;
- la terre dont les profits appartiennent au budget du royaume (en vietnamien *« ruộng quốc khố »*) ;
- la terre pour la construction affectée à la défense nationale (en vietnamien *« ruộng điền »*) ;

[44] Schreiner (A.), *Les institutions annamites en Basse-Cochinchine avant la conquête française*, t. II, Saigon, Claude et Cie, 1901, p. 281 ; Pasquier (P.), *L'Annam d'autrefois,* Paris, Challamel, 1907, p. 230-231.

- la terre affectée à la récompense, cette dernière était une caractéristique de la féodalité asiatique. À ce titre, le Roi va donner des terrains aux particuliers : en premier lieu aux membres de la famille royale comme les princes, princesses et à des personnages de l'entourage du Roi ; en second lieu à des personnes ayant apporté de grandes contributions à la nation pour encourager les potentialités humaines du pays. Cette politique a été largement appliquée pendant les dynasties des Ly et des Tran. C'est pourquoi sous de telles dynasties, plusieurs grands talents ont été découverts et développés.

  Il faut mentionner que dans la plupart des cas, les terres offertes n'étaient pas sans maître. Sur ces terres, il y avait déjà des foyers et leur vie n'était pas bouleversée par ce type de donations. Car le Roi transférait seulement le droit sur une partie des rentes foncières, mais pas la terre elle-même, le reste revenant au budget du royaume. Le titulaire de récompense n'avait donc qu'un droit d'*usus*. Par exemple dans une portion de terre donnée, s'il y a 100 foyers agricoles, le titulaire bénéficiait de rente de 30 foyers et le reste appartenait toujours au royaume.

La gestion du domaine du Roi a été également déléguée aux villages qui étaient donc chargé de distribuer, de mettre en valeur et de percevoir les rentes foncières. Les villages ont pu librement décider comment distribuer des terrains. Ils devaient seulement assurer le nombre des rentes selon le plan déterminé par le Roi. Ce système foncier témoignait de l'émergence d'une souveraineté politique sous la féodalité.

La propriété du Roi joue un rôle vraiment important ; grâce à elle, la royauté peut atteindre son objectif de consolidation du pouvoir. Le titulaire du

droit n'est sans doute pas un acteur du droit commun. Il est essentiellement le représentant du pouvoir politique. L'acquisition et la concentration de la plupart de terres par le Roi en tant que représentant du peuple entier montre la suprématie de son pouvoir. Par ailleurs, la rente foncière était l'une des ressources principales qui nourrissait la féodalité et elle était une obligation presque unique pour les sujets de cette époque.

S'étant rendu compte de la pertinence de cette forme de propriété, l'administration féodale a fait des efforts pour la maintenir et consolider son domaine. Cela s'est concrétisé par un ensemble de pratiques foncières.

Tout d'abord, on a limité le transfert du domaine du Roi à des particuliers. En outre, si quelqu'un vendait la terre déléguée par le Roi (pour un motif de récompense), il était sévèrement puni. Par exemple, selon le code « Hong Duc » (code des Le), les infractions contre le domaine du Roi étaient punies dix fois plus que les infractions contre la propriété privée[45].

Puis on a empêché le développement de la propriété privée par différents moyens. Par exemple, en 1397, Ho Quy Ly, le premier Roi de la dynastie de Ho, a élaboré une politique de limitation de la superficie de la terre privée. Chaque individu a dû déclarer la superficie de sa propriété, qui ne devait pas dépasser le plafond déterminé par le Roi[46].

---

[45] (Hoang-viêt-luât-le) Code annamite : Lois et règlements du royaume d'Annam, traduits du texte chinois original par G. Aubaret, capitaine de frégate, publié par ordre de S.EXC le Mis de Chasseloup-Laubat – Ministre de la marine et des colonies, tome 1, Paris, 1865, p. 302

[46] Pham (V.V.), *Chế độ pháp lý về sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay* (Le régime juridique de la propriété foncière du Vietnam contemporain), Thèse de droit, Ho Chi Minh Ville, 2008, p. 130

On a également tenté d'élargir le domaine du Roi en encourageant les membres de la famille royale à défricher des terrains supplémentaires.

Mais, bien que la féodalité ait volontairement mis l'accent sur la propriété du Roi, elle a dû reconnaître les autres formes de propriété.

B. Propriété villageoise.

La propriété villageoise ou propriété collective est la forme de propriété héritée de la période précédente. Sa présence a été consacrée et favorisée par les dynasties féodales grâce au rôle primordial de la riziculture dans le système économique. Ce domaine se subdivisait en deux parties:

- les « cong-dien » et « cong-tho » ou rizières et terres publiques, provenant ou de l'attribution faite aux villages, au moment de leur constitution, ou de donations consenties par des particuliers, soit de leur propre mouvement, soit sur l'ordre du souverain ;
- les « bon-thon-dien » et « bon-thon-tho » ou rizières et terres communales, acquises par les villages avec leurs propres ressources.[47]

La propriété villageoise est le domaine propre du village. Elle était inaliénable et n'était pas d'autre part régie par la féodalité. Elle est utilisée généralement pour les rituels. Le maintien de la propriété villageoise a témoigné de l'influence du caractère communautaire – l'originalité

[47] Luro (É.), *Cours d'administration annamite,* Éd. Saigon, 1875, mis en ligne sur Bnf (Bibliothèque nationale de France), 21 septembre 2009.

vietnamienne que nous avons analysée dans la partie précédente. Le régime centralisé de la féodalité a considérablement affaibli l'autorité du village auprès des habitants. Pourtant, ce lien n'était pas détruit. La tradition villageoise est par contre maintenue jusqu'à l'heure actuelle. On pense bien entendu à la fameuse formule, utilisée pour expliquer la tradition vietnamienne ancienne : *« la loi du Roi cède devant les ordres locaux »*[48], qui sont extérieurs en partie aux règles générales de l'État. Cela est non seulement un témoignage du passé, mais marque encore l'époque contemporaine.

La propriété villageoise permet à chaque village de gérer son domaine en faveur de ses habitants, à l'exclusion de tout autre individu. L'héritage de la propriété villageoise se manifeste par la construction des sanctuaires, des temples, des pagodes, etc. Ceux-ci sont devenus des symboles régionaux ou des éléments du patrimoine culturel du pays.

C. Propriété privée.

En étudiant la féodalité asiatique, nombres d'auteurs croient qu'il n'existe pas de propriété privée en matière foncière parce que la suprématie de la propriété de l'État a éliminé de façon complète l'appropriation privative de terres. Pourtant, les documents historiques du Vietnam ont reconnu la propriété privée comme l'une des formes de propriété foncière dans la période féodale. Monsieur le professeur TRUONG Huu Quynh affirme ainsi : « Depuis le XIIème siècle, notamment pendant la dynastie des Ly

[48] En vietnamien : *Phép vua thua lệ làng*

(1009-1225), la propriété foncière privée a été développée de manière considérable. Les aliénations comme l'achat, vente, donation… ont été vraiment répandues. L'État a donc dû consacrer le droit de propriété privée à travers des politiques publiques »[49]. Le Roi Ly Anh Tong (1138-1175) a décidé que seules les terres nanties à moins de 20 ans pouvaient être dégagées. La violation de ce règlement était sanctionnée de 80 coups de « truong » (bâton). Les conflits entre les particuliers concernant l'utilisation de terres de 5 à 10 ans étaient susceptibles d'être réglés en justice. Dans un litige foncier, si l'un des protagonistes tuait par arme son adversaire, il était passible de 80 coups de « truong ». Un propriétaire avait un délai d'un an pour faire une réclamation s'il constatait que sa propriété avait été violée par une autre personne. Ainsi, la dynastie des Ly a approuvé le régime de prescription en faveur des propriétaires de terres. Cette disposition, pendant plusieurs années, a permis aux grands propriétaires terriens d'accaparer les terres en friche.[50]

Sous la dynastie des Tran (1226-1400), la privatisation terrienne était encore plus répandue. En 1227, en raison du nombre des transactions et des conflits dans le domaine immobilier, cette dynastie a décidé que les conventions ou les contrats de vente de terres devaient être formalisés pour acte sous seing privé. C'était la première fois que l'État féodal vietnamien donnait un caractère authentique à un acte relatif à une transaction immobilière entre les particuliers. Ainsi, le régime féodal a tenu compte de la

[49] Truong (H.Q.), *Chế độ ruộng đất Việt Nam từ thế kỷ XI-XVII (Le régime foncier du Vietnam du XIè siècle au XVIIè siècle*) Nxb Khoa học xã hội (Édition de sciences sociales), Hanoi, 1982, p. 55

[50]*Giáo trình lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam* (Manuel de l'histoire de l'État et du droit du Vietnam), Université de droit à Ho Chi Minh ville, Nxb Hồng Đức (Édition Hong Duc), mars 2014, p. 143.

reconnaissance et de la protection de la propriété privée. En 1248, le Roi de Tran a fait construire des digues sur l'ensemble des territoires et décida que les autorités locales devaient indemniser les habitants dans les cas où cette opération exigeait la préemption de leur bien immobilier. Ensuite, en 1254, la dynastie des Tran a déclenché une politique sans précédent : la mise en vente du domaine de l'État aux particuliers. Les historiens n'arrivent pas à expliquer la motivation de cette politique. En effet, elle a considérablement réduit la superficie des dépendances du domaine de l'État, qui sont tombées par la suite dans les mains des propriétaires terriens privés. Puis, en 1256, une autre politique a été appliquée ayant pour objectif d'encourager les membres de la famille royale à défricher pour élargir le territoire national. En contrepartie, ils sont devenus les véritables propriétaires des nouveaux terrains défrichés.

Le développement des transactions immobilières a induit l'augmentation de la valeur foncière. La terre à cette époque était considérée non seulement comme un moyen de production mais encore comme un bien susceptible d'être rentabilisé. Les personnes possédant plusieurs terrains sont naturellement devenues une classe puissante dans la société. On suppose que le développement de la propriété privée a non seulement bouleversé le système foncier, mais a également changé la structure sociale.

Après être monté sur le trône et avait fondé la dynastie des Ho, Ho Quy Ly a remarqué avec pertinence les risques du développement de la propriété privée et en 1397, il a promulgué une loi réglementant la limitation de la superficie des terrains soumis à la propriété privée. Chaque propriétaire devait dorénavant posséder moins de 10 « mau » (1 mau = 3600m carré). La partie excédentaire devait être transférée à l'État. Afin de mettre en œuvre cette politique, toutes les autorités locales ont dû effectuer des opérations

cadastrales pour établir les statistiques sur l'état foncier de chaque région. C'était la première fois qu'une politique publique foncière régissait directement l'appropriation privative de terres de façon stricte. Grâce à cette politique, le domaine de l'État a été réétabli en même temps qu'une réduction considérable de la superficie des terres privées a été opérée.

La propriété privée à cette époque se subdivisait en trois parties :

- la propriété modeste de paysans : c'est un type de propriété existant depuis longtemps. Il résultait du défrichement, de l'achat-vente et de successions. Au fil du temps, cette forme a été réduite par l'accaparement des grands propriétaires ;

- les grandes propriétés : au début, l'origine des grandes propriétés foncières vient de la donation aux membres de la famille royale ou aux personnes ayant mérité de la nation. À la fin du XVème siècle, plusieurs registres généalogiques ont montré que nombre de familles ont possédé des milliers de « mau » de terres[51]. Au fil du temps, grâce au développement des transactions immobilières entre particuliers, cette forme de propriété s'est élargie par achat ou spoliation. D'où l'existence de grands propriétaires ne faisant pas partie de la première catégorie de propriétaires par donation du Roi ;

- la propriété de pagodes : elle était formée surtout par la donation de l'État, des mandarins et des particuliers. Cela s'explique par le fait que le bouddhisme étai répandu dans la société féodale du Vietnam, notamment sous la dynastie

[51] Nguyen Gia Tuong (traducteur), *Đại Việt sử lược,* Université nationale de Ho Chi Minh ville, Nxb Thành Phố Hồ Chính Minh (Édition de Ho Chi Minh ville), 1993.

des Ly et des Tran[52]. Sous la dynastie des Lê, le domaine des pagodes s'est réduit de manière considérable en raison de la prépondérance de l'école confucéenne et de la guerre[53].

Les documents historiques montrent ainsi que la propriété privée a coexisté à côté de la propriété du Roi et de celle du village pendant la période féodale. Celle-ci a été encadrée et favorisée par les politiques publiques foncières, notamment pendant la dynastie des Ly et celle des Tran. Cela est un point intéressant qui permet de réfuter les thèses reposant sur le fait que l'ensemble des terres aurait appartenu au Roi. En effet, en dépit des contraintes provenant de la féodalité, les particuliers ont réussi à acquérir des terrains.

Conclusion du § 2.

C'est à l'époque féodale que l'on voit pour la première fois apparaître un rapport entre l'État et la propriété foncière au Vietnam. En fait, avec l'existence du Roi – représentant de la souveraineté, la terre a été régie par des mécanismes plus complexes qu'à l'époque précédente.

L'intervention étatique dans le domaine foncier reflète la nature de l'État féodal. La plupart des dynasties vietnamiennes ont souhaité maintenir

---

[52] Le Van Quan, *Lịch sử tư tưởng chính trị - xã hội Việt Nam từ Bắc thuộc đến thời kỳ Lý-Trần* (L'histoire de la pensée politico-sociale du Vietnam depuis la domination chinoise à la dynastie des Ly et des Tran), Nxb Chính trị Quốc gia (Édition Politique nationale), 2008, 321p.

[53] Ngo (S.L.), *Đại Việt sử ký toàn thư,* Nxb KH-XH (Édition Sciences sociales), Hanoi, 1993.

et renforcer la propriété du Roi. Celui-ci, d'une part symbolise la suprématie du pouvoir, d'autre part concentre les intérêts fondamentaux des membres de la classe dominante. Dans un pays agricole, la plupart des intérêts concernent le droit à l'accès et à l'usage des terres. C'est pourquoi la maîtrise de l'ensemble des terres représente une nécessité fondamentale pour la royauté, mais n'implique pas son exclusivité. À l'inverse, on a reconnu la diversité des formes de propriété pendant cette période.

Tout d'abord, la propriété collective du village – symbole de l'originalité vietnamienne a été maintenue. Toutes les dynasties se sont rendu compte de la nécessité de la propriété villageoise, de son efficacité dans la production et aussi dans le maintien de l'ordre public.

Le second point intéressant tient à l'existence et au développement de la propriété privée de terres, jugée défavorable par la féodalité. Pourtant, malgré tout, les particuliers sont arrivés petit à petit à privatiser cette ressource et l'État féodal a dû reconnaître l'existence de la propriété privée.

Au-delà, on ne peut pas négliger l'influence de la Chine, notamment à l'époque féodale, sur les questions juridiques des terres au Vietnam. Nous continuerons donc notre analyse avec l'étude des influences chinoises sur la gestion foncière traditionnelle.

Section II. L'influence chinoise sur le système foncier traditionnel.

La féodalité vietnamienne peut être aussi intitulée « sino-annamite », vu les apports considérables de la Chine tant au niveau culturel que technique juridique. Un bref rappel des débuts de l'histoire nous permettra de comprendre la profonde influence exercée par ce pays sur les mœurs et les institutions juridiques vietnamiennes.

Le Nord Vietnam actuel a été conquis par la Chine dès le IIIe siècle avant J-C. Sous la dynastie des Han (206 av. J-C – 220), cet État est annexé à l'Empire chinois et la domination chinoise durera dix siècles et demi. Pendant plus d'un millénaire, le Vietnam du Nord a fait partie intégrante de l'Empire chinois qui lui a imposé les institutions du Céleste Empire.

L'histoire rapporte qu'il existait au Vietnam au début de l'ère chrétienne, un droit vietnamien (en vietnamien *« Việt luật »*) différent du droit chinois (en vietnamien « *Hán luật »*)[54]. Malheureusement, les documents manquent pour apprécier le contenu exact du droit vietnamien des origines, ainsi que les différences avec le droit chinois de l'époque[55].

Après s'être libéré de la domination chinoise, à partir de l'an 939, le Vietnam n'a pas entièrement rompu avec la culture chinoise. Ce fait n'a rien de particulier car la culture chinoise a rayonné de façon éclatante en Asie pour

[54] Phan (V.), *Hau Han Thu,* ouvrage chinois du Vè siècle, Livre 54

[55] Vu (V.M.), *Dân luât Khai Luan,* deuxième édition. Saigon 1961, p. 181 ; *Co-Luât Vietnam Luoc Khao.*TI, Saigon 1970, p. 38.

une longue période et tous les pays de l'Extrême-Orient se sont tournés vers la Chine, considérée comme l'unique flambeau de la civilisation[56].

Afin d'analyser les apports remarquables de la Chine en ce qui concerne la question foncière traditionnelle du Vietnam (2), il est nécessaire d'analyser les caractéristiques principales de l'influence chinoise portant sur la pensée et la culture juridique vietnamienne (1).

§ 1. Les caractéristiques de l'influence chinoise.

Parmi les pays de l'Extrême-Orient, la Chine a une civilisation particulièrement développée. Celle-ci se caractérise par l'existence des écoles de pensée qui apportent au peuple chinois un système de théories dans le domaine des sciences humaines et sociales[57]. En fait, l'homme et la société forment la préoccupation centrale de la philosophie chinoise[58]. C'est pour cette raison que les conceptions de l'État et du droit existent en Chine depuis longtemps.

S'agissant du droit en général, les caractéristiques du droit chinois se manifestent par deux éléments principaux : tout d'abord le rôle primordial de la coutume parmi les sources du droit (A), puis le caractère essentiellement

---

[56] Kamenarovic (I.), *La Chine classique* (Les Belles Lettres, 3è Édition, Paris, 2002).

[57] Les trois principaux représentants des écoles philosophiques chinoises qu'on peut citer sont Confucius (K'oung-tse), Lao-tse, et Mei-tse, qui vivaient aux VIè - Vè siècles avant Jésus-Christ.

[58] Wilhelm (R.), *Histoire de la civilisation chinoise,* Payot, 1931, p. 214.

pénal de la règle de droit. Ce sont deux facteurs qui ont profondément imprégné le système juridique des pays asiatiques.

A. Le rôle primordial de la coutume.

Le problème des sources du droit n'est autre que celui de l'équilibre des forces entre la législation, la jurisprudence, la coutume et la doctrine : chacune de ces sources étant la dominante dans un système alors que les autres lui sont subordonnées.[59]

En ce qui concerne le système juridique traditionnel de l'Extrême-Orient, c'est indubitablement la coutume qui représente la source dominante. Le système du droit chinois traditionnel (ou même du Vietnam) s'oppose au droit occidental par l'absence de la jurisprudence et de la doctrine en tant que sources de droit d'une part et d'autre part, par la prépondérance de la coutume sur la loi. Conformément à la philosophie confucéenne, seule la coutume pouvait être en conformité avec le sentiment populaire et préciser les obligations et droits de chacun selon l'ordre naturel des choses. Par conséquent, le confucianisme est le facteur original qui explique le rôle primordial de la coutume dans la société des pays asiatiques.

À la base du confucianisme, système philosophique, adopté par l'État chinois se trouve une vision de la société basée fondamentalement sur une

[59] Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXème siècle,*(Th. droit, Paris II, 1962, p. 96)

conception morale extra juridique et non contractuelle de la vie en société[60]. Un texte de Confucius bien connu de tous les chinois lettrés dit : « Si le peuple est assujetti aux lois et si l'uniformité est imposée au moyen de sanctions, les gens chercheront à s'y soustraire et ne connaîtront pas la honte, alors que si le peuple est gouverné par la vertu et que l'uniformité est recherchée au moyen des *« Li »*[61], les gens auront un sentiment de honte et deviendront par conséquent justes ».

Le type de société que les chinois se sont efforcés de réaliser et de maintenir pendant les siècles de la féodalité a été celui que proposait le confucianisme. La cellule de base était constituée par la famille et organisée hiérarchiquement sous l'autorité presque absolue du chef de famille. Les autorités publiques de bas en haut étaient conçues sur le modèle de la famille. Pour tous les habitants, le devoir était de vivre selon les rites qu'imposait à chacun son statut dans la communauté. L'observation des rites, prescrits par la coutume, se substituait, en Chine et au Vietnam à celle de la loi.

Dans cette conception de la société, l'idée de piété filiale, celle de soumission aux supérieurs hiérarchiques, l'interdiction de tout excès et de toute révolte étaient les principes de base. L'autorité toutefois se gardait d'être

---

[60] Alice Ehr-soon Tay, *Culture juridique chinoise*. (Dans « *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales,* Bruxelles, 1998, p. 208).

[61]Li, Rituel protégeant l'ordre social et impliquant donc la rectitude morale, autrement dit, « comportement correct ».Le sens donné au mot Li varie selon le contexte, mais se rapporte le plus souvent à l'idée de règle de conduite, de rite, ou de loi morale. Les penseurs chinois de l'antiquité décrivent ainsi les fonctions du Li : sans ces règles, les devoirs mutuels du prince et du sujet, du supérieur et de l'inférieur, du père et du fils, du frère plus âgé et puîné, ne peuvent être déterminés. Le Li sert donc à établir et à maintenir les différences de statut. Et la justice doit être rendue conformément au Li.

arbitraire ; elle aussi était exercée dans le respect des coutumes, et était tempérée par une morale qui commandait d'expliquer avant d'ordonner, d'arbitrer avant de juger, de prévenir avant de sévir[62]. Les solutions tranchées que comporte le droit, le recours à la contrainte étaient vus avec une extrême défaveur ; la préservation de l'ordre social reposait essentiellement sur des méthodes de persuasion, sur des techniques de médiation, sur un appel constant à l'autocritique d'une part et à l'esprit de modération et de conciliation d'autre part.

Selon la vieille définition de Camerlynk[63], la coutume est l'ensemble des règles juridiques qui n'ont pas été imposées par le pouvoir législatif, mais qui sont spontanément issues des besoins et des croyances du groupe social. Dans le système occidental, la coutume est considérée comme une source inférieure du droit : elle ne saurait en aucun cas permettre de déroger aux règles de la loi écrite. Ce n'est que dans la mesure où cette dernière n'aura pas expressément règlementé telle situation juridique que l'on pourra faire appel à des prescriptions coutumières. Le système juridique de l'Extrême-Orient est très loin de cette conception occidentale. La coutume, en revanche, joue un rôle prépondérant parce qu'elle renferme tous les éléments de la « mystique confucéenne » qui veut que la conduite des hommes soit jugée, non pas d'après les permissions ou les interdictions légales, mais d'après la valeur morale intrinsèque des actes accomplis. Selon Escarra[64], c'est ainsi que la loi

---

[62] TSIEN (Tché-Hao), *La Constitution de 1982 et les réformes institutionnelles en République populaire de Chine (*Revue internationale de droit comparé, Vol. 35, n° 2, avril-juin 1983. pp. 385-390).

[63] Camerlynk (G.H), *Cours de Droit civil annamite (*Paris, Sirey, 1938, Tome 1, p. 41).

[64] Escarra (J.), *Ledroit chinois (*Pékin, Henri Vetch 1936, p. 80)

positive n'est acceptée que dans la mesure où elle représente une coutume elle-même jugée conforme à la loi naturelle, à l'équité, à la morale.

En fait, en dépit de l'existence d'une importante masse de codification, le rôle de la coutume demeurait important : d'une part, les anciennes codifications dynastiques ne réglementaient que les questions d'ordre public, d'autre part le critère d'ordre public adopté par le législateur pour élaborer la règle de droit reconnaissait la compétence coutumière dans le vaste secteur intéressant notamment les relations privées. Ce sont les points qu'on doit vraiment remarquer dans l'étude historique du droit foncier vietnamien. Durant des centaines d'années de féodalité, le Vietnam n'a pas connu de loi spécifique à la question foncière. L'utilisation du sol était donc régulée par des autres mécanismes que nous verrons dans les parties ultérieures.

B. Le caractère essentiellement pénal de la règle de droit.

À côté du rôle de la loi par rapport à la coutume, il existe un caractère pénal primordial de technique juridique des pays extrême-orientaux.

Dans la conception chinoise traditionnelle, le droit n'est pas exclu, mais il est, nous dit-on, bon pour les barbares[65] : pour ceux qui n'ont aucun souci

[65] Selon la légende, le droit a été inventé par un peuple barbare, les Miao, au temps du sage Shun (XXIIIeme siècle avant J.C) ; Dieu a exterminé par la suite les Miao (Derk Bode, Clarence Morris, *Law in Imperial China* : *exemplified by 190 Ch'ing Dynasty cases (translated from the 'Hsing-an hui-lan'), with historical, social, and juridical commentaires,* Oxford University Press, 1967).

de la morale et de la société, pour les criminels incorrigibles, pour les peuplades allogènes aussi et pour les étrangers qui ne participent pas aux vues de la civilisation chinoise. Vis-à-vis de ces personnes, il n'est pas possible d'éduquer au moyen des rites et de la musique (« *lễ* » *et* « *nhạc* ») d'après l'esprit du confucianisme, comme pour « l'homme civilisé » (le « quân tu » confucéen), d'où la nécessité de recourir à des sanctions pénales sévères. Ainsi, le caractère « pi » (tich), d'après VU Van Mau[66], aurait trois sens. Il signifie :

- la peine ;
- le Code (dont les dispositions étaient accompagnées de sanctions pénales) ;
- le chef (l'homme qui a conquis et les soumet à l'autorité de la loi).

C'est ainsi qu'à la promulgation d'un Code s'attache une idée de prestige, de hiérarchie, de commandement. Dans la société confucéenne, les lois n'interviennent que pour sanctionner les atteintes portées à l'ordre social, les dispositions légales ne réglementent que les problèmes liés à l'ordre public. Elles étaient donc toutes assorties de sanctions pénales, quelle que soit leur nature juridique. La plupart des codes dynastiques de l'Extrême-Orient recevaient ainsi la dénomination officielle de Code pénal, ce qui ne suggérait pas une opposition au Code civil ou au Code de commerce. En effet, les codes dynastiques réglementaient les problèmes plus divers : administratifs, fiscaux, militaires, financiers, civils et même moraux. Et toutes les dispositions légales étaient sanctionnées par des peines rigoureuses.

---

[66] Vu (V.M.), *60 -luât Viet Nam.luoc khao* (Saigon, Éd. Ministère de l'Éducation, 1960, p. 308, t. II).

Une telle sévérité, d'après NGO Ba Thanh[67], s'expliquait par le fait que dans la conception confucéenne, la source principale du droit était placée dans le cœur même de l'homme et non dans les lois ; le désir des gouvernants était qu'ils n'aient jamais à les appliquer. On leur a donné un caractère aussi intimidant que possible. La menace des peines rigoureuses a agi de telle sorte que les particuliers ne s'exposaient pas à les subir. Prévoir le châtiment pour ne pas châtier, tel était l'esprit de l'application de sanctions pénales à toutes dispositions légales dans la conception chinoise traditionnelle. En conséquence, il n'y avait pas dans l'ancienne Chine ainsi que l'ancien Vietnam, de distinction entre la justice civile et la justice criminelle. Il n'y avait place que pour cette dernière. Dès le moment où les parties n'avaient pu se concilier devant l'autorité arbitrale, elles tombaient sous l'empire de la loi et demeuraient justiciables sur le terrain pénal[68].

En s'inspirant largement de la pensée et de la culture juridique chinoise, les premières codifications traditionnelles du Vietnam ont été créées essentiellement sous forme de Code pénal. En fait, ces codes donnaient la solution à toutes les questions juridiques, dont celles concernant le foncier.

---

[67]Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle* (*op. cit., p. 109*)

[68] Friestedt (S.), *Les sources du Code civil du Tonkin (*Thèses, Paris, 1935, p. 58)

Conclusion du § 1.

Bien que la thèse cherche à approfondir une question juridique essentielle du Vietnam, ce bref rappel de l'ancien droit chinois était nécessaire. En effet, la Chine, pour des raisons politiques, soit géographiques et culturelles, a donné un « cachet » véritable à une certaine époque de l'histoire de l'État et de la propriété foncière vietnamienne.

Les deux facteurs principaux de cette influence, d'après nos analyses, sont le rôle prépondérant des règles coutumières et le caractère pénal du droit. Le premier résulte du développement de la philosophie confucéenne dont les rites[69] (« *lê* ») et les musiques[70] (*« nhac »*) ont été considérés comme les principes fondamentaux pour les habitants et l'État du Vietnam.

Le second présente la particularité de la technique juridique du droit de l'Extrême-Orient, selon laquelle la règle morale est tout et le droit, seulement un pis-aller. On ignore la distinction du système romaniste entre droit civil et droit pénal. Nous devons remarquer que les solutions pénales ont régi non seulement les rapports criminels, mais aussi les relations purement privées, le commerce, la famille et aussi ce qui concerne les valeurs morales.

---

[69] Les rites constituent l'ensemble des règles fondamentales de la vie du peuple chinois, appartenant à la morale, à la logique et au droit.

[70] La musique complète les rites dans l'éducation de l'homme. Nous retrouvons ici une autre interprétation de l'interaction entre l'homme et la nature : musique et sentiment humain s'influent mutuellement. Les sentiments du cœur se reflètent dans la musique et réciproquement ; la musique douce et désordonnée a son écho dans le tréfonds de l'âme humaine.

On va voir, par la suite, les conséquences de l'influence chinoise sur la question foncière du Vietnam de la première époque de l'État.

§ 2. Les apports chinois à la question foncière traditionnelle.

L'influence chinoise au Vietnam à l'époque de la féodalité se traduit tant en matière de pensée que de technique juridique. En fait, les deux caractéristiques qu'on vient d'analyser dans la partie précédente induisent logiquement deux conséquences foncières au Vietnam : la première est l'insuffisance de la loi écrite annamite du domaine foncier (A) et la seconde est la pénalisation des relations foncières (B).

A. L'insuffisance de la loi écrite annamite relative à la propriété foncière.

A. Boudillon, inspecteur de l'enregistrement et des domaines, dans son rapport présenté au Ministre des Colonies[71], a présenté ses conclusions sur l'état du droit foncier vietnamien à la veille de l'arrivée du colonisateur. Il constate que malgré les additions apportées par l'empereur Nguyen – dernière dynastie de la féodalité vietnamienne, la loi écrite annamite concernant tout ce qui touche la propriété immobilière est d'une réelle insuffisance. Le rapport

[71] Boudillon (A.), *Le régime de la propriété foncière en Indochine : Ce qui a été fait – Ce qu'il faudrait faire* (rapport au Ministre des colonies, Paris, Émile Larose, 1915).

Boudillon souligne que dans le dernier code dynastique (Code Gia Long – en vigueur jusqu'au début de la colonisation française), on ne rencontre guère que six articles se référant d'une façon plus ou moins directe à la question foncière :

- l'article intitulé « Du partage du patrimoine paternel entre les héritiers », lequel interdisait aux enfants et petits-enfants, sous peine de sanction corporelle, de procéder au partage des biens familiaux du vivant de leurs ascendants ou pendant la période de deuil consécutive à leur décès ;

- l'article intitulé « De l'usage du patrimoine paternel avant le partage », aux termes duquel les biens héréditaires ne pouvaient être vendus avant partage, sans le consentement du chef de famille, à peine de châtiment corporel pour les contrevenants ;

- l'article intitulé « De la non-déclaration des champs possédés », qui prévoyait et punissait des peines de même nature la soustraction des rizières à l'impôt, disposition dont l'objet principal revêtait en somme un caractère plutôt fiscal ;

- l'article intitulé « De la vente frauduleuse des terrains ou habitations », qui tendait à réprimer, toujours par l'application des mêmes sanctions, les ventes d'immeubles appartenant à autrui, ainsi que l'accaparement ou l'usurpation de biens des particuliers ou propriétés de l'État. Un décret ou règlement élaboré plus tardivement traitait des ventes, interdites aux héritiers, des terrains de sépulture et des biens affectés au culte des ancêtres ;

- l'article intitulé « De la vente et de l'engagement des champs et des maisons », qui s'opposait à l'affectation d'un même bien comme gage de deux

emprunts successifs et déclarait l'auteur d'un tel acte, ainsi que le prêteur avec lequel il avait traité et les témoins qui l'avaient assisté, s'ils étaient ses complices, passibles des peines prononcées contre les auteurs d'un « vol furtif » ;

- enfin l'article intitulé « De la culture d'un champ appartenant à l'État ou à autrui », qui punissait de peines corporelles la jouissance de biens immobiliers appartenant soit à l'État, soit à des particuliers.

Ces quelques dispositions étaient absolument insuffisantes et les souverains annamites durent, aussitôt après l'apparition du code, combler les lacunes au moyen d'ordonnances complémentaires. Préparés dans le seul but de remédier à des difficultés surgies à l'improviste, ces actes ne réglaient, la plupart du temps, que des situations très spéciales et ne fournissaient pas les éléments d'un système foncier complet.

L'insuffisance et l'obscurité de la loi écrite annamite dans le domaine foncier était le résultat d'une harmonisation entre le confucianisme et les traditions locales.

S'agissant de l'effet du confucianisme, après son triomphe sur la doctrine des légistes[72] en Chine, l'humanisme confucéen a rayonné très vite au-delà des frontières de l'Empire chinois, pour s'étendre dans tous les pays

[72] À travers les siècles, la conception chinoise du droit s'est exprimée sous deux formes opposées : la doctrine du gouvernement par les hommes et la doctrine du gouvernement par la loi, avant d'arriver au triomphe de la première. C'est en effet la doctrine confucéenne du gouvernement par les hommes qui constitue la base de la pensée juridique extrême-orientale. Le gouvernement par la loi ou école des légistes n'a connu qu'un succès fugitif en Chine.

de l'Extrême-Orient, englobant le Japon, la Corée le Vietnam. Pendant des millénaires, le confucianisme a marqué de manière profonde la vie intellectuelle, sociale et politique des peuples asiatiques en imposant leur pensée et leur technique juridique. L'influence prédominante du confucianisme en Asie ne se heurtait pas aux résistances locales parce que les divers pays d'Extrême-Orient possédaient des conceptions presque identiques de l'État et de la famille.

Par ailleurs, la tradition locale se présente comme la seconde raison qui explique le silence et l'obscurité de la loi foncière annamite. En effet, la coexistence d'une sphère juridique d'État avec une sphère coutumière communale était une réalité répandue dans la société féodale du Vietnam.

En conséquence, malgré la présence de certains codes dynastiques, le peuple vietnamien, pendant une longue durée, continuait à vivre dans le cadre des coutumes antérieures, c'est-à-dire en marge des dispositions légales[73]. Le droit impérial était rudimentaire en matière économique et sociale car l'empire a toujours considéré le commerce comme une activité peu vertueuse et source de désordre. Il n'a jamais produit de lois spécifiques régissant systématiquement et intégralement des transactions et des litiges. On peut facilement déduire toutes les conséquences incommodes qu'une telle situation juridique engendrait. Devant la diversité et la confusion des sources du droit, le peuple se référait tantôt aux rites, tantôt aux coutumes, qu'elles figurent ou non dans les codes dynastiques. Ne pouvant financièrement et matériellement

[73] *Giáo trình lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam* (Manuel de l'histoire de l'État et du droit du Vietnam) (Université de droit à Ho Chi Minh ville, Nxb Hồng Đức (Édition Hong Duc), mars 2014, p. 120).

faire appliquer les décisions sur tout le territoire, l'État féodal, à certain degré, laissait la population s'organiser elle-même. L'organisation villageoise, fondée sur l'entraide, apparut comme une bonne solution de remplacement aux politiques publiques difficilement applicables. Progressivement, les communautés villageoises comme le *« thôn »* (hameau) se virent reconnaitre des pouvoirs de libre administration. Les mandarins, représentants de l'État, ne se rendaient dans les villages que lors de leurs tournées pour lever l'impôt et rendre la justice. Le reste du temps, ce sont les notables du village – personnes élues localement qui étaient chargées de l'observance des rites et des coutumes locales et faisaient respecter la loi.

La relation entre la population et les autorités est alors vraiment ambigüe. Elle ne consiste pas en une application stricte de la loi, mais en celle de normes sociales tirant leur légitimité ailleurs que dans le droit. Divers travaux ont montré comment l'exercice réel du pouvoir au niveau local repose en fait sur un socle moral et culturel traditionnel. Cela s'oppose essentiellement au principe de primauté de la loi chez les pays occidentaux.

C'est pourquoi les questions juridiques liées à la problématique foncière, pendant la période féodale, n'ont pas pu être résolues par la loi écrite. Par ailleurs, quant au règlement des conflits, le système oriental visant à rétablir l'harmonie générale, recherche la solution dans le règlement à l'amiable et le compromis. La solution, par conséquent, ne résulte pas d'un procès judiciaire, mais d'une sentence arbitrale. En Occident au contraire, la loi vise à faire régner l'ordre en assurant à chacun son dû, les droits de chacun seront défendus par voie d'action en justice.

B. La pénalisation des relations foncières.

En étudiant les œuvres de codification pendant la période sino-annamite, on s'aperçoit que la technique juridique tend vers la pénalisation des relations foncières.

La première œuvre juridique méritant d'être étudiée est la loi promulguée par l'Empereur Ly Anh Tong en 1142 sur le statut des terres et rizières. C'est surtout autour du régime foncier que la législation des Ly s'est révélée être des plus pratiques et des plus efficaces. Pour le paysan vietnamien, le fameux adage « un décimètre de terre est un décimètre d'or »[74] a toujours constitué le fait économique de base. Sa fortune se ramenait en tout et pour tout à quelques lopins de terre. Les moyens d'existence quotidiens, les impôts et contributions au village, tout provenait aussi de cette ressource unique. Lorsque, face aux aléas, le paysan se trouvait à court d'argent, il n'avait d'autre possibilité que de vendre ou d'hypothéquer ses biens immobiliers. On comprend ce que représentait d'important et de tragique, dans la simplicité de la vie du paysan, les transactions hypothécaires ou cessions de terre et rizières.

Conscient de cette situation difficile à laquelle devait faire face la grande majorité du peuple à tout moment de son existence, l'Empereur Ly Anh Tông (1128-1175) a promulgué en 1142 une loi réglementant les différends et les rachats concernant les terres et rizières. Cette loi serait la plus vieille des lois sur le statut des terres et rizières qui aient été rapportées par

[74]*En vietnamien : Tấc đất tấc vàng*

l'Histoire[75]. Son intérêt autant social que juridique mérite une analyse plus détaillée. Selon ses dispositions

« Les rizières cultivables et qui continuent d'être cultivées peuvent faire l'objet d'un rachat pendant une durée de vingt ans ».

« Tous les différends concernant les rizières et terres ne peuvent être l'objet d'aucun jugement après une période de 5 ou 10 ans ».

« Toutes les rizières qui, abandonnées par leurs propriétaires, ont été cultivées par des tiers, ne peuvent être réclamées par les premiers que dans un délai d'un an. Toute violation de cette disposition est punissable de 80 coups de truong ».

« Les rizières abandonnées cultivées, qui ont été l'objet d'un contrat de vente ferme, ne peuvent être rachetées. Tout contrevenant sera puni également de la même peine ».

« Toute personne qui à l'occasion de litiges se rapportant aux rizières, se serait servie de couteau pour causer la mort ou des blessures corporelles, sera punie de 80 coups de truong et condamnée à l'exil. Les rizières faisant l'objet du litige reviendront à la victime ».

Nous supposons que les éléments du droit pénal a été établi dès la première loi foncière de la féodalité vietnamienne. Les rapports encadrés par cette loi sont, par nature, privés ; mais la technique juridique de leur mise en œuvre relève du droit pénal. Les violations ne sont pas sanctionnées par les mesures « civiles », mais par un certain nombre de coups de « truong ». C'est

[75] Vu (V.M.), *Dân luât khai luân,*(*op.cit.p. 207*).

une caractéristique de technique juridique de la loi annamite en particulier, et du droit de l'Extrême-Orient en général.

On retrouve cette tendance dans l'une des œuvres de codification dynastiques vietnamienne les plus célèbres : le Code des Lê (code « Hông Duc)[76]. Parmi tous les textes législatifs de la dynastie des Lê, c'est incontestablement le Code promulgué par le roi Lê Thanh Tông sous la période de Hông Duc que les auteurs français désignent communément sous le nom « Code des Lê ». Il constitue l'épine dorsale de l'œuvre législative de cette dynastie.[77] Influencée par le Code chinois des Tang, la pénalisation des rapports juridiques est maintenue dans l'ensemble de parties du Code des Lê. S'agissant des questions foncières, nous étudierons les dispositions situées dans la deuxième section du troisième livre concernant le statut des rizières et biens cultuels[78] :

Selon l'article 381, ceux qui vendront frauduleusement des terres ou des rizières appartenant à autrui seront punis d'une peine d'abaissement. À partie de 10 « mau », on prononcera contre les coupables une peine de servitude. Ils devront restituer le prix de la vente à l'acheteur et ils seront en outre tenus au paiement d'une somme égale au dixième du montant de la transaction, qui sera

[76] Le Code des Lê est élaboré sous le règne de Lê Thanh Tông (de 1460 à 1497). Il a aussi été nommé Code Hông-Duc. Ce Code fut édicté pour poser les lois et les principes en vigueur jusqu'à la fin du XVIIIè siècle. Il protégeait les citoyens des abus des mandarins, permettait aux femmes de posséder des biens, d'hériter et de répudier leur mari dans certaines conditions. Mais restant dans la ligne confucéenne, il punissait sévèrement les crimes menaçant l'ordre, la stabilité du régime et l'autorité de l'Empereur.

[77] Deloustal (R.), *La justice dans l'Ancien Annam*, Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient (Hanoi, 1910, T.I, pp. 313 – 337).

[78]Le Code des Lê comprend 722 articles divisés en 6 Livres, comportant chacun 2 sections.

attribuée moitié au propriétaire, moitié à l'acheteur. Les terres et les rizières seront rendues à leur légitime propriétaire. Si l'acheteur a eu connaissance de la nature frauduleuse de la transaction, il sera condamné à 80 coups de « truong » et perdra l'argent initialement versé[79].

D'après l'article 382**,** ceux qui, ayant déjà donné des terres et rizières en nantissement à quelqu'un, les vendraient à titre définitif à une autre personne avant d'avoir remboursé au créancier nanti l'argent qu'ils en avaient initialement reçus, seront punis de 50 coups de rotin et d'un abaissement d'un degré. L'on poursuivra la restitution de l'ancien prix convenu, qui sera rendu à la personne initialement nantie. Les vendeurs qui usurperont des terres ou rizières appartenant à autrui, afin d'augmenter la superficie de leur propre bien, seront punis de la même peine. Ils seront en outre tenus au paiement d'une somme égale au dixième de la valeur du terrain usurpé, qui sera donnée au légitime propriétaire. On autorisera la confection d'un autre acte de vente.

Suivant l'article 382, ceux qui ne voudront pas consentir au rachat de terres ou de rizières qui leur auront été données en nantissement, alors que le propriétaire de ces biens voudra les racheter, ainsi que ceux qui useront de

[79]Ce cas, qui dépend dans le code des Tang de l'article relatif à ceux qui émettent faussement des droits sur la propriété d'autrui, avait été supprimé par les législateurs annamites dans l'article faisant partie de la première série de lois promulguées sur la propriété (cf. art.343). Il correspond dans le présent code à l'un des nombreux délits prévus par l'art. 87 « Ventes illicites des rizières et habitations ». Mais ledit code ne prévoit que la restitution du prix de vente au véritable propriétaire et le paiement d'une indemnité égale aux fruits et aux revenus que ces terres ou habitations frauduleusement vendues auraient dû produire pendant tout le temps que ce propriétaire avait été privé de son bien. Il s'ensuit donc que si ce bien a été vendu à un prix dérisoire, ce qui est généralement le cas dans ces sortes de vente, le propriétaire n'a droit qu'à ce prix.

violence pour forcer le propriétaire du bien donné en nantissement à le racheter contre son gré, seront, chacun, punis de 80 coups de « truong ». Si, après que les délais fixés pour le rachat des biens donnés en nantissement sont expirés, le propriétaire de ces biens use de violence pour les racheter, il sera puni de la même peine. Le rachat évidemment ne sera pas autorisé. Si dans les délais fixés, le propriétaire du bien est venu offrir l'ancien prix convenu ou s'il s'est adressé aux tribunaux qui lui ont donné gain de cause et que le créancier nanti occasionne intentionnellement des retards à l'effet de laisser passer les délais, ce dernier sera puni de 80 coups de « truong » ; il devra accepter le rachat et sera tenu au remboursement des intérêts. Mais en dehors de tous ces cas, lorsque les délais de prescription seront expirés, le rachat ne sera pas permis (ce délai est fixé à trente ans. Ceux qui voudront user de violence après ce délai pour racheter leur bien, en s'adressant à l'autorité, seront punis de 50 coups de rotin et d'un abaissement d'un degré).

Aux termes de l'article 385, les esclaves des deux sexes qui vendront frauduleusement des terres et des rizières appartenant à leurs maîtres, seront condamnés à 90 coups de « truong », à la marque de 6 caractères sur la figure et à l'exil dans une région proche. Les terres et rizières seront rendues à leur propriétaire. On poursuivra le remboursement du prix de la vente qui sera rendu à l'acheteur. Si l'acheteur a eu connaissance de la nature de la transaction, il sera condamné à 50 coups de rotin et à un abaissement d'un degré. On poursuivra la restitution de l'argent versé qui sera confisqué au profit de l'État[80].

[80] Tous les passages du Code des Lê utilisés dans ces développements sont cités par R. Deloustal, *La justice dans l'ancien Annam, traduction et commentaire du Code des Lê (suite) (op. cit.,* p. 461-505).

Le statut de rizières et biens cultuels constitue une partie spécifique dans le Code, ce qui démontre que les législateurs des Lê ont bien pris en considération la question foncière. Quant à la forme, ils ont continué à recourir à la solution pénale qui était considérée comme le moyen le plus efficace pour exprimer les idées législatives.

En dehors de cette section spécifique sur les rizières et les biens cultuels, il convient aussi de jeter un coup d'œil sur le régime matrimonial. Ici, on doit souligner que le Code des Lê a réussi à se libérer de l'influence chinoise. D'après Ngo Ba Thanh[81], le régime matrimonial, dont les dispositions se trouvent éparpillées spécialement dans les deux Titres sur le « Ho hôn » et le « dien san », est l'une des parties du Code des Lê qui n'existe pas dans les Codes chinois. Selon la conception traditionnelle du droit chinois, les dispositions du droit civil n'étaient généralement pas réglementées par le législateur. On n'y trouvait aucune disposition réglementant la forme des actes juridiques (actes, contrats, testaments), le régime matrimonial ou les problèmes successoraux. Au contraire, ces institutions ont été règlementées de façon détaillée par le Code des Lê.

Par exemple, selon l'article 373, lorsqu'un mari qui a eu un ou plusieurs enfants de sa première femme et n'en a pas eu de sa seconde, ou lorsqu'une femme qui a eu un ou plusieurs enfants de son premier mari et n'en a pas eu de son second mari, décède, sans laisser de testament et que leurs biens doivent revenir aux enfants de la première femme ou aux enfants du premier mari, si la seconde femme ou le second mari ne se conforme pas à la règle, il sera puni

[81]Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle* (*op. cit.*,p. 77-78).

de 50 coups de rotin et abaissé d'un degré. Lorsque les pères et mère seront encore en vie, il sera statué différemment (la règle est : lorsqu'il y aura un enfant de la première femme, alors que la seconde femme n'en a pas, les biens de famille du mari devront être divisés en trois portions qui seront dévolues comme suit : deux à l'enfant de la première femme et une à la seconde femme. S'il y a deux enfants et plus de la première femme, la part de la seconde femme sera égale à une part d'enfant. La seconde femme pourra avoir la jouissance sa vie durant de la part qui lui sera attribuée, mais elle ne pourra pas en faire un bien particulier. En cas de décès ou de remariage, sa part devra revenir à l'enfant ou aux enfants du mari. Lorsque la femme prédécédera, le second mari se conformera à cette règle, mais il ne sera pas tenu compte de la restriction prévue en cas de remariage. S'il y a des biens acquis en communauté avec la première femme, ils seront divisés en deux portions devant revenir, l'une à la première femme et l'autre au mari. La part de la première femme sera attribuée en totalité à ses enfants et la part du mari sera divisée comme il a été indiqué plus haut. S'il s'agit de biens nouvellement acquis en commun avec la seconde femme, ils seront également partagés en deux portions, revenant l'une à la seconde femme, l'autre au mari. La part du mari sera partagée comme il a été dit plus haut. La seconde femme sera autorisée à faire de sa part un bien particulier. En cas de prédécès de la femme, le second mari se conformera à cette règle).

Le fait que le Code des Lê a su se dégager de l'influence directe de l'ancien droit chinois a été bien noté par les auteurs, vietnamiens comme étrangers[82].

Conclusion du § 2.

Deux points se dégagent en analysant la conséquence des influences chinoises sur notre sujet de recherche.

Tout d'abord, en s'inspirant largement, d'une part, de la philosophie confucéenne et d'autre part des traditions locales, la législation foncière annamite a souffert d'une réelle insuffisance. Cette réalité a été prise en compte par les Français dès les premières années de colonisation. C'est pourquoi l'entreprise de codification moderne est devenue indéniablement la tâche importante pour les colonisateurs, au moins dans les concessions françaises.

Ensuite, la plupart des relations juridiques liées à l'utilisation de terres : (nantissement immobilier, droit des obligations, droit de la famille...) étaient réglementées par la technique du droit pénal. C'était l'une des particularités

[82] Par exemple R. Pons a écrit : « L'influence chinoise est quand même très forte, mais le code vietnamien contient des additions et des soustractions qui en disent long sur la conscience qu'avaient les rédacteurs du Code des Lê et des différences qui existaient entre leur peuple et le peuple chinois » Nguyen (C.T), Bernard (D.), Philippe (L.) *« Le Code des Lê et le Code des Nguyen étaient-ils des codes nationaux ? »* (Histoire de la codification juridique au Vietnam, Faculté de droit de Montpellier, Collec. Temps et Droit, n°1, 2001, pp. 185-232).

inspirées de la pensée ainsi que de la technique juridique du droit chinois traditionnel.

Conclusion du Chapitre I.

Le début de notre recherche a dressé une brève synthèse de l'évolution de la propriété foncière au début de l'histoire du Vietnam soit avant et pendant la féodalité (939-1945). Malgré des difficultés au niveau documentaire, certains points importants ont pu être abordés :

Premièrement, nous avons vu la diversité des systèmes fonciers traditionnels qui ne sont pas très différents de ceux d'aujourd'hui : la propriété publique, la propriété collective du village et la propriété privée. Cette dernière attire particulièrement notre attention dans la mesure où elle conduit à réfuter les opinions des auteurs étrangers d'après lesquelles la propriété privée n'existait pas dans tous les pays asiatiques sous l'empire de la féodalité. Par contre, l'occupation privative de terrain était déjà une réalité répandue au Vietnam à la veille du XIXème siècle (début de la période coloniale). Dans le rapport avec l'État, nous constatons que les autorités publiques ont dû consacrer la présence de la propriété privée par le fait que nombre de dispositions relatives à la relation foncière entre les particuliers ont été élaborées. De plus, certaines dynasties comme les Ly et les Tran ont favorisé avec sagesse cette forme de propriété pour atteindre à leurs objectifs. Ici se trouve la relation entre deux éléments principaux de la thèse : le développement des propriétés privées fait naître la nécessité de régulation qui demande l'intervention de l'État. De toute façon, le problème du gestionnaire est qu'il faut bien s'adapter aux besoins objectifs de l'évolution sociale. Les actions de l'État portant sur la gestion et l'utilisation foncière, si elles ne sont

pas rationnelles, pourront causer beaucoup de contradictions et de conflits dans la société. C'est encore la problématique essentielle du Vietnam actuel.

En second lieu, le droit foncier traditionnel est un produit « mixte » sino-annamite. Les originalités vietnamiennes, influencées par le droit chinois, se manifestent dans le domaine foncier, notamment la riziculture, la tradition villageoise et la prépondérance de la communauté. Il est compréhensible que dans un tel contexte, les idées de Marx et Engels, notamment l'appropriation collective de la terre, aient pu être accueillies avec enthousiasme au Vietnam bien plus tard, pendant la révolution contre les Français. On va passer ensuite à la deuxième période de l'histoire de l'État et de la propriété foncière vietnamienne, qui a connu des changements assez radicaux inspirés par la pénétration d'un système juridique appartenant à une aire de civilisation radicalement différente.

Chapitre II. Le droit colonial foncier : un changement radical des institutions traditionnelles.

La colonisation française est une période où le système juridique vietnamien a connu des changements radicaux. Grâce au contact colonial, le droit annamite se libère peu à peu des influences chinoises introduites dans les codes compilés par les anciens souverains[83]. Dans une telle situation, le droit colonial a été reconnu comme la première rupture du droit foncier, car plusieurs réformes sont mises en œuvre pendant cette époque. Par des moyens différents, les colonisateurs ont transformé effectivement la loi foncière annamite (section II) en fonction de nouvelles circonstances (section I).

Section I. Les circonstances des réformes foncières dans la période coloniale.

Nous nous référons pour présenter ces développements à un passage de la thèse de Madame NGO Ba Thanh[84] afin de procéder à un rappel historique des circonstances qui ont présidé à l'implantation politique de la France au Vietnam au XIXème siècle. Il nous permettra de situer le processus de

[83] Dalloz (J.), *Dictionnaire de la Guerre d'Indochine (*Armand Colin, 2006, p. 112).

[84] Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle* (*op. cit.*, p. 115-116).

réception du droit français au Vietnam à l'intérieur du contexte global du « contact colonial ».

La politique asiatique de l'Occident depuis le XIXème siècle procède de la nécessité pour les puissances industrielles, soit de s'assurer des marchés privilégiés aussi étendus que possible (à l'exemple des Anglais aux Indes, des Hollandais en Indonésie), soit d'imposer la liberté commerciale aux États encore fermés aux marchands et aux produits étrangers, tels la Chine, le Japon, la Corée et l'Annam.

En réalité, l'empire d'Annam ou Vietnam n'était pas un pays inconnu en France, puisque des missionnaires y allaient et venaient depuis près de deux siècles déjà. Sous Louis XVI, des Français étaient venus aider l'empereur d'Annam (NGUYEN Anh) à reconquérir son royaume. Un traité avait même été signé en 1787 entre les deux souverains, mais il n'avait jamais été exécuté. Depuis 1821, cependant, les relations entre les deux pays s'étaient détériorées.

L'empire d'Annam, peuplé d'environ 12 millions d'habitants, s'étendait sur près de 2000 km le long de la côte de la mer de Chine, depuis la frontière chinoise jusqu'au Golfe de Siam. Depuis 1883, le culte chrétien était proscrit et les catholiques persécutés, pour des raisons autant politiques que religieuses, la « secte impie » (comme la désignaient les récits impériaux), refusant le culte de l'Empereur et des ancêtres. La persécution des missionnaires, qui appartenaient pour la plupart à la Société des Missions étrangères de Paris et qui avaient entrepris depuis la fin du XVIIème siècle l'évangélisation du Tonkin et de la Cochinchine, attirait de plus en plus l'attention des milieux catholique français. Elle prend une telle ampleur qu'en 1847, Louis-Philippe envoie un navire de guerre devant le port annamite de

Tourane. La démonstration navale, en sauvant la vie à cinq missionnaires en danger de mort, devait avoir pour effet de « stimuler la xénophobie du gouvernement annamite ». En 1848, le nouvel Empereur d'Annam Tu Duc a aggravé la situation en promulguant l'Edit de persécution.

C'est cette politique qui allait davantage orienter l'attitude de la France vers une intervention en Annam, les missions françaises et espagnoles ayant de puissants appuis à Paris et à Madrid. Après l'échec de la mission de M. de Montigny en 1856, pour obtenir la fin des persécutions et en même temps la liberté commerciale, Napoléon III, sous la pression conjuguée du Parti catholique et des milieux d'affaires, se résout à intervenir.

L'expédition franco-anglaise de Chine en 1860 fournit à Napoléon III l'occasion d'entreprendre par voie de ricochet l'action souhaitée contre l'Annam. Aux deux motifs ci-dessus invoqués, l'Empire d'Annam avait refusé toute discussion. C'est alors qu'une première expédition fut lancée contre Tourane, qui échoua. La conquête de la Cochinchine qui suivi fut dure. Après la bataille rangée et la percée de Chi Hoa, en 1861, ce fut la guérilla.

En 1862, la Cour impériale de Hue dut cependant céder. Par un traité, Saïgon et les trois provinces de Cochinchine devenaient colonies françaises. Mais Hue ne s'était pas résigné et continuait à encourager la guérilla dans les provinces de l'Ouest, jusqu'à l'occupation définitive de ces dernières par le commandement français en 1867.

La deuxième phase de la conquête du Tonkin allait s'organiser en présentant, pour les Français, l'intérêt d'une pénétration idéale vers la Chine, par le fleuve Rouge. Après diverses fortunes, la conquête du Tonkin se solda par la chute de Philastre le 15 mars 1874. L'Empire d'Annam reconnaît alors

un vague protectorat de la France, cède effectivement la Cochinchine et promet de donner toutes facilités au commerce français, engagements qui ne furent pas tenus.

Une nouvelle expédition fut nécessaire, qui coûta à la France un important effort militaire, par suite de l'intervention chinoise sollicitée par Hue. Finalement, le grand Traité fut signé le 6 juin 1884 par la Cour d'Annam. Il eut pour effet de déclencher de nombreuses agitations à travers tout le pays, notamment la fameuse insurrection dite « insurrections des Lettres ». La guérilla menée parfois par des chefs de valeur, comme le lettré PHAN Dinh Phung, dans le Nord Annam, et De Tham au Tonkin, durera des années. La pacification ne sera complète qu'en 1896, suivie de la création en 1897 du « Gouvernement Général d'Union Indochinoise », qui allait sceller politiquement et juridiquement l'implantation française au Vietnam.

C'est donc par suite de conquête militaire, ouvrant la voie à la colonisation économico-politique du Vietnam par la France, au XIXème siècle, que s'est opérée l'entrée du système juridique français au Vietnam. La société vietnamienne a alors connu un bouleversement dans tous les domaines, dès l'arrivée des Français. Pour ce qui concerne la propriété foncière, l'apparition des propriétaires européens a posé des questions tant politiques que juridiques par l'application des lois métropolitaines (§ 1). Pourtant, la réception du droit français est considérée comme un phénomène beaucoup plus complexe que l'adoption du droit chinois traditionnel en raison des différences profondes de religions, de certaines conceptions philosophiques et morales. S'agissant de la rencontre Est-Ouest, l'examen du « contact colonial » nous permettra de constater à quelles préoccupations correspond la

politique de conservation des mœurs du peuple colonisé retenue par l'administration française au Vietnam (§ 2).

§ 1. La politique de colonisation : la concession aux colons.

L'action du Gouvernement colonial sur le développement de la richesse d'un pays peut s'exercer d'une manière efficace par la création et le perfectionnement des moyens de circulation[85]. En Indochine en général et dans les trois pays annamites[86] en particulier, le Gouvernement doit se préoccuper, dans une égale mesure mais dans des conditions presque toujours différentes, de deux types de producteurs agricoles : les colons et les indigènes. Des services administratifs ont été créés pour encourager les progrès de la culture, pour faciliter l'implantation des colons et leur permettre de conserver la main-d'œuvre indispensable.

---

[85] *Situation de l'Indochine au début de l'année 1897,* Rapport au Conseil supérieur de L'Indochine (Session extraordinaire de février 1902)

[86] Le Vietnam était à l'époque de l'établissement des Français politiquement divisé en trois pays :

- le Sud Vietnam, dénommé Cochinchine, était devenu une colonie française et comme telle, était soumise au pouvoir législatif français. Trois autres concessions françaises que constituaient les villes de Hanoi, Haiphong et Tourane étaient dotées du même statut politique et législatif ;
- le Centre Vietnam ou Annam était soumis à un protectorat français. Le pouvoir législatif continuait donc à relever de l'Empereur d'Annam ;
- le Nord-Vietnam ou Tonkin, également sous protectorat français, connaissait un régime qui glissait vers l'administration directe.

Dans un pays au climat tropical[87]et à la population travailleuse, la colonisation française ne peut s'établir que dans des conditions particulières. Les colons ont besoin de main-d'œuvre indigène salariée, dirigée et formée par eux. Mais avant tout, le point crucial est qu'ils doivent se procurer la terre. Ils avaient deux alternatives : soit acheter des terrains déjà défrichés et cultivés, soit des terrains déclarés en déshérence par la voie de concession. Le dernier moyen de devenir possesseur d'un domaine n'est pas moins coûteux que le premier, mais il est souvent le seul qui puisse être employé, les indigènes ne vendant pas aisément leurs terres. Les questions domaniales, d'après Dareste[88], se compliquent d'une part du respect des droits indigènes, d'autre part de la reconnaissance ou de la consolidation de ces mêmes droits, lorsqu'il est question de leur donner une assiette définitive. Les grands efforts déployés par l'Administration française en faveur de l'agriculture autochtone durant quatre-vingts ans ont eu incontestablement de très bons résultats[89]. Mais il nous faut aussi chercher à savoir si la masse des paysans vietnamiens put bénéficier de plus de surfaces cultivables.

Il conviendra d'abord de dresser une synthèse des textes relatifs au régime des concessions domaniales en Indochine (A), avant d'analyser l'évolution de cette politique dans les trois pays du Vietnam (B).

---

[87] Le climat vietnamien est de type tropical au Sud et subtropical humide au Nord avec des moussons. Le Vietnam bénéficie généralement d'un climat chaud et humide du Nord au Sud.

[88] Dareste (P.), *Traité de droit colonial (*Paris, Robaudy, 1931, T.II, p. 76).

[89] Voir à ce sujet Pham (C.D.) *« L'agriculture vietnamienne dans la « paix française »,* in (Rev. franç. d'Hist. d'Outre-Mer, 1979, t. XVI, p. 73-91).

A. Synthèse des textes relatifs au régime de la concession.

Au Cambodge et en Annam, le droit de propriété a été reconnu aux Français en 1897 par des ordonnances royales, prises sur l'initiative du Gouvernement Général. Pour toute l'Indochine, il a été possible jusqu'à l'année 1929 de définir et de réglementer le domaine, les conditions de son aliénation et par suite, de déterminer les terrains susceptibles d'être affectés à la colonisation. Afin de citer des éléments concrets, nous nous référerons aux synthèses de Ly Binh-Hue[90] pour relever quelques textes remarquables régissant la concession domaniale de cette époque.

L'arrêté du 22 août 1882 a divisé, au point de vue de l'aliénation, les terres domaniales en trois catégories :

- les terrains ruraux incultes dans les provinces ;
- les terrains urbains, en général ; les terrains ruraux mis en valeur dans les provinces ; les terrains ruraux incultes de la région de Saïgon et de Cholon ;
- les immeubles réservés pour les services publics ou dans un but d'utilité générale.

Les terrains de la première catégorie sont concédés gratuitement sur la demande formulée par les parties (art. 2 du même arrêté). Toutes les demandes sont, à leur réception, enregistrées par les administrateurs sur un registre à souche, dont le volant détaché du talon sert de « titre » au concessionnaire (art. 1). Quant à la nature du droit accordé, elle est assez vague : le concessionnaire

[90] Ly (B.H.), *Le régime des concessions domaniales en Indochine (*Thèse droit, Paris, 1931).

reçoit « la pleine jouissance des terrains concédés » (art. 6), sans que les parcelles ne soient délimitées pas un géomètre (art. 5) ; il est, en outre, redevable de l'impôt foncier dès la seconde année, sous peine de voir, en cas de non-paiement, ses droits immédiatement supprimés (art. 6). Il faut néanmoins remarquer que l'art. 36 de cet arrêté (qui se réfère aux articles 2 et 6), prévoit la délivrance, pour les terrains situés « dans les territoires où la propriété n'est pas constituée », de titres provisoires, les titulaires ne devenant propriétaires définitifs qu'après une enquête établissant l'inexistence de droits antérieurs au profit de particuliers.

Les terrains de la deuxième catégorie ne peuvent être aliénés que par voie de vente aux enchères publiques (art. 7) ; les adjudicataires, nantis d'un original du procès-verbal d'adjudication, qui constitue leur « titre de propriété » (art. 21), peuvent requérir leur mise en possession par une opération de piquetage effectuée sans frais par un géomètre (art. 22) ; ils sont tenus d'acquitter, indépendamment du prix de la vente, fractionné en trois termes échelonnés sur une durée de deux années (art. 26), l'impôt foncier dès la première année (art. 25). Les immeubles vendus demeurent, jusqu'au paiement, affectés à la garantie de la créance du domaine (art. 27). En cas de non-paiement total ou partiel du prix, la déchéance peut être prononcée à l'encontre des adjudicataires (art. 28), l'administration ne reconnaissant donc ni les baux, ni les ventes consenties par les acquéreurs déchus (art. 31).

Quant aux terrains de la troisième catégorie, ils sont nécessairement inaliénables tant que dure leur affectation.

L'arrêté de 1882 n'ayant pas paru suffisant pour régler le cas des concessions importantes, un arrêté spécial du 15 octobre 1890 a été édicté, aux

termes duquel les concessionnaires de terrains d'une étendue supérieure à dix hectares sont depuis cette date, tenus d'en assurer le défrichement et la mise en culture dans un délai de cinq années, à raison d'un cinquième par année (art. 6). Jusqu'à la parfaite exécution de cette clause, ils ne possèdent sur les portions mises en valeur qu'un droit précaire, ne pouvant être ni cédé, ni grevé d'hypothèque (art. 8). Ils sont susceptibles d'acquérir une propriété définitive après visite par une commission administrative (art. 7).

Contrairement à ce que nous avons vu avec l'arrêté du 22 août 1882, l'arrêté de 1913 commence par poser, en ce qui concerne les terrains ruraux, le principe que ces terrains « ne sont concédés qu'à titre onéreux » et que les concessions doivent se faire « par voie d'adjudication aux enchères publiques, aux clauses et conditions d'un cahier des charges établi par le chef d'administration locale » (art. 22), qui créera une commission *ad hoc* (art. 28). La commission sera juge de tous les incidents de l'adjudication, les jours et heures de l'adjudication ayant été fixés par des placards rédigés en français et en langue indigène du pays et apposés à la porte des bureaux du chef-lieu de la province où sont situées les terres. Une telle adjudication ne sera valable qu'après avoir été approuvée par le gouverneur de la Cochinchine ou par les résidents supérieurs dans les autres pays de l'Union indochinoise (art. 31). Une fois l'adjudication approuvée, le concessionnaire reçoit un titre provisoire qui, aux termes de l'article 32, ne pourra être transformé en titre définitif qu'après l'exécution de toutes les obligations fixées par l'arrêté en question et les clauses et conditions prévues par le cahier des charges. Hors de ces obligations, l'adjudicataire doit, avant de recevoir son titre définitif, payer le prix de vente, moitié comptant au moment de la délivrance du titre provisoire, et moitié en termes égaux d'année en année à compter de la date de

l'adjudication, latitude étant laissée à l'adjudicataire de se libérer par anticipation. Cependant, si le prix de vente est inférieur à 100 piastres, il devra être versé intégralement avant la délivrance du titre (art. 34).

Quant aux formalités, l'arrêté du Gouverner général du 15 janvier 1903 s'était borné à maintenir les règles particulières de chaque pays de l'Union Indochine concernant la procédure des aliénations et concessions dépendant du domaine local et à réserver au Gouverneur général les aliénations et échanges des immeubles du domaine colonial de l'Indochine (art. 26 et 34). Outre de nombreux arrêtés particuliers aux divers pays de l'Union, les concessions urbaines ou rurales avaient été réglementées par un arrêté du Gouverneur général du 27 décembre 1913. Puis, un nouvel arrêté du 19 septembre 1926 a régi les concessions de terrains ruraux, et avait été suivi, dans les divers pays de l'Union indochinoise[91], d'arrêtés d'application pris par les chefs d'administration locale.

À cette époque et à la suite des décrets des 26 mars, 2 avril et 5 juillet 1927, dont il sera question plus loin, un décret du 4 novembre 1928, abrogeant toute la réglementation antérieure, a établi, en 37 articles, un règlement détaillé, ne laissant au Gouverneur général et aux chefs d'administration locale que le soin d'en déterminer les détails d'application. La matière a été ainsi soustraite à la législation locale pour entrer dans le domaine des décrets. Les

[91] Cambodge : arrêté du 25 octobre 1926 et ordonnances royales des 24 octobre 1926 et 30 novembre 1927, approuvées par le Gouverneur général les 4 décembre 1926 et 27 janvier 1928. Cochinchine : arrêté du 10 octobre 1927. Tonkin : arrêté du 19 octobre 1927. Laos : arrêté du 19 octobre 1927. Annam : arrêté du 7 janvier 1928.

règlements locaux, qui ne sont plus que des arrêtés d'application et d'exécution, ont été pris dans le courant de l'année 1929.

On ne doit pas négliger un texte remarquable, le décret du 4 novembre 1928 fixant le régime des concessions domaniales en Indochine, promulgué par arrêté du Gouverneur général du 28 mars 1929. Ce décret réglait les procédures de concession aussi bien françaises qu'indigènes sur l'ensemble de l'Indochine. Il faut citer ici ses deux premiers articles :

« Les terrains ruraux dépendant du domaine privé en Indochine peuvent être concédés en propriété ou à bail, en vue de la création d'entreprises agricoles, industrielles ou commerciales conformément aux dispositions générales. Les aliénations ou locations de terrains urbains sont réglementées par des arrêtés du Gouverneur général pris en conseil du Gouvernement et par des arrêtés locaux approuvés par le Gouverneur général en la même forme » (art. 1) ;

« Les terrains ruraux sont attribués à titre onéreux. Toutefois, afin de favoriser la petite colonisation française et indigène, des concessions gratuites peuvent être attribuées, en se conformant au programme de colonisation, dans la limite maximum de 300 hectares pour un même concessionnaire. Ces concessions gratuites sont accordées par les chefs d'Administration locale dans les conditions prévues au présent décret et suivant les règles fixées par des arrêtés du Gouverneur général pris en Conseil du Gouvernement, et par des arrêtés locaux approuvés par le Gouverneur général en la même forme. Continuent d'autre part à être attribuées, conformément aux usages traditionnels et aux textes en vigueur, les concessions de faible étendue accordées aux indigènes ou les concessions collectives accordées aux villages existants ou à créer. Dans

aucun cas ces concessions individuelles ne peuvent excéder 10 hectares et les concessions collectives de villages 500 hectares » (art. 2).

La concession domaniale, conditionnée par nombre de textes du Gouvernement colonial de cette époque, a été mise en place sur l'ensemble des territoires de l'Indochine. Selon Louis Cros, en dix ans (1888-1898), 194 concessions furent accordées au Tonkin, pour une surface de 115000 hectares, plus de deux fois la superficie du département de la Seine à cette époque. Après la guerre, les demandes de concession n'ont cessé de se multiplier, provoquées par une exacte appréciation de la valeur de certains produits coloniaux. Pour l'Annam et à la fin de l'année 1925, les concessions attribuées s'étendaient à une superficie globale de 62000 hectares. Au cours de l'année 1926, les Européens postulaient en Cochinchine pour 124000 hectares et les Annamites pour 441000 hectares. À côté des Français et Européens, il convient encore de considérer l'importante immigration chinoise, les Chinoises possédant en Indochine près de 70000 hectares de biens fonciers[92]. La multiplication des propriétaires étrangers, allait poser des problèmes juridiques. On va maintenant voir concrètement la situation des concessions domaniales dans les trois pays : Cochinchine, Tonkin et Annam.

[92] Cros (L.), *L'Indochine française pour tous (*Albin Michel, Paris, 1931).

B. La situation des concessions dans les trois pays (Cochinchine, Tonkin, Annam).

L'action de concéder la terre dépendait directement du statut international des pays indochinois. Fruit du contexte des conquêtes, ce statut présentait une grande diversité en Indochine. Il se manifestait, selon le professeur A. Deroche[93], par une situation assez simple en Cochinchine (a), mais plus compliquée au Tonkin (b) et en Annam (c) par l'existence d'une propriété autochtone purement formelle.

1) Cochinchine : une propriété essentiellement française.

La situation de la Cochinchine était la plus simple juridiquement. En tant que première région indochinoise conquise, l'État français succédait purement et simplement aux droits du Roi du Vietnam, ce qui incluait donc la propriété domaniale[94]. La conquête de la Cochinchine s'est effectuée en moins de dix ans entre la prise de Tourane en septembre 1858 et l'occupation des trois dernières provinces cochinchinoises (Vinh-Long, Chau Doc et Ha Tien) en juin 1867[95]. Ces annexions furent consacrées par le traité de Saïgon du 5 juin 1862, par lequel le Roi du Vietnam reconnaissait l'annexion des provinces de Saigon, Bien Hoa et My Tho ; traité ratifié le 5 avril 1863 par l'amiral La

[93] Deroche (A.), *France coloniale et droit de propriété* (L'Harmattan, 2004)

[94] Dislère (P.), *Traité de législation* coloniale (Paris, P. Dupont, 4è édition, 1914, p. 270)

[95] Brocheux (H.), *An Ambiguous Colonization, 1858-1954* (University Of California Press, 2009, p. 34).

Grandière, qui fut ainsi nommé gouverneur de Cochinchine en juin 1863. Enfin, deux nouveaux traités, celui du 15 mars 1874[96] et celui signé par le commissaire général civil Jules Harmand le 25 août 1883 firent accepter par l'Empereur l'installation française dans toute la Cochinchine[97].

La Cochinchine est devenue donc une colonie *stricto sensu,* c'est-à-dire une personne de droit public interne. L'autorité coloniale pouvait désormais délivrer des concessions en vertu de ses pouvoirs propres et non par délégation des autorités annamites[98] et permettait le contrôle des terres plus facilement qu'en Annam et au Tonkin – deux pays sous protectorat.

En effet, les arrêtés et les décisions prises par l'Administration coloniale en Cochinchine ont favorisé la reprise de toutes les activités dans les provinces dans un but de pacification pour favoriser les colons européens et leurs collaborateurs autochtones. L'action foncière de l'Administration coloniale à Cochinchine, d'après l'analyse de Pham Cao Duong[99], a conduit à une situation brûlante telle que l'accaparement des terres des indigènes.

---

[96] L'Empereur annamite reconnaît la pleine et entière souveraineté de la France sur tout le territoire occupé par elle et compris entre les frontières suivants : à l'Est, la mer de Chine et le royaume d'Annam (province de Binh Thuan) ; à l'Ouest, le golfe de Siam ; au Sud, la mer de Chine ; au Nord, le royaume de Cambodge et le royaume d'Annam (province de Binh Thuan).

[97] Hédury (P.), *Histoire de l'Indochine,* Paris, 1998, pp.460-462 ; Brocheux (H.), *An Ambiguous Colonization, 1858-1954, op.cit.,* p. 51

[98] Brocheux (H.), *An Ambiguous Colonization, 1858-1954, ibid.,* p. 35.

[99] Pham (C.D.), *L'accaparement des terres au Vietnam pendant la période coloniale* (In : Revue française d'histoire d'outre-mer, tome 72, n° 268, 3è trimestre 1985. La péninsule indochinoise et les européens de la seconde moitié du XVIIIè siècle à 1954 (2e Partie) pp. 257-290)

Au moment du débarquement des forces expéditionnaires franco-espagnoles et surtout après leur occupation des trois provinces orientales de la Cochinchine, la population, paniquée par la supériorité d'armement, la brutalité des envahisseurs et pour ne pas collaborer avec eux, avait abandonné maisons et terres pour prendre la fuite vers les régions demeurées encore libres. Profitant de cette situation, les premiers collaborateurs indigènes de l'Administration occupante, surtout les interprètes, s'étaient emparés des propriétés abandonnées, particulièrement de celles des chefs de mouvements de résistance ou des anciens mandarins et avaient fait toutes les démarches possibles pour légaliser leur droit de possession. L'Administration française savait que ces appropriations et légalisations étaient injustes mais, pressée de voir toutes les activités reprendre leur cours normal et désireuse de favoriser ses fidèles collaborateurs, elle ferma les yeux. La conséquence fut que lorsque les pauvres et vrais paysans revinrent dans les villages, leurs champs ne leur appartenaient plus et ils en furent souvent réduits à se faire fermiers des nouveaux propriétaires[100], parfois même sur leurs anciennes terres. C'est ainsi également que des montagnards de l'arrière-pays furent dépossédés d'assez grandes superficies, sur lesquelles ils pratiquaient la culture itinérante[101].

Pour exploiter la nouvelle colonie, principal but de la conquête, l'Administration française commença à mettre en valeur des terres incultes. Cette mise en valeur introduisit en Cochinchine un nouvel élément, les colons français, qui furent encouragés à s'installer, largement favorisés et instamment invités à investir dans leurs exploitations. Dès 1862, une décision de l'amiral

---

[100] *En vietnamien :* tá điền.

[101] Le (T.K.), *Le Vietnam, Histoire et civilisation* (Paris, Les Éditions de Minuit, 1955, p. 409).

Bonard avait ordonné la mise en vente d'un grand nombre de lots de terres appartenant à des habitants fugitifs et considérées par l'Administration française comme étant sans maître. Plus tard, par l'arrêté du 25 février 1864, l'amiral de La Grandière concéda aux Européens les terrains occupés par les anciens partisans de Ky Hoa[102]. Des concessions analogues continuèrent à être faites dans les différentes parties de la colonie à des prix variant suivant la situation et les localités.

Mais comme on ne pouvait pas beaucoup compter sur une immigration européenne massive, on pensa à favoriser celle des Chinois et d'autres groupes ethniques voisins[103]. Pour maintenir un équilibre entre les prétentions des colons européens, ou même chinois, venus se livrer à l'exploitation du sol, et les Vietnamiens pour lesquels tout colon était un envahisseur, presque un ennemi, l'Administration française étendit en 1874, aux autochtones, le bénéfice de la réglementation relative aux concessions de terrains. En conséquence, ils purent revendiquer en leur faveur l'application de l'arrêté du 22 août 1882 qui avait organisé le régime des concessions dépassant une

[102] « Jadis, à cette place, s'étaient élevés quarante villages comptant 50 000 âmes. En 1859, il n'existait qu'une seule agglomération appelée Chợ-quán, entre la citadelle et Chợ-lớn, tout le reste avait été détruit. En 1862, on y comptait environ 8000 âmes. Les terrains étaient divisés en lots de 20 à 30 hectares, loués pour 25 ans à raison de 10 francs l'hectare pour les cinq premières années et 20 francs pour les vingt années suivantes. Si l'on préférait acheter, on les payait 200 francs en trois annuités ». (P. Cultru, *Histoire de la Cochinchine française des origines à 1883*, Challamel, Paris, 1911, p. 271-273).

[103] L. de Grammont, *Onze mois de sous-préfecture en Basse Cochinchine* (Paris, Challamet Aîné, 1863, p. 455).

superficie de 10 hectares[104]. Les Vietnamiens qui bénéficièrent le plus largement de cette mesure ne furent malheureusement pas des paysans.

À titre indicatif, signalons que les colons français s'étaient vu attribuer jusqu'en 1890, 100 concessions d'une superficie de 4647 hectares en chiffres ronds ; en 1900, ces chiffres s'élevaient à 390 concessions et 78244 hectares ; en 1901, à 415 concessions et 89408 hectares ; en 1939, l'ensemble des terres domaniales concédées à des colons français s'élevait à 610000 hectares en Cochinchine[105].

2) Une situation compliquée au Tonkin.

L'étude du régime des concessions au Tonkin présente, plus que pour aucune autre partie de l'Union indochinoise, un intérêt capital. C'est de son application ou plus exactement du procédé employé pour arriver à constituer la propriété française que sont venus les conflits les plus graves entre colons et indigènes au Tonkin.

Une réalité admise par les colonisateurs comme une sorte d'axiome était que la terre appartenait à l'Empereur et l'habitant n'en avait que l'usufruit. Il pouvait donc jouir tant qu'il maintenait les parcelles occupées en état de

---

[104] En 1901, 18000 hectares de terrains domaniaux (contre 11134 seulement à des Européens) furent distribués à des Vietnamiens en concessions gratuites de plus de 10 hectares (la plus grande de ces concessions atteignit 2223 hectares).

[105] Robequain (Ch.), *L'évolution économique de l'Indochine française* (Paris, Centre d'études de politique étrangère, 1939, p. 211).

culture et qu'il en payait l'impôt. Alors, dès qu'il cessait de cultiver ces mêmes parcelles et d'acquitter la taxe foncière exigible, son droit était purement et simplement anéanti. L'administration française, partant de ce point de vue, considère les terres dites « délaissées » (pour lesquelles personne ne payait plus d'impôt) comme bien sans maître, ayant donc fait retour au domaine. Puis elle n'hésite pas à disposer des terrains d'une étendue parfois considérable au profit de concessionnaires et d'acquéreurs français.

Il semble bien que les aliénations immobilières au Tonkin étaient irrégulières et cela pour un double motif. D'une part, s'agissant des terres elles-mêmes, elles n'avaient pas le caractère essentiel des terres domaniales. Selon des explications fournies par les plus hauts mandarins de la cour de Hue, l'abandon de la terre par son propriétaire n'entraînait la réintégration de cette terre au domaine du souverain qu'autant que cet abandon était constaté dans une déclaration faite par l'intéressé à l'autorité. Il est probable que ces terres, bien qu'elles puissent être abandonnées par leurs propriétaires, leur appartenaient encore. Ceux-ci étaient en droit d'y revenir dès qu'ils le pouvaient et d'en reprendre la jouissance aux charges ordinaires.

D'autre part, on devait se demander si l'autorité française était bien qualifiée pour aliéner le droit de propriété des terres au Tonkin. Selon le traité de 1884[106], les Français ont obtenu simplement le droit d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer (art.13) ; mais ils ne pouvaient naturellement disposer que des biens par eux acquis et, par ailleurs, le

[106] Le traité de Hue, l'œuvre de Jules Patenôtre, signé le 6 juin 1884, est un des traités inégaux, signés entre les puissances impérialistes occidentales et les empires d'Extrême-Orient colonisés. Il fait suite à l'Accord de Tientsin (conclu le 11 mai 1884, relative au conflit entre la France et la Chine pour la souveraineté sur le Tonkin).

souverain s'était réservé le droit de continuer « comme par le passé, à diriger l'administration de ses États » (art.16). Par les arrêtés consécutifs des 5 septembre 1888, 11 mai 1891, 24 avril 1895 et 18 août 1986, l'administration a déterminé le régime des concessions de terres aux Européens. C'est ainsi qu'elle avait encore décidé de se réserver, par l'acte du 3 juin 1886, « tous droits de propriété sur les terrains domaniaux de la presqu'île de Doson » (alors que, pour la constitution des concessions françaises d'Hanoi et d'Haiphong, il avait été pris une ordonnance émise par le Roi. Allant plus loin, elle avait disposé de terres appartenant à des villages au nom de ces villages mêmes, au profit de colons européens par un contrat du 1er octobre 1891).

En fait, les conditions faites aux concessionnaires par les arrêtés précités ne pouvaient pas fournir une base juridique solide aux concessions domaniales au Tonkin. L'intérêt de la question réside donc dans la fragilité des bases d'une propriété ainsi constituée et dans les dangers de conflits que cette situation ne pouvait manquer de provoquer entre colons et indigènes. En effet, la validité des actes de disposition consentis par l'administration du protectorat au nom soit du gouvernement impérial, soit des villages indigènes a été discutée à plusieurs fois devant les tribunaux.

Dans l'affaire « Malon c./ Boudon » de 1899 où était en cause un arrêté de concession pris par le Gouverneur général, le tribunal civil de Haiphong a jugé illégal cet arrêté pour cause d'incompétence du Gouverneur général, dans la mesure où la propriété des biens domaniaux n'était pas entamée par le traité de 1884 et l'ordonnance de 1888. Le juge a déclaré que le représentant de l'autorité française n'avait pu valablement prononcer la réserve au profit du protectorat, de la propriété des terrains domaniaux de la presqu'île de Doson, ni, à plus forte raison, en disposer par voie de concession. Par conséquent,

l'occupant de l'un des lots concédés ne pouvait invoquer les droits de son auteur, l'un des concessionnaires primitifs, fondés sur un titre de concession déclaré inopérant pour n'avoir reçu l'approbation ni de l'empereur d'Annam, ni de son délégué au Tonkin, le « kinh-luoc ».

En résumé, le problème fondamental du Tonkin est que l'empereur d'Annam conserve la plénitude de sa souveraineté interne, en ce qui concerne notamment la gestion de son domaine, la seule délégation consentie au profit du représentant de l'autorité française ayant trait à la fixation des conditions auxquelles les citoyens et sujets français pourraient obtenir, en faveur des immeubles par eux acquis en Annam et au Tonkin, l'application de la loi française.

3) Situation en Annam.

L'apparition des concessions en Annam fut plus tardive et de moindre ampleur qu'au Tonkin. Il nous semble que ce pays n'a pas connu les controverses juridiques du Tonkin. Mais le résultat fut quasiment identique[107]. Au statut d'un pays sous protectorat et par le traité de paix du 15 mars 1874 et le traité du 6 juin 1884, le droit de propriété de l'Empereur « représentant du ciel, saint et auguste, roi, pontife et juge suprême, père et mère du peuple, dépositaire de toute l'autorité patriarcale », a été sauvegardé de manière purement formelle. En fait, le Gouverneur général, par la voie de délégation de pouvoir de l'Empereur, avait le droit de disposer des terres domaniales.

[107] Deroche (A.), *France coloniale et droit de propriété (op.cit.*, p. 34).

C'est dans l'article 1er de l'ordonnance royale du 27 septembre 1897 qui évoque cette prérogative :

« *À partir de ce jour, les biens acquis par les citoyens et protégés français dans tout le territoire du royaume, soit à titre gratuit, par suite des concessions de terrains domaniaux […], soit à titre onéreux, par suite d'achats aux propriétaires indigènes […], leur appartiendront en toute propriété, à charge pour eux de se conformer aux règles que croira devoir tracer M. le Gouverneur général de l'Indochine, auquel nous déléguons tous nos droits en cette matière* »[108].

Le point le plus notable de cette disposition est l'impossibilité, en faveur du champ de compétence de l'administration coloniale, de disposer des terrains domaniaux autrement qu'à titre gratuit. Cette limite resta un obstacle pendant plusieurs années à l'établissement d'une réglementation uniforme des concessions pour l'Indochine, car dans les autres pays, l'administration pouvait disposer du domaine à titre onéreux. Pourtant, le Gouverneur général, avec sagesse et en profitant de la minorité du nouvel Empereur Bao Dai[109], a passé le 6 novembre 1925 une convention avec des hauts mandarins annamites au nom de l'Empereur, selon laquelle revenait au Résident supérieur toute l'administration intérieure, ne réservant plus au « souverain » que les rites et les questions constitutionnelles. Certes, cette convention a soulevé un tollé de protestations chez les fidèles de la dynastie, choqués par l'indignité du procédé, à tel point que la réglementation postérieure refusa un temps de prendre en compte cette convention dans ses visas. Toutefois, l'arrêté de 1929

[108] Deloustal (R.), *Recueil des textes annamites* (Ernest Leroux, 1911, p. 218).

[109] Dernier empereur de la dynastie des Nguyen, il est donc aussi le dernier empereur de la féodalité vietnamienne.

relatif aux concessions finalement fut adopté selon les voies de la convention de 1925.

La concession des terres domaniales au Tonkin et en Annam se produisit plus lentement et plus difficilement qu'en Cochinchine. Cet état de chose n'a sans doute pas satisfait les colons français.

Après avoir consolidé leur situation en Indochine[110], les Français commencèrent à intervenir dans les affaires de la cour de Hue pour forcer les Empereurs à leur céder de nouveaux pouvoirs[111]. Sous le règne de Thanh Thai, l'ordonnance impériale du 3 octobre 1888 accorda aux citoyens et protégés français le droit d'acquérir des terres au Tonkin suivant les principes des lois françaises. Elle leur accorda les mêmes droits dans les ports de l'Annam. Dans les autres provinces, le droit d'acquisition resta celui énoncé par les lois vietnamiennes, c'est-à-dire le droit de jouir des revenus, mais d'une manière réversible et sans dédommagement. Puis le 27 septembre 1897, par une autre ordonnance, l'Empereur abandonna son droit éminent de propriété, même en Annam. Cette seconde ordonnance donna ainsi aux citoyens et aux protégés français le droit d'acquérir des immeubles à titre onéreux et gratuit, à la seule condition qu'ils respectent les principes édictés par le Gouverneur général, à qui l'Empereur d'Annam avait cédé tous les pouvoirs qui lui restaient[112]. Se fondant sur ces deux ordonnances, les arrêtés du 18 août 1896 et du 28 avril

[110] C'est-à-dire après avoir repoussé l'influence chinoise du Tonkin et affermi leur autorité à Huế.

[111] Ces empereurs étaient mis sur le trône par les Français eux-mêmes.

[112] Cette ordonnance fut mise en application le 28 septembre de la même année.

1899 règlementèrent, le premier pour le Tonkin, le deuxième pour l'Annam, le régime des concessions gratuites aux colons français[113].

En même temps, sur la proposition du résident supérieur par intérim Parreau, le Gouverneur général signa l'arrêté du 7 juillet 1888 qui permettait à l'Administration d'accorder, après une procédure simplifiée, aux Vietnamiens et aux asiatiques étrangers qui en feraient la demande, des concessions de 5 hectares au maximum[114]. Cet arrêté avait été pris pour aider à fixer au sol l'excédent de population pauvre du Tonkin et, ce faisant, pour l'intéresser au maintien de l'ordre public qui était troublé, à l'intérieur du pays, par des bandes de contrebandiers, de pirates et même des groupes de

---

[113] Jusqu'en 1896, le régime des concessions domaniales au Tonkin resta très vague. L'arrêté du 18 août apporta un peu de précision en la matière, mais supprima toute limitation à l'étendue des concessions et sans exiger des concessionnaires plus de garanties qu'auparavant. Avec ces nouvelles facilités données à la colonisation, les demandes d'attribution de terres affluèrent et la spéculation s'en mêla. Des journalistes, entrepreneurs, médecins ou autres personnes de professions libérales demandèrent des superficies allant de 1000 à 20000 et même 30000 hectares. L'Administration française, satisfaite de cet engouement, se montra très libérale.

En ce qui concerne le régime en vigueur en Annam, il y a lieu de signaler que l'arrêté du 28 avril 1899 limitait à 500 hectares la superficie qui pouvait être concédée (art. 3). Deux dérogations étaient cependant admises : la première, en faveur des particuliers ou des sociétés qui avaient en vue une exploitation d'un caractère exceptionnel ou qui jouissaient de ressources considérables (pour eux, l'arrêté ne fixait aucune limite), la deuxième, en faveur des personnes déjà titulaires d'une concession : aux termes de l'article 4, elles pouvaient en acquérir une nouvelle lorsque les 4/5 de la première avaient été mis en valeur.

[114] Les demandes devaient être adressées au résident de la province où était situé le terrain. Celui-ci établissait un titre de propriété qui était ensuite visé par le gouverneur de la province et remis au pétitionnaire. Un délai d'un an était accordé pour la mise en culture, avec exemption d'impôt jusqu'au 1er janvier suivant la troisième année d'attribution.

résistants[115]. Mais, comme le Tonkin et l'Annam étaient déjà trop peuplés, leurs terres cultivables avaient toutes été mises en culture depuis plusieurs siècles. Dans les deltas, chaque lopin de terre avait une très grande ancienneté et il n'existait que peu d'espaces libres, sauf dans les moyennes régions. Mais les colons français qui y avaient introduit de nouvelles cultures, dont celle du pavot, y avaient déjà demandé de très grandes concessions.

En 1890, le nombre de concessions au Tonkin ne dépassa pas 3089 hectares et en Annam 3484 hectares. De 1890 à 1900, particulièrement au cours de l'année 1894-1895, la colonisation européenne prit subitement un essor remarquable. Au Tonkin, rien que dans la seule année 1898, 65 concessions d'une superficie totale de 78215 hectares furent attribuées. Pendant les premières années du XXème siècle, cette colonisation progressa. Elle prit un second essor au cours des dix années qui précédèrent la grande crise mondiale. Les capitaux français affluaient, d'une part en raison d'une propagande habile qui vantait les richesses du pays, et d'autre part du fait de la solidité de la piastre à une époque où le franc se dépréciait[116]. La superficie de l'ensemble des concessions s'élevait à 104000 hectares au Tonkin et 168400 hectares en Annam en 1930, année où la crise frappa l'économie mondiale[117].

---

[115] Borie (J.), *Le métayage et la colonisation au Tonkin* (Thèse, Paris, Giard et Bière, 1906, p. 56).

[116] Le (T.K.), *Le Vietnam, Histoire et civilisation* (*op.cit.*, p. 410).

[117] Henry (Y.), *Économie agricole de l'Indochine* (I.D.E.O., Hanoi, 1932, p. 224).

Conclusion du § 1.

La politique de concession est indispensable dans l'ensemble politique de la colonisation. La maîtrise de la terre – ressource fondamentale d'un pays est toujours un objectif privilégié pour les colonisateurs, car celle-ci est la base préalable à partir de laquelle est mise en œuvre les autres politiques économiques et sociales. On a vu, dans les analyses ci-dessus, comment et dans quelle condition cette politique a été mise en place au Vietnam dans les années au XIXème siècle et au début du XXème siècle

L'intervention exercée par les Européens a bouleversé, de façon radicale, la société annamite. La concession domaniale implique l'existence et la multiplication des propriétaires fonciers privés, soit européens, soit indigènes et induit urgemment des nouvelles réglementations afin d'atteindre au moins deux buts principaux :

- premièrement, une meilleure reconnaissance du droit de propriété privé ;

- deuxièmement, une bonne garantie des transactions immobilières.

En plus, on doit rappeler l'idée démontrée dans la partie précédente que la loi indigène relative à la propriété a soufferte d'une réelle insuffisance, qui ne donnait pas des solutions pertinentes à la nouvelle circonstance du « contact colonial ». Une réforme foncière radicale en a été la conséquence inévitable.

Pour faire face à cette situation, il est compréhensible que l'administration coloniale se soit référée à la loi métropolitaine. Mais avant de voir comment le droit français a pénétré dans un pays dont le système juridique appartient à une civilisation différente, il convient d'analyser une politique

qui, d'après les grands chercheurs de droit vietnamien comme NGO Ba Thanh ou VU Van Mau, témoigne de la sagesse des colonisateurs concernant la technique d'administration pendant l'époque coloniale. On va parler du principe de maintien et de conservation des institutions autochtones.

§ 2. Le principe de la conservation des institutions autochtones.

Il n'y a donc pas, comme on le répète trop souvent, éviction systématique de l'élément indigène au profit du « bloc européen ». Au contraire, la prépondérance foncière est acquise aux Annamites, dont bon nombre seraient classés en France dans la catégorie des ruraux qui passent pour avoir du « foin dans leurs bottes »[118].

Le contact des peuples par suite d'une colonisation peut avoir pour effet soit la disparition complète des coutumes du lieu et leur substitution par celles du colonisateur, soit la conservation des mœurs et coutumes des peuples colonisés. C'est cette seconde option qui a prévalu dans l'attitude des colonisateurs français. Il convient tout d'abord de comprendre pourquoi ce principe a été établi (A), avant d'analyser sa manifestation à travers les actions de l'autorité coloniale (B).

[118] Cros (L.), *L'Indochine française pour tous (op. cit*, p. 22).

A. Les raisons du principe.

H. Solus, dans un remarquable ouvrage[119], a su mettre vigoureusement en relief les considérations impérieuses qui militaient en faveur du maintien : « *Si la conquête ou les traités permettent au peuple colonisateur d'imposer à la colonie son mode de gouvernement et son administration, ils ne lui donnent pas la même emprise sur le droit privé des indigènes. Le peuple colonisateur ne peut changer d'un seul coup et comme sous l'effet d'une baguette magique, les institutions juridiques de droit privé d'un peuple qu'une guerre heureuse ou une habile tractation a mis à sa merci. Sa loi élaborée en fonction d'un état social et d'un stade de civilisation déterminés ne peut, fût-elle assortie des plus dures sanctions, abroger en bloc une autre loi, en soi aussi forte puisqu'elle correspond, elle aussi, à un état social et à un stade de civilisation également bien établis, Les institutions juridiques trouvent leur expression dans la loi ; mais la loi à elle-seule ne peut les créer sans tenir compte de la condition sociale, des mœurs et de la religion enchaînées par une longue tradition* ».

Allant plus loin, Edgar Mathieu a insisté sur le rôle des éléments autochtones fondamentaux dans le système juridique : « *La loi ne se comprend que par l'histoire ; elle ne s'applique avec justice que dans la mesure où elle est le reflet des mœurs et coutumes qui, seules, ont servi de base à son élaboration* »[120].

---

[119] Solus (H.), *Traité de la condition des Indigènes en droit privé (*Sirey, 1927, p. 270-273).

[120] Mathieu (E.), *La propriété foncière et ses modalités en droit annamite »*, Essai sur l'organisation et le régime de la propriété rurale en Cochinchine suivi d'un projet de décrets

Dans l'examen de l'effet politique de la colonisation française en Indochine, il est nécessaire de faire la distinction entre le domaine du droit public et celui du droit privé, qui était vraiment inconnue à l'époque précédente (la féodalité). Le droit public organise une forme déterminée d'État avec son système de structure de gestion alors que le droit privé protège les intérêts « d'homme à homme ». C'est ce qu'avait d'ailleurs déjà remarqué Portalis : « *les peuples conquis et les peuples demeurés libres, ont toujours stimulé dans leurs capitulations et dans leurs traités, le maintien de leur législation civile* »[121].

La colonisation, à partir du moment où l'État colonisateur soumet les indigènes à son action gouvernementale et son assujettissement, ne s'entend que dans le domaine du droit public, tandis que ce même assujettissement n'est pas de rigueur dans le domaine du droit privé. Les avantages du maintien des institutions autochtones, selon Madame Ngo Ba Thanh[122], répondent à diverses questions :

Premièrement, vis-à-vis du peuple colonisé, les institutions juridiques en matière privée sont en général en concordance étroite avec son état social, ses croyances religieuses et son degré de civilisation. Le droit civil a ses racines profondes dans le milieu social pour lequel il est fait et auquel sont

---

portant règlement sur la propriété foncière des indigènes et asiatiques assimilés dans la colonie, Librairie de la Société du recueil J-B.Sirey & du Journal du Palais, 1909.

[121] Discours préliminaires à la présentation du Projet de la Commission du Gouvernement. Fenet, Trav. Pré. T.I, p. 462.

[122] Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle (op.cit.*, p. 118-120).

adaptés le caractère et la physionomie propre de ses institutions. Il est dans le droit civil des matières qui ne sont pas seulement assujetties à une pure technique juridique, mais qui ont des origines nationales profondes et séculaires qui justifient l'attachement que les peuples portent à certaines règles et institutions de leur droit et de leur vie juridique nationale. Le droit de la famille, les règles concernant le régime matrimonial, le droit des successions ou bien le droit immobilier ont une résonance directe sur l'organisation de la société et se trouvent plus ou moins liés à une certaine influence politique[123]. En outre, ainsi que nous l'avons démontré dans la partie précédente, les rites et les coutumes locales sont profondément enracinés dans la société annamite, comme l'écrivait Sylvestre : « *On peut dire qu'en naissant l'annamite est saisi par les obligations religieuses et celle-ci, après avoir dirigé tous les actes de sa vie, prétendent encore, par de là le tombeau, exercer leur influence sur le sort qui revient à ses mânes. Les rites ont envahi son existence sociale, politique et administrative. On peut dire que toute la législation annamite est rituelle*[124]».

Deuxièmement, vis-à-vis du peuple colonisateur, le principe du maintien des coutumes locales dérive en réalité d'une utilité pratique, sinon politique. En effet, il s'agit d'hériter au moindre effort, d'un droit tout établi qu'on n'a qu'à appliquer et garantir, sans avoir à ébranler et à détruire un ordre ancien et à le substituer par un ordre nouveau. L'abrogation des institutions du droit privé local poserait le grave et difficile problème de leur remplacement.

---

[123] Hamel (M.), *Perspectives et limites de l'unification du droit privé,* Rapport général présenté au Congrès de Rome de 1950 (Actes du Congrès, p. 61 et S.)

[124] Sylvestre (J.), *Considérations sur l'étude du droit annamite* (Administration du recueil général de Jurisprudence coloniale, tribune des Colonies et des protectorats, 1901, p. 465).

Or, si entre les peuples appartenant à la même aire de civilisation, la transplantation de leurs institutions juridiques mutuelles n'engendrait pas de difficultés majeures, ce n'est pas le cas en ce qui concerne les rapports entre les institutions occidentales de la colonie : la différence de climat social et économique, de peuplement ou de religion, de mœurs conduirait à des conséquences néfastes qu'une telle assimilation intégrale entre civilisations situées aux antipodes l'une de l'autre, ne manquerait pas d'engendrer. Ou même plus simplement il y aurait inefficacité d'une politique de substitution des institutions juridiques métropolitaines en matière de droit privé, car beaucoup de situations juridiques de la *lex fori* ne trouvent pas de solution dans les lois civiles métropolitaines ou bien les institutions juridiques qu'elles régissent ne se présentent pas dans la colonie.

C'est sur ces deux points que l'on constate la clairvoyance de la politique coloniale française, si on la compare par exemple avec la politique d'assimilation qui a été adoptée par la Chine lors de la domination du Vietnam. Les analyses suivantes nous montreront comment s'est manifesté le principe du maintien des institutions autochtones.

B. Les manifestations du principe.

Les documents attestent le maintien des institutions autochtones dans la période coloniale.

Au niveau législatif, plusieurs actes du Gouverneur général ont évoqué ce principe, par exemple les suivants :

- « Les programmes de colonisation devront tenir compte des territoires à réserver aux populations indigènes tant en vue du développement des villages existants, des cultures et droits d'usage de leurs habitants…» (art. 4, décret du 4 novembre 1928) ;

- « Le concessionnaire sera tenu d'observer les lois et coutumes concernant le respect des tombeaux, des pagodes et édifices du culte, de quelque nature qu'ils soient » (art. 6, décret du 4 novembre 1928) ;

« La loi annamite régit toutes les conventions et toutes les contestations entre les indigènes et les assimilés » (art. 112, décret d'organisation judiciaire du 16 février 1921).

Pour la Cochinchine, le décret du 25 juillet 1864 (art. 18) disposait : « La loi annamite règle toutes les conventions et toutes les contestations civiles ou commerciales entre indigènes et asiatiques » ; ce texte fut confirmé par l'article 15 du décret du 17 juin 1889 et par l'article 18 du décret du 17 mai 1895.

Pour le Tonkin, en vertu de l'article 3 du décret d'organisation judiciaire du 1er novembre 1901 : « Sont maintenues en matière civile les lois et coutumes actuellement en vigueur ».

La codification est un autre procédé au moyen duquel est opérée la conservation des coutumes sur le plan juridique. On a vu que le Vietnam connaissait déjà un régime de codification dynastique différent de celui des

Européens. La codification moderne présente plusieurs avantages concernant la conservation des institutions autochtones[125].

Premièrement, elle contribue à une meilleure compréhension et aussi à une meilleure application du droit autochtone par le juge colonial. En vertu du décret du 25 mai 1881, la justice était rendue en Indochine par des tribunaux dans lesquels siégeaient des Français et des Vietnamiens. Cependant, en fait, les magistrats ont rencontré beaucoup de difficultés à rendre leurs décisions à cause de l'incertitude du droit autochtone. La codification a été un moyen de consolider et de clarifier les sources juridiques traditionnelles. Elle facilita la compréhension indispensable de ce droit par les juges pour remplir leur mission. Ces juges ne se trouvèrent donc plus dans l'embarras et les plaideurs dans l'incertitude.

Deuxièmement, la codification va réunifier des sources juridiques annamites. La diversité des sources du droit à la veille de l'arrivée des français (Code des Lê, Code Gia Long, coutumes, rites…) n'était pas sans causer de nombreuses complications et conflits dans la pratique, engendrant des difficultés, voire des erreurs d'application. La codification se présentait en l'occurrence, comme un moyen d'unification des différentes sources de droit.

Troisièmement, alors que la plupart des coutumes indigènes étaient obscures et imprécises (cela étant particulièrement vrai pour le Vietnam), la codification moderne, à la suite d'études et de recherches entreprises en commun par les juristes français et vietnamiens, en allant aux sources

[125] Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle* (*op.cit.*, p. 122).

authentiques, a permis au juge colonial de s'orienter dans le dédale des coutumes et d'en dégager les principes directeurs.

Dernièrement, le travail de codification va contribuer à l'adaptation du droit indigène à l'évolution sociale. Il est évident que les coutumes séculaires sont incapables de satisfaire aux exigences nouvelles. À cet égard, la codification apparaît comme un instrument de progrès. Elle permet d'harmoniser le droit indigène avec l'évolution des mœurs et les progrès sociaux, en mettant fin avec clarté et certitude, aux désaccords entre la tradition coutumière désormais anachronique et les nécessités modernes.

En effet, l'esprit général qui a présidé à ce travail de codification a été de ne porter aucune atteinte aux institutions fondamentales de la société annamite, tout en les adaptant à l'évolution des mœurs et à l'état social des indigènes.

Le dernier procédé qu'on doit aussi invoquer est l'application directe des coutumes par le juge. Pendant la période coloniale, la coutume s'est présentée en tant que source de droit extra légale. C'est ainsi que dans les codes civils du Nord (Tonkin) et du Centre (Annam), il était prévu que : « à défaut d'une disposition légale applicable, le juge prononce selon les usages et les coutumes… » (art. 4). Ce principe a ensuite été validé par la jurisprudence. Dans un arrêt du 24 février 1928, approuvé par un arrêt de la Chambre civile du 28 décembre 1932, la Cour de Saigon a considéré que : « les dispositions de la législation annamite ci-dessus rappelées, édictées par application du décret du 3 octobre 1883, ont force obligatoire pour tous les indigènes de la colonie… ». Désormais, la coutume est considérée comme une

source complémentaire du droit écrit, permettant de préciser la portée de ses dispositions ou d'en compléter les lacunes.

Conclusion du § 2.

En ce qui concerne le Vietnam, nous avons vu l'importance primordiale de la coutume dans le droit traditionnel, dans lequel la loi positive n'était acceptée que dans la mesure où elle représentait une coutume elle-même jugée conforme à la loi naturelle, à l'équité, à la morale. Cet état de chose a été bien reconnu par le pouvoir colonial à travers le principe de la conservation des mœurs et des institutions autochtones.

En conséquence, la coutume a continué à jouer un rôle important dans le développement du droit vietnamien malgré les réformes juridiques assez radicales pendant la période coloniale que l'on va analyser dans la partie suivante.

Section II. La réception des institutions françaises en matière foncière.

Afin de répondre aux besoins du contexte évoqué, le droit vietnamien en général et le droit foncier en particulier ont connu une pénétration des institutions juridiques françaises. Nous venons en premier lieu les procédés par lesquels le domaine juridique foncier vietnamien a emprunté au droit français (§ 1). En second lieu, il conviendra de résumer certaines

conséquences remarquables de ce processus, spécialement sur la question foncière (§ 2).

§ 1. L'application de la loi française.

Le premier souci de l'autorité consistait invariablement à introduire, pour les nationaux, tout au moins un régime politique et administratif aussi voisin que possible de celui auquel le territoire métropolitain était soumis. C'était tout à fait la situation de l'Indochine française. Il faut, par ailleurs, rappeler l'obscurité et le silence de la loi annamite dans plusieurs domaines juridiques. Dans ce contexte, la loi française, considérée non comme législation positive mais comme « raison écrite », pouvait être invoquée pour trancher des litiges en équité[126]. Ici, on voit s'introduire la « raison écrite », concept jusqu'à l'arrivée du colonisateur français ignoré du droit vietnamien et qui allait connaître un grand développement au moment de l'élaboration des codes modernes.

L'étude de la réception du droit français au Vietnam doit maintenant se concentrer sur les éléments ayant trait à la question foncière : tout d'abord, l'application de l'enregistrement foncier inspiré par la loi métropole (A) ; ensuite, l'œuvre de codifications modernes (B) ; enfin, l'établissement d'un système de juridiction moderne (C).

[126] Camerlynk (G.H.), *Cours de droit civil annamite* (Hanoï, Éd. d'Extrême-Orient, 1938, p. 47).

A. L'application de l'enregistrement foncier.

Devant l'existence et la multiplication des concessions aux colons, la première tâche des colonisateurs est l'établissement d'un système d'enregistrement foncier, afin d'assurer une bonne garantie des transactions immobilières. Nous nous référons au rapport d'A. Boudillon pour analyser l'application de l'enregistrement foncier durant la période coloniale[127].

Par l'arrêté initial du 20 février 1862 en Cochinchine, le chef de la colonie décida que la propriété de tout immeuble d'une valeur supérieure à 150 piastres devait être « constatée par un acte passé devant le chef de bureau des affaires civiles » (art.5), à l'exclusion de tout autre mode de preuve (art.6). La propriété, une fois établie par ce procédé, pouvait être hypothéquée, conformément aux prescriptions du Code civil (art.19), moyennant la rédaction d'un acte hypothécaire soumis aux mêmes conditions de forme que le titre de propriété lui-même (art. 21).

Ce texte était insuffisant au sens où il ne permettait pas l'organisation du service de la conservation des hypothèques. Pour combler cette lacune organique, donc pour assurer la perception régulière des droits d'enregistrement et d'hypothèques, le Gouverneur général a signé, à la date du 20 septembre 1865, un arrêté aux termes duquel il déclarait « applicables dans l'étendue du ressort des tribunaux civils de Saigon, en ce qu'ils ont de compatible avec l'organisation judiciaire et administrative de la Cochinchine… les lois, décrets et ordonnances qui régissent en France les

[127] Boudillon (A.), *Le régime de la propriété foncière en Indochine : Ce qui a été fait – Ce qu'il faudrait faire* (*op.cit.* p. 84-88).

droits d'enregistrement et d'hypothèques et qui se trouvent insérés dans l'exemplaire des codes déjà promulgués et déposés au greffe des tribunaux de Saigon…».

Ce sont les deux premiers arrêtés qui ont encadré l'enregistrement du droit foncier et d'hypothèques en Cochinchine. L'application de cette loi française fut vraiment difficile. Ces contraintes sont analysées de façon détaillée dans le rapport d'A. Boudillon.

La difficulté provient tout d'abord d'erreurs des dispositions elles-mêmes. Il existait entre les divers arrêtés pris durant la période 1864-1865 une contradiction assez curieuse : alors que l'arrêté du 21 décembre 1864 avait promulgué le code civil « dans toute l'étendue de la Cochinchine », celui du 2 septembre 1865 relatif aux lois, décrets, et ordonnances en matière d'enregistrement et d'hypothèques, ne déclarait ces textes applicables que dans « l'étendue du ressort des tribunaux civils de Saigon », en sorte que le régime hypothécaire existait virtuellement dans toute la Cochinchine, mais l'organe nécessaire à son application ne devait fonctionner qu'à l'égard des immeubles situés dans le ressort des tribunaux de Saigon. Les modifications apportées par la suite à l'organisation du service hypothécaire, abstraction faite de celles qui ont eu simplement pour objet de fixer les tarifs et le mode de perception des droits exigibles (arrêté du 13 novembre 1900 approuvé par décret du 2 février 1901 ; et arrêté du 17 décembre 1906 approuvé par décret du 23 mai 1907), ne furent non plus guère heureuses.

En ce qui concerne la procédure, elle était compliquée pour les gens du peuple. À cette époque, aux termes des arrêtés des 24 mai 1904 et 3 décembre 1907, le territoire de la colonie, régi primitivement par l'unique bureau de

Saigon, a été divisé quatre : Saigon, Mytho, Vinh Long (1903) et Cantho (1908). Mais ceci, sans avoir pris soin de préparer et de régler une opération aussi délicate avec toutes les précautions que réclamaient les intérêts privés en jeu. Un exemple : l'article 3 de l'arrêté du 21 mai 1904, créant les bureaux de Mytho et de Vinh Long, disposait :

« Toutes les réquisitions d'états hypothécaires et demandes de renseignements de toute nature, concernant des formalités antérieures au 1er janvier 1905 et portant sur des biens situés dans le ressort des deux nouveaux bureaux, continueront à être adressées au conservateur des hypothèques de Saigon, qui demeurera détenteur des archives ».

Une disposition identique se retrouve dans l'arrêté du 4 décembre 1906 créant le bureau de Cantho. De cette manière, lorsqu'un particulier a besoin de connaître la situation hypothécaire d'un de ses débiteurs possédant des biens dans la province de Rach gia, par exemple, il faut, puisque la durée de validité des inscriptions hypothécaires est de dix années en règle générale, requérir trois états dans les trois bureaux de Saigon (pour la période antérieure au 1er janvier 1905), de Vinh long (pour la période du 1er janvier 1905 au 1er mai 1908) et de Cantho (pour les années qui suivent). Une telle procédure entraînera, en même temps, une complication considérable des affaires et un accroissement notable des frais.

Un autre inconvénient, non moins grave, résidait dans la cohabitation des deux régimes français et annamite. Découlant du principe de la conservation des institutions autochtones, l'article 27 du même arrêté du 20 février 1862 spécifiait expressément que « les prescriptions rapportées plus haut de cet acte n'atteignaient pas les transactions entre indigènes ou gens de

race asiatique, lesquelles demeuraient soumises à la loi et aux usages annamites ». Le dualisme du régime d'enregistrement a été la cause de difficultés considérables.

À cette époque, on avait deux systèmes fonciers distincts, adaptés aux besoins et aux aspirations des deux fractions principales de la population :

- le régime hypothécaire français, comportant la transcription des actes translatifs de propriété immobilière ou de droits réels susceptibles d'hypothèques et l'inscription des privilèges et hypothèques constitués sur ces mêmes propriétés et droits réels (système de publicité personnelle) ;

- le régime des registres fonciers, exigeant la mention au « dia-bo »[128] de la situation des immeubles de tous les actes ou écrits ayant pour effet de modifier la dévolution de la propriété immobilière et de ses éléments constitutifs ou de grever l'une et les autres de charges foncières ou de droit réels (système de publicité réelle).

En effet, la jurisprudence des tribunaux de la Colonie n'a cessé d'affirmer l'indépendance complète des deux systèmes fonciers l'un à l'égard de l'autre et la valeur absolue des formalités accomplies sous l'empire de l'un et de l'autre par les justiciables français et annamites. Des arrêts de la Cour de Saigon des 26 août 1910 et 9 février 1911 avaient formulé la règle suivante :

[128] Le « địa-bộ », créé à la 17ème année de Minh-Mang (1836), avait été imaginé pour le recensement des terrains imposables. C'était du moins un véritable rôle cadastral qui pouvait être assimilé au registre de transcription du conservateur des hypothèques en droit français. Mais comme seules étaient soumises à l'impôt les terres cultivées, il n'y avait d'inscrites que celles-là, toutes les autres étant volontairement laissées de côté et ne venant à l'inscription qu'au fur et à mesure de leur défrichement et de leur mise en culture.

« *De même que l'annamite sauvegarde ses droits, même à l'égard des tiers français, par l'observation du mode de publicité prescrit par la loi annamite (l'inscription au dia-bo), de même le français sauvegarde les siens, même au regard des tiers annamites, par l'observation du mode de publicité admis par la loi française (la transcription ou l'inscription sur les registres de la conservation des hypothèques)* »[129]

La différence fondamentale qui existait entre ces deux modes de publicité, prenant pour base, l'un l'immeuble préalablement identifié, l'autre la personne de ses détenteurs successifs, aurait dû, dès le premier jour, attirer l'attention du législateur et lui faire percevoir l'incompatibilité absolue qu'il y avait fatalement entre eux, entraînant l'impossibilité matérielle d'en assurer le fonctionnement simultané. Une telle distinction ne pouvait se concevoir et se maintenir qu'à la condition d'établir une délimitation nette entre les parcelles du territoire soumises respectivement à la loi française et à la loi annamite. Cette double institution n'a pas eu pour effet de créer, à proprement parler, deux catégories d'immeubles, mais bien deux catégories de conventions ou de contestations, justiciables de lois différentes. Mais en réalité, il était très difficile de séparer de manière absolue, dans la pratique surtout, l'immeuble sur lequel s'exerçaient des droits déterminés de ces droits eux-mêmes ; à l'époque, l'immeuble détenu par un Européen est garanti contre les entreprises des tiers par la transcription opérée sur les registres de la conservation des hypothèques et se trouve ainsi placé sous la protection de la loi française, alors que l'immeuble détenu par un indigène est garanti par la mention faite au « dia-bo » et se trouve placé sous la protection de la loi annamite. En réalité, la législation applicable aux conventions et aux

contestations relatives à l'exercice des droits grevant ces immeubles varie, non point d'après un statut qui leur serait propre, mais d'après celui des parties contractantes ou litigantes. Il peut et il va se produire fatalement des conflits de droits extrêmement dangereux.

Par ailleurs, bien que l'arrêté du 20 février 1862 ait expressément spécifié que les transactions justiciables de la législation annamite échappaient à l'application du régime hypothécaire français, on avait, peu à peu, admis dans la pratique, les indigènes à passer leurs actes dans les formes tracées par la loi française. Il s'ensuivit que des actes translatifs de propriété d'immeubles régis par la loi annamite furent transcrits par le conservateur des hypothèques, que des actes d'emprunts furent suivis d'inscriptions prises sur les registres hypothécaires et que des jugements rendus par les tribunaux français, statuant en matière indigène, furent sanctionnés par l'inscription d'hypothèques judiciaires. Face à cet état de choses, la jurisprudence, à défaut d'un texte précis, accepta cette façon de procéder. Par un arrêt du 22 août 1901, la Cour d'appel de l'Indochine déclarait que le fait pour les indigènes d'avoir contracté sous cette forme n'impliquait pas qu'ils aient dû renoncer à leur statut propre et se soumettre, pour le fond, à la loi française. Quoi qu'il en soit, le conservateur des hypothèques en Indochine, comme ses collègues de la métropole, était sans qualité pour apprécier cette formalité requise. Il a déféré chaque fois purement et simplement aux réquisitions des parties et des officiers ministériels. Cela résulte du fait que, les registres affectés à la publicité des actes intéressant les immeubles soumis à la loi française n'avaient qu'une valeur douteuse.

Il est intéressant de rappeler, à titre d'exemple, les affaires les plus typiques à travers lesquelles s'est manifesté le conflit de droits réels concernant le régime d'enregistrement foncier.

Un Français, du nom de Barbier, achetait, par acte sous seings privés du 5 mai 1898 à des Annamites (To Van De et Truong Thi Nghinh), un terrain de 15 hectares environ au village de Phu-Loc, province de Soc Trang. L'acquéreur négligeait de faire transcrire son titre au bureau de la conservation des hypothèques de Saigon – ce qui, évidemment constituait de sa part une grave imprudence. Mais au vu de l'extrait transmis par le receveur de l'enregistrement de Saigon, qui avait légalisé la formalité de l'acte, le 28 mai 1898, à l'administrateur de la province de Soc Trang, la mutation était faite au « dia-bo ».

Ultérieurement, un dénommé Sinnanchetty, banquier indien, créancier de To Van De, obtenait contre celui-ci un jugement de condamnation en vertu duquel il prenait, à la date du 27 avril 1905, au bureau de Vinh Long, créé depuis quelques mois, une inscription d'hypothèque judiciaire générale pour la garantie des sommes à lui dues.

Le sieur Barbier étant mort, ses biens avaient été mis en vente. L'administration des douanes et régies, constatant, au vu de l'état hypothécaire, que l'immeuble était grevé d'une hypothèque du chef de l'ancien propriétaire, refusa de le libérer tant que la mainlevée n'en aurait pas été rapportée. Sinnanchetty refusa de satisfaire à la demande qui lui avait été faite, en invoquant le défaut de transcription de l'acte de vente To Van De – Barbier à la loi française, faute de quoi cet acte était inexistant à l'égard des tiers.

Successivement le tribunal de première instance de Saigon, puis la cour d'appel de l'Indochine, ont reconnu le bien fondé des prétentions de l'Indien Sinnanchetty, bien que, en réalité, l'aliénation par l'Annamite To Van De des droits qu'il possédait sur le terrain litigieux fut bien mentionnée au « dia-bo ». Il est, d'ailleurs, indiscutable que l'acquisition faite par le Français Barbier ne pouvait être opposée au tiers, puisqu'elle n'avait pas été publiée conformément à la loi dont relevait ce dernier[130].

Deuxième illustration, l'affaire « Sidambaramchetty contre Trinh Phuoc Sanh et Hua Quan Tap » présente quant à elle la particularité que chacune des parties en cause s'était bien conformée, dans l'accomplissement des formalités prescrites par la loi, aux obligations résultant de son statut propre.

L'indigène Trinh Phuoc Sanh et ses parents, débiteurs envers le nommé Sidamboramchetty, banquier indien, d'une somme de 3.300 piastres, avaient été condamnés au paiement de ladite somme, par un jugement du tribunal de Saigon du 10 mars 1906, en vertu duquel le créancier poursuivant avait pris, le 10 avril suivant, inscription d'hypothèque judiciaire au bureau de la conservation des hypothèques de Vinh Long.

Les débiteurs, dans le but fort probable de se soustraire aux conséquences des poursuites engagées, ont donné en nantissement, par acte en la forme indigène, mentionné au « dia-bo » le 8 juin 1906, un certain nombre d'immeubles aux époux Hua Quan Tap et Nguyen Thi Sen.

---

[130] Arr. C. Saigon 26 septembre 1907 : J. jud., 1910, p.13 ; Trib. des col , 1908-I-287 ; Rec. de. lég., doct.et jurisp. col., 1909-III-304.

Au moment où les immeubles de Trinh Phuoc Sanh et consorts avaient été saisis et vendus, il allait être procédé à la répartition des prix d'adjudication. Hua Quan Tap a réclamé la priorité à son profit et à l'encontre de Sidambaramchetty, sous prétexte que l'hypothèque de ce dernier n'avait pas été mentionnée au « dia-bo ».

Cette prétention fut écartée et c'est à cette occasion que, pour la seconde fois, la cour d'appel posa le principe très net que chaque justiciable, dès qu'il a rempli les formalités prévues par la loi à laquelle il est soumis, a fait tout ce qu'il devait faire et a ainsi rendu ses droits opposables à tous les tiers, sans exception[131].

L'administration française a fait des efforts pour résoudre les difficultés liées à l'État dualiste du régime foncier. Le plus notable est le décret du 21 juillet 1925 promulgué par arrêté du Gouverneur général du 7 janvier 1927 qui a établi une législation unique sur le régime de la propriété foncière en Indochine, conférant aux biens immobiliers un nouveau statut. Le premier décret relatif à la Cochinchine (un autre décret du même jour applique cette réglementation aux concessions françaises de Hanoi, Haiphong et Tourane) comprend trois parties :

- une sur la propriété et les droits réels;
- un autre sur l'acquisition et la transmission par succession, vente, donation, bail, saisie ;
- et une dernière sur le livre foncier.

[131] Arr. C. Saigon 9 février 1911.

Comme on le voit, selon le plan du décret, l'idée de l'administration était de substituer presque complètement la loi indigène à celle de la métropole. Le contenu du décret a été inspiré profondément par le droit français, surtout dans le domaine des conventions, donation et successions immobilières. Après l'unification du régime foncier, la réception du droit français a continué grâce à la codification moderne.

B. L'entreprise de codification moderne.

L'histoire du droit vietnamien a connu, dans la période coloniale, une évolution considérable concernant notamment les relations juridiques privées grâce à l'entreprise de la codification moderne en Cochinchine, au Tonkin et en Annam. L'étude précitée de Ngo Ba Thanh a analysé ce processus[132] :

1) Codification en Cochinchine.

C'est en Cochinchine qu'a commencé l'œuvre de codification du droit indigène. Le décret du 25 mai 1881 décida que la justice serait rendue par les tribunaux français à tous les Français et Indigènes, en matière pénale et civile.

[132] Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle (op.cit.*, p. 125-127).

Il s'avérait nécessaire d'élaborer des textes dont désormais les magistrats français avaient mission de faire application.

Un projet du Code civil fut rédigé par Lasserre, mais il ne fut pas concrétisé en loi, faute d'avoir assez tenu compte de la coutume en s'inspirant de trop près du Code civil français. Puis, un « Précis », rédigé par les soins du Ministre de la colonie, fut promulgué le 16 mars 1884. Ce Précis de législation civile de 1883 réglemente :

- l'absence ;
- le marriage ;
- le divorce et ses effets ;
- la paternité et la filiation légitime ;
- l'adoption ;
- la puissance paternelle ;
- la minorité, la tutelle, l'émancipation ;
- la majorité.

C'est donc ce Précis qui constitue la source essentielle réglementant le droit des personnes en Cochinchine et dans les trois concessions françaises de Hanoi, Haiphong et Tourane. Ce Précis ne constitue qu'une codification très fragmentaire puisqu'il ne réglemente que les problèmes concernant les personnes. Pour les questions se rapportant aux contrats et obligations, le juge se voyait obligé de se référer au Code Gia Long[133] et à la coutume. Cette

[133] Promulgué en 1812 par l'Empereur Gia Long, le Hoang Vi Luat ou Code Gia Long remplace l'ancien Code Hong Duc des Lê. Pendant la période coloniale, ce code a été abrogé au Tonkin et en Annam car un Code civil a été promulgué dans ces deux pays. En Cochinchine, la situation était différente. Le Précis de la législation de 1883 en Cochinchine, à la différence du Code civil du Tonkin et de l'Annam, ne réglementait pas tous les

diversité de sources a entraîné de nombreuses difficultés dont la jurisprudence a dû être saisie[134], car en effet il n'est pas toujours facile de concilier les règles posées par le Précis de 1883 avec les dispositions du Code Gia Long. Une autre faiblesse du Précis de 1883 résidait dans son application trop fidèle des contenus du droit civil français, notamment en ce qui concerne les droits subjectifs individuels. Il en est résulté une déformation et une altération des institutions indigènes, voire leur disparition, s'agissant par exemple de divorce et d'autorisation maritale, de preuve de mariage et de légitimité des enfants. Divers travaux ont été entrepris, qui n'ont malheureusement pas amélioré de façon considérable l'état du Précis de 1883 : par exemple, les travaux de la Commission chargée par le Gouverneur général à Saigon (1902-1907) de préparer la codification des lois et coutumes annamites de la Cochinchine ; les travaux de la Commission de législation indochinoise, instituée au Ministère des Colonies, sous la présidence de M. de Lanessan ; etc.

2) Codification au Tonkin.

L'œuvre de codification entreprise au Tonkin a donné de meilleurs résultats que celle qui a été faite en Cochinchine.

Sa réussite s'explique tout d'abord par le rôle important du Comité consultatif de jurisprudence. L'arrêté du Résident Supérieur du Tonkin du 31

---

problèmes de droit civil. Étant donné cet état de fait, dans les procès se rapportant à ces matières, les juges ont dû se référer au Code Gia Long pour statuer. Le Code Gia Long demeure donc dans une certaine mesure une source de droit.

[134] H. Solus, *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, op.cit., p.207

août 1927 a créé à Hanoi un Comité dénommé « Comité consultatif de jurisprudence », composé de Français et de Vietnamiens et présidé par le premier président de la Cour d'appel de Hanoi. L'article 1 de cet arrête a fixé la mission du Comité :

« Un Comité consultatif de jurisprudence est créé à Hanoi pour éclairer les décisions de l'autorité administrative ou juridique ainsi que celles des tribunaux sur les questions dont la solution exige la connaissance des lois annamites et des us et coutumes des indigènes du Tonkin ».

L'article 13 ajoute que les avis du Comité n'ont qu'une valeur purement consultative et ne sauraient lier ni l'autorité administrative ni les tribunaux. Ce Comité a poursuivi ses travaux pendant trois ans. Ses avis sont groupés en un Recueil connu sous le nom de « Recueil des avis du Comité consultatif de jurisprudence annamite sur les coutumes des annamites du Tonkin en matière de droit de la famille, de succession et de biens culturels ». Ils répondent également aux 324 questions jugées essentielles par le Comité et soumises comme telles à son examen. De ce fait, le Recueil ne représente pas seulement une œuvre préparatoire permettant la confection éclairée du Code civil du Tonkin, mais il constitue encore en lui-même une source capitale pour les juristes, leur permettant de mieux comprendre et de préciser la portée du Code civil.

Après l'achèvement du Recueil des avis du Comité consultatif de Jurisprudence, l'élaboration du Code civil était bien préparée. Ensuite, après les travaux de la Commission de rédaction du Code civil du Tonkin, un arrêté du Résident supérieur du Tonkin du 30 mars 1931, approuvé par arrêté du Gouverneur général du 1er avril 1931, a promulgué le « Code civil à l'usage

des juridictions indigènes du Tonkin », plus communément appelé Code civil du Tonkin. C'était le premier code civil du Vietnam.

L'esprit qui a présidé à l'élaboration du Code civil du Tonkin a été mis en lumière par le Rapport de présentation de la Commission chargée de la rédaction du Code, adressé au Résident supérieur du Tonkin :

« L'esprit général qui a présidé à ce travail de codification a été de ne porter aucune atteinte aux institutions fondamentales de la société annamite, tout en les adaptant à l'évolution des mœurs et à l'état social actuel des indigènes. Ces institutions sont régies par les dispositions millénaires du droit chinois, souvent très différentes du très ancien droit annamite et surtout par des coutumes qui se sont transmises à travers les âges avec les modifications et les altérations que le temps leur a fait subir ».

Le Titre Préliminaire du Code contient les principes généraux destinés à constituer la base de la législation, inspirés du Code civil français :

- principe d'une publication nécessaire pour qu'une loi soit déclarée exécutoire et non rétroactivité : selon l'article 1, les lois sont exécutoires au Tonkin pour tous les sujets annamites en vertu de la promulgation qui en est faite par sa Majesté (le Roi d'Annam), en accord avec le Gouverneur général de l'Indochine représentant de la République française. Puis l'article 3 rappelle que : « Les lois ne disposent que pour l'avenir, elles n'ont pas d'effet rétroactif. »

- principes d'égalité, de liberté et de respect de la propriété des individus : ce principe est la concrétisation d'une tâche vraiment importante de l'administration française pendant la période coloniale. Il constitue la

reconnaissance d'une bonne garantie de la propriété privée. Selon l'article 8 du Code : « Les personnes et les biens sont inviolables et demeurent sous la protection des lois. Nul ne peut être privé de la propriété de ses biens si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ;

- principe de la supériorité de la loi par rapport à la convention : « On ne peut pas déroger par des conventions particulières aux lois intéressant l'ordre public ou les bonnes mœurs » ;

- principe de la supériorité de la loi par rapport au juge : « Le juge qui refuse de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice. Ce n'est qu'à défaut d'une disposition légale applicable que le juge prononcera selon la coutume et l'équité » (art.4).

En dehors du Titre Préliminaire, s'agissant du plan, le Code contient 4 Livres, soit 1455 articles :

- le Livre I – le plus important est consacré aux personnes. Il réglemente dans le Titre I la nationalité qui relève du droit international privé. Puis il complète dans le Titre II la législation sur l'état civil établie par l'Ordonnance Royale du 4 octobre 1921. Les Titres qui suivent réglementent successivement le domicile, l'absence, le mariage, la filiation et les incapacités ;

- le Livre II est consacré aux biens : principales distinctions ; étude de la responsabilité ; principaux droits réels (usufruit, servitudes) ;

- le Livre III traite de la théorie générale de l'obligation (sources, modalités, extinction) et des différents contrats (donation, vente, louage, prêt, dépôt, nantissement, hypothèque…) ;

- le Livre IV réglemente les preuves (témoins, preuves par écrit, aveu, serment).

Nous reviendrons au premier code civil du Vietnam dans les analyses concernant les conséquences de l'influence française sur la propriété foncière vietnamienne.

3) Codification en Annam.

L'élaboration du Code civil de l'Annam s'est poursuivie tardivement et celui-ci reproduit quasi-textuellement le Code civil du Tonkin. La numérotation des articles y est presque identique. Pourtant, sa promulgation est un peu différente de celle du Code civil du Tonkin, du fait qu'elle n'a pas été entreprise d'un seul bloc: le livre I sur les personnes a été promulgué par ordonnance impériale du 13 juillet 1936, le livre II sur les successions ordinaires et culturelle par ordonnance du 8 janvier 1939 et les trois derniers Livres par ordonnance du 26 septembre 1939. Quant au domaine d'application, l'article 12 dispose que : « Le présent Code civil est applicable sur tout le territoire de l'Annam, exclusivement aux justiciables des tribunaux annamites du Royaume ». L'article 3 ajoute : « Jusqu'à nouvel ordre, les dispositions du Code ne régiront que l'état des personnes de race annamite,

l'état de sujets d'autres races telles que Cham, Muong, Moi, Man, Thai…continuera à être régi par leurs coutumes ».

C. L'établissement du système juridictionnel.

La mise en place d'un système de juridiction est aussi un point qui mérite d'être étudié dans l'étude du droit colonial. Ce processus représente l'un des apports importants du système occidental au Vietnam. Il présente d'autre part un lien avec la question foncière. Car les litiges dans le domaine foncier sont désormais réglés par les décisions juridictionnelles, technique, qui n'apparaissait jamais au Vietnam auparavant.

Les prémisses du système juridictionnel correspondent à l'installation de la justice militaire. Jusqu'en 1881, le Gouvernement civil de Cochinchine a créé des tribunaux militaires. Ce territoire est considéré comme « une chasse gardée de la marine ». Au début, on ne trouve que des ordres réglementant la justice militaire ordinaire. Il fallait assurer la justice au moment où les troupes débarquaient en Cochinchine[135].

Puis, pour la première fois, on a constaté, d'une part, la distinction entre l'ordre administratif et la juridiction judiciaire (civile et pénale), d'autre part, l'établissement d'une organisation judiciaire modernisée largement inspirée du modèle français.

[135] Ordonneau (A.), *Étude sur l'organisation judiciaire de l'Indochine* (Thèse, Paris, 1909, p. 9-10).

Les premières bases d'une organisation judiciaire occidentalisée ont été établies au Tonkin par une ordonnance royale du 16 juillet 1917 instituant un « Code de l'Organisation des Tribunaux » de 22 articles, révisé et remplacé par le Code de l'Organisation des Tribunaux indigènes au Tonkin (37 articles promulgués par les ordonnances royales des 2 juillet 1920 et 16 juin 1921, rendues exécutoires par arrêté du Gouverneur général du 2 décembre 1921 et mises en application au 1er janvier 1923). Le nouveau Code d'organisation des juridictions indigènes prévoit que chaque arrondissement (« phu » ou « huyen ») a le siège d'un tribunal de premier degré qui juge en matière criminelle les contraventions de simple police et en matière civile les procès peu importants. Il ne peut être fait appel contre les décisions devant le tribunal de la province que si la peine prononcée est privative de liberté. Le juge unique de cette juridiction est également chargé d'instruire les procès criminels et de concilier les litiges civils. Sa compétence peut être rapprochée en quelque sorte de celle du juge de paix en France.

Le tribunal de la province ou juridiction du deuxième degré est présidé par un administrateur ou un juge français, chef de la circonscription (à partir du 1931 par un mandarin vietnamien qui juge avec un assesseur ayant voix consultative). La compétence de ce tribunal correspondait à celle de l'ancien tribunal civil de première instance en France. Ce tribunal est compétent pour l'appel des jugements rendus en premier ressort par les juges du premier degré pour les délits et les crimes. Ses jugements sont tous susceptibles de recours devant la Chambre de la Cour d'appel de Hanoi (juridiction suprême). Les jugements rendus sur appel des tribunaux du premier degré et ceux, en matière civile, qui sont rendus en dernier ressort, peuvent seulement être cassés à la

suite d'un « pourvoi en annulation » fondé sur un vice de forme. Les autres sont jugés au fond par la Cour qui est une juridiction d'appel.

L'organisation judiciaire au Tonkin s'est directement inspirée du modèle français. Néanmoins, certains vestiges du passé subsistent, notamment le cumul des fonctions administratives et judiciaires. En effet, la justice continue à être rendue par des fonctionnaires. Toutefois, si le pouvoir judiciaire ne s'est pas encore rendu indépendant, le juge est libre de sa décision. S'il se trompe, il n'a plus à craindre ni réprobation de l'autorité supérieure, ni sanction pénale comme dans le régime traditionnel. Lorsqu'il juge en dernier ressort, sa décision est susceptible d'être réexaminée sur appel, recevable en forme de l'une des parties et jamais *ex officie*[136].

Tandis qu'au Tonkin, l'organisation judiciaire ne conserve que bien peu de son état antérieur, en Annam, la conception traditionnelle est maintenue. Le pouvoir du protectorat français n'était rendu possible qu'avec l'approbation royale, sans laquelle les jugements révisés par le Ministère compétent ne pouvaient être rendus exécutoires. L'avis conforme du Résident supérieur en Annam sera également nécessaire par la suite.

En Cochinchine, le décret du 25 juillet 1864 qui organise le service de la justice institue deux systèmes parallèles : une justice française régie par décrets et dont relevaient les Européens et assimilés et une justice indigène régie par des arrêtés locaux qui fonctionne à l'usage des Indigènes et assimilés en leur appliquant, aussi bien au civil qu'au criminel, les lois ou coutumes indigènes (art.2). La transformation devait être radicale avec la promulgation du décret du 25 mai 1881, qui a mis fin au régime traditionnel de

[136] Friestedt (S.), *Les sources du Code civil du Tonkin* (*op.cit.*, p. 62-63).

l'administration de la justice. Ce décret a supprimé toutes les juridictions indigènes, instituant partout des tribunaux français composés de magistrats qui rendaient la justice à tous sans distinction, aux Indigènes et Asiatiques comme aux Français et assimilés, sauf à appliquer aux indigènes la loi annamite en fonction des cas.

En ce qui concerne les concessions françaises de Hanoi, Haiphong et Tourane, elles ont été placées sous un régime analogue à celui de la Cochinchine. Aux termes du décret du 16 février 1921 qui a organisé la justice en Indochine, il était prévu que dans les villes ou concessions françaises de Hanoi, Haiphong et Tourane, « toutes personnes sans distinction sont soumises en toute matière à la juridiction française (art. 107). Dans toutes les autres régions de l'Indochine, la présence dans la cause d'un individu originaire des villes ou concessions françaises de Hanoi, Haiphong et Tourane, soit en matière civile, soit en matière pénale, entraînait la compétence des juridictions françaises (art. 108 et 110). Il en résultait que les indigènes originaires des trois concessions françaises étaient assimilés aux Français au point de vue des juridictions dont ils relevaient.

Conclusion du § 1.

À la veille de la colonisation, le droit vietnamien se présentait comme l'œuvre de synthèse entre les courants d'idées traditionnelles chinois, notamment confucéens, et les exigences des mœurs et coutumes vietnamiennes. La propriété foncière en particulier et le droit vietnamien en

général a ensuite connu une évolution considérable pendant la période coloniale grâce à la réception du droit français.

Il convient maintenant de dégager les conséquences foncières les plus remarquables à l'époque du « contact colonial ».

§ 2. L'appréciation de l'influence française sur le système foncier vietnamien.

Les apports du droit français se traduisent par la sagesse et la clairvoyance de la régulation de la propriété privée (A). Il ne faut pas, cependant, négliger les effets négatifs, qui sont inévitables dans un pays où les modes culturaux et juridiques sont complètement différents de ceux de l'Occident (B).

A. Les effets positifs du « contact colonial ».

La réussite de la réception du droit français se manifeste surtout par les moyens mis en œuvre pour combler les lacunes de l'ancien droit foncier vietnamien. Une première réussite est la reconnaissance du droit de propriété privé, assez ignoré en Extrême-Orient jusque-là. Le droit vietnamien moderne est désormais apparenté au système juridique romano-germanique ; réception effective, mais non absorption pure et simple du droit français, puisque certaines institutions juridiques sont maintenues.

Le droit de propriété attribué par le Souverain était mal défini dans l'ancien droit annamite[137]. L'obscurité et le silence de la loi rendaient très difficile la définition exacte des droits reconnus aux particuliers sur les terres qu'ils exploitaient[138] et ne leur assuraient pas une bonne protection.

Grâce à la réforme juridique française, cet état de fait est considérablement amélioré. Les codifications modernes orientent le droit vietnamien vers celui de la « propriété privée individuelle » du droit français : il s'agit d'un droit réel, d'un droit perpétuel, d'un droit exclusif, d'un droit absolu.[139] Par ailleurs, le fait que l'administration coloniale ait unifié le régime de la propriété foncière par le décret du 21 juillet 1925 (promulgué par arrêté du Gouverneur général du 7 janvier 1927) a conféré un statut aux biens immobiliers en réglementant non seulement les droits réels, mais encore le régime des conventions, donation et succession immobilières.

---

[137] La distinction primordiale consacrée par les codes européens entre les meubles et les immeubles ne s'y trouve pas formulée. Voy. Briffaut (C.), *Droit civil sino-annamite – Etude sur les biens cultuels familiaux en pays d'Annam*, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1907, p. 11, - « le Code annamite, dit Miraben, parle cependant des choses qu'on peut emporter avec soi (objets mobiliers) et de ce qu'il appelle « rizières et habitations (biens immobiliers) », - Villard (A.) vrai dire, si le législateur annamite n'a pas eu l'idée d'établir cette distinction, c'est qu'elle ne lui a pas paru d'une grande utilité par rapport au droit de propriété et aux différents contrats qu'il peut faire naître.

[138] Sylvestre (J.), *Considérations sur l'étude du droit annamite (op.cit,* p. 465) : « les fait résulter d'une sorte de contrat social qui leur confère gratuitement la propriété de la jouissance des terres du domaine public, à charge d'en user utilement et d'en acquitter les impôts : d'où le caractère d'une résiliation du contrat non exécuté et non d'une confiscation, affirme l'auteur, que revêt la sanction du retour au domaine des terres abandonnées. »

[139] Ngo (B.T.), *Le concept de propriété en Orient et en Extrême Orient,* Rapport au VIè Congrès de l'Académie internationale de Droit comparé, 1962.

Il faut également évoquer l'évolution du secteur des contrats et obligations, car c'est surtout dans ce domaine que l'apport du droit occidental a été essentiel. D'après la conclusion de Vu Van Mau, « dans ce secteur, les législations occidentales ont réglé minutieusement les problèmes les plus divers sur la base des principes d'équité et de bonne foi, dont un grand nombre remonte même au Droit romain. Dans l'ancien Viet Nam, fondé sur l'éducation de l'honnête homme et du sage, plutôt que sur les contraintes imposées par la loi, les contrats et obligations ne furent pas règlementés par le législateur. Le véritable Code, c'était le code d'honneur ou rites (code des Lê) qui vous imposait l'obligation morale de ne rien faire qui fût contraire aux impératifs de la morale. Une telle conception prévenait efficacement la naissance des procès et facilitait en même temps la solution des rares conflits d'intérêts qui pouvaient éventuellement se produire »[140].

Face à l'obscurité du droit traditionnel, la consécration des articles par le Code civil du Tonkin au domaine des obligations et des contrats est particulièrement significative. Le Code civil français a fourni le cadre et presque toute la substance de la législation du C.C.T (Code civil du Tonkin).

Certains éléments connus dans l'ancien droit vietnamien semblables à ceux du droit français ont été maintenus dans la législation nouvelle. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 878 C.C.T, « la vente est parfaite entre les parties et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été ni livrée ni le prix payé ». Les législateurs du C.C.T ont aussi imposé

[140] Vu (V.M.), Préface *Viet Nam Dan luat khao II, «* Nghia vu va khe uoc » (obligation et contrat) (Faculté de droit de Saigon, 1963, p. 8)

l'inscription au registre foncier, aux termes de l'article 505 : « L'inscription du registre foncier partout où il existe est nécessaire pour l'acquisition de la propriété foncière. Celui qui acquiert un immeuble en devient toutefois propriétaire avant l'inscription, mais il n'en peut disposer dans le registre foncier qu'après que cette formalité a été remplie ». En réalité, l'inscription de l'acte au livre foncier n'est pas nécessaire à l'acquisition. Elle ne fait que la rendre opposable aux tiers. En d'autres termes, le législateur moderne, s'agissant de la propriété immobilière, a fait établir une distinction entre le transfert de propriété et la publicité de ce transfert.

B. Les effets négatifs du « contact colonial ».

La réception des institutions françaises au Vietnam pendant le XIXème siècle est intervenue entre deux systèmes juridiques appartenant à deux aires de civilisation très différentes, voire opposées. En conséquence, l'inadaptation du système français dans la régulation de la société annamite, dans certains domaines, était inévitable.

Dans le domaine foncier, l'effet négatif réside au premier chef, dans la gestion des terres publiques appartenant au domaine des villages. Nous avons vu l'existence de rizières et de terres communales dans le régime foncier traditionnel qui résume l'originalité vietnamienne dans le domaine foncier. D'une part, la propriété de la terre villageoise concourait au maintien d'un équilibre dans la répartition du foncier agricole. Cette forme de propriété est liée, d'autre part, à l'ordre et à la stabilité d'un pays où l'organisation sociale

se fond sur une structure communautaire dont le village est le pilier essentiel. Cependant, les Français ont malheureusement négligé la gestion des propriétés foncières du village. En effet, les impératifs de la « pacification » et de l'intérêt des colons ont bouleversé le régime des rizières et des terres communales, surtout au Tonkin et en Annam où ces biens publics occupaient une place encore très importante.

D'après l'étude de Pham Cao Duong[141], jusqu'à la fin du XIXème siècle, la résistance armée conduite par les anciens lettrés ou mandarins de la cour de Hue combattait ; les éléments indésirables, pirates indigènes ou chinois, ravageaient le Nord et le Centre du pays depuis des siècles. L'ordre n'était pas encore établi ; l'Administration française jugeait plus prudent de ne pas intervenir dans les affaires intérieures des communes, en n'imposant aucun contrôle strict sur l'organisation administrative villageoise et en ne promulguant aucune réglementation pour les propriétés publiques. Profitant de cette situation, certains notables puissants mirent tout en œuvre pour usurper les terrains publics. En plus, l'autorité locale, dans son désir d'encourager la colonisation, avait autorisé les villages à vendre les terres et rizières communales aux particuliers. Par conséquent, un grand nombre de terrains villageois furent vendus ou donnés en location pour un très long laps de temps. Le patrimoine des communes diminua rapidement. Les paysans pauvres qui, autrefois, recevaient des terres leur permettant de vivre, furent obligés de travailler pour des particuliers qui les exploitaient impitoyablement.

[141] Pham (C.D.), *L'accaparement des terres au Viet Nam pendant la période coloniale, op.cit.*

Malgré les efforts de l'administration coloniale pour freiner cet état de fait, l'usurpation foncière dans les villages fut vraiment importante. En effet, en 1938, une enquête officielle évaluait à 968 000 les « inscrits non possédants » au Tonkin[142].

Ainsi, les chefs des villages, leurs familles, leurs amis recevaient les meilleurs parts, c'est-à-dire les rizières les plus fertiles, les mieux arrosées, les plus proches des habitations, tandis que les pauvres et les gens sans influence, qui payaient l'impôt comme les autres, ne se voyaient attribuer que les plus mauvais parts.

La conséquence de toutes les négligences mentionnées ci-dessus était l'accroissement de la pauvreté des paysans, à l'exception d'une minorité de riches et moyens propriétaires ; la majorité du peuple rural était tombée dans une situation très difficile. La plupart étaient de petits propriétaires (*bần nông)* ou des prolétaires *(cố nông)* n'ayant pas ou presque pas de terres. Sous les anciennes dynasties, ils pouvaient espérer vivre grâce aux terres et rizières communales qui leur étaient allouées. Mais les terrains appartenant encore aux villages furent distribués de manière inégale pendant l'époque coloniale. Ils se trouvaient alors dans l'obligation d'emprunter de l'argent à des Chinois et à des chettys indiens pour couvrir des dépenses exceptionnelles, mais aussi des frais courants et dépenses de jeu. Le prêt usuraire est apparu dans ce contexte et est devenu malheureusement un moyen d'accaparement des terres et rizières. Prêter à des taux usuraires ne suffisait pas aux créanciers pour garantir leur argent investi. Ils exigeaient encore que les pauvres propriétaires engagent

[142] Khérian (G.), *Les méfaits de la surpopulation deltaïque* (Revue indochinoise juridique et économique, 1938, III, p. 476).

leurs terres, rizières, propriétés bâties et animaux. Des actes de reconnaissance de dettes étaient ainsi signés entre les deux parties, avec approbation des notables, sous forme de nantissement ou de vente à réméré. Si l'emprunteur n'était pas en mesure de rembourser à l'échéance, deux solutions pouvaient être envisagées : ou le créancier accordait encore du crédit ; ou il réalisait ses gages.

Dans le premier cas, les conditions de renouvellement du prêt, capital et intérêts, étaient très dures et les gages demandés considérables. Cette solution était fréquemment choisie par le créancier qui convoitait les terres de son débiteur car il devenait finalement propriétaire par convention mutuelle et le débiteur restait sur la terre comme fermier. Le créancier pouvait aussi réaliser ses gages, et ceux-ci avaient souvent une valeur deux à trois fois supérieure à la somme prêtée. Si l'acte de dette spécifiait qu'en cas de non-remboursement le gage devenait propriété du créancier, la substitution de propriétaire ne souffrait aucune difficulté.

La généralisation de ce phénomène au Vietnam pendant la colonisation est la conséquence notable du passage trop rapide d'une économie de consommation à une économie de profit. Elle a entraîné de grands bouleversements dans les modes de vie et un désir d'enrichissement. L'évolution vers la grande propriété était, selon Pierre Gourou, favorisée par l'esprit formaliste du droit français, trop respectueux de l'écrit et trop indifférent à la vie réelle[143].

[143] Gourou (P.), *Les paysans du delta tonkinois : Etude de géographie humaine* (Paris, Les Éd. d'art et d'histoire, 1936, p. 362).

Il faut du surcroît rappeler les contraintes que causait la politique coloniale sur la gestion du foncier, au niveau de la technique juridique. Les réformes juridiques effectuées lors de la colonisation ne furent pas absolument positives.

L'application du régime hypothécaire français a causé des difficultés aux particuliers en Cochinchine : dispositions contradictoires ; procédures lourdes et compliquées. Tous ces éléments ont freiné la volonté des Français d'introduire dans l'Indochine un régime aussi voisin que possible de celui auquel le territoire métropolitain était soumis.

La Cochinchine était aussi la première région où l'administration française a mis en œuvre la codification moderne. Celle-ci n'a pas été une réussite totale, à cause de l'incompréhension partielle des institutions indigènes ainsi que de la forte fidélité aux concepts du droit français.

Conclusion du § 2.

En étudiant les conséquences de l'application du droit français sur la question foncière, on s'aperçoit que les institutions françaises ont entièrement influencé le système traditionnel vietnamien. La réception du droit occidental est une expérience intéressante, au sens où elle a orienté le Vietnam à approcher les conceptions juridiques modernes, s'adaptant ainsi à l'évolution du monde. De ce fait, l'application du droit français a contribué à combler les lacunes du système foncier précédent et en a fait disparaître. On peut souligner le grand mérite des juges, des juristes, des professeurs de droit et des

administrateurs français ayant travaillé au Vietnam pendant trois quarts de siècles de colonisation.

Pourtant, la réception des institutions françaises a aussi apporté des effets négatifs sur la propriété foncière vietnamienne. En tout cas, la politique foncière est apparentée à la politique globale de la colonisation, qui n'a pas toujours été accueillie sans contrainte par les indigènes. La négligence des Français dans la gestion foncière, notamment dans les villages, a conduit à la pauvreté des paysans et a nui à la stabilité socio-culturelle du Vietnam pendant cette période.

Conclusion du Chapitre II.

La construction du droit foncier au Vietnam au XIXème siècle renvoie à un facteur politique : la colonisation du Vietnam par la France, à la suite d'une conquête militaire. Le contexte de la colonisation va nécessairement changer la nature de l'État vietnamien à cette époque. Ainsi, la question foncière sous l'empire du pouvoir colonial est différente de celle qui se posait à l'époque de la féodalité.

En effet, la politique coloniale française en Indochine se caractérise par l'ensemble des réformes se concentrant sur les questions fondamentales, telles que l'administration publique, le droit et le sol. L'orientation de ces réformes consiste à introduire les institutions françaises, pour d'une part remédier aux lacunes de l'ancien droit annamite, d'autre part faciliter l'administration des responsables français. Le point positif de cette politique est que le droit vietnamien, petit à petit, a approché des conceptions juridiques occidentales, qui sont vraiment significatives pour la propriété foncière. Grâce au "contact colonial", le droit vietnamien a rompu avec le système traditionnel pour adhérer indirectement au système juridique romano-germanique.

Cependant, les réformes françaises n'ont pas pu être complètement positives. L'entrée des institutions étrangères a causé plusieurs problèmes importants pour la société vietnamienne ; en témoignent nettement les conséquences foncières.

Les éléments du droit français au XIXème siècle, malgré les bouleversements à l'époque postérieure de l'État socialiste, subsistent jusqu'à l'heure actuelle.

Conclusion du Titre I.

Le début de cette thèse a donné une vision globale du sujet de l'étude pendant deux périodes de l'histoire.

Le premier est la période sino-annamite. À cette époque, celle du royaume représenté par l'Empereur, la propriété foncière est attachée à la souveraineté. C'est pourquoi il n'a pas vraiment existé, pendant la féodalité, de conceptions juridiques s'intéressant à la question foncière. Par ailleurs, il faut mentionner l'absence en Extrême-Orient d'une véritable science du droit, d'un corps de doctrine qui aurait été capable de développer la partie spéculative du droit, la « théorie » entendue au sens occidental. Pour ces motifs, le droit foncier traditionnel n'était qu'un système de solutions mises au point par l'État en vue de deux objectifs principaux :

- Un objectif politique : le maintien et le renforcement de la propriété de l'État en matière foncière est considéré comme une mission politique ayant pour but tout d'abord de nourrir le royaume, de freiner le développement des forces privées ensuite. Dans la conscience des dynasties vietnamiennes, la concentration de la terre du royaume est une bonne garantie politique ;

- Un objectif social : l'appropriation privée de terre a existé au Vietnam pendant la féodalité. Son développement est devenu si important que l'État a dû intervenir. Il a reconnu cet état de fait et a pris certaines dispositions pour régler la propriété privée.

Les deux points que nous venons d'étudier montrent que l'État féodal n'agissait que selon les circonstances qui se présentaient. Il était loin d'être un

système juridique solide avec des notions, des conceptions précises selon l'esprit du droit occidental. Cet état de fait a changé de manière radicale pendant la deuxième période de notre étude. Nous avons constaté que l'État évolue, la propriété foncière aussi. L'État du Vietnam au XIXème siècle était soumis, à divers degrés, aux colonisateurs français. Par conséquent, le contact colonial a apporté des évolutions considérables à la propriété foncière.

En dehors de l'évolution de deux formes de propriété (propriété de l'État et propriété privée) à travers ces deux périodes, on ne peut pas négliger la propriété collective. Celle-ci témoigne de l'originalité vietnamienne depuis la nuit des temps. Malgré les bouleversements sociaux pendant ces périodes, elle s'est encore maintenue, quoique symboliquement, jusqu'à l'heure actuelle.

Notre analyse va maintenant continuer avec l'étude de la propriété foncière sous le régime socialiste – dernière période de l'histoire de l'État du Vietnam.

Titre II. La rupture avec les systèmes anciens pour parvenir au droit communiste.

La dernière période étudiée est aussi la plus importante de l'histoire politique-juridique vietnamienne, qui a eu des impacts importants sur le système foncier. En général, l'arrivée et la construction du socialisme ont complètement rompu avec les institutions juridiques des époques précédentes. Cette rupture a causé des transformations beaucoup plus radicales que celles réalisées par les Français pendant la période coloniale. D'autre part, il faut noter que le Vietnam contemporain reste encore sur le chemin socialiste malgré la réalisation de plusieurs réformes (Chapitre II). C'est pourquoi jusqu'à maintenant les héritages socialistes subsistent encore dans les secteurs que notre thèse cherche à étudier. Avant de s'attaquer aux enjeux actuels, il est nécessaire, dans cette partie historique, de faire un rappel synthétique sur les transformations de la propriété foncière mises en œuvre par les communistes vietnamiens (Chapitre I).

Chapitre I. Les conséquences foncières dans la première période du socialisme.

L'arrivée et le développement du communisme ont fondamentalement changé le système juridique du Vietnam, notamment sur la question foncière. Nous allons étudier tout d'abord les fondements sur lesquels est bâti le droit socialiste foncier vietnamien (Section I), ensuite les impacts qui découlent de la gestion foncière selon les conceptions et techniques socialistes (section II).

Section I. Les fondements du droit foncier socialiste vietnamien.

Avant d'analyser les impacts de la gestion foncière sur la vie pratique, il convient, au premier chef, d'appréhender cette question de manière théorique (§ 1). Le développement du socialisme a marqué une période importante de l'histoire du monde impliquant des bouleversements énormes et radicaux dans plusieurs pays. On va donc chercher les points remarquables dans les pays socialistes autre que le Vietnam, à l'exemple de l'U.R.S.S et de la Chine (§ 2).

§ 1. Les bases théoriques du droit socialiste foncier vietnamien.

Dans le système socialiste, la question foncière est une préoccupation essentielle des élites politiques, puisque la terre est, selon la conception communiste, le moyen de production le plus important (A). De ce fait, au Vietnam, les propriétaires terriens sont considérés comme « ennemis » de la révolution, qui, comme les colonisateurs, doivent être complètement éliminés[144]. Après la victoire de la révolution, comme ce que nous avons relaté dans la partie précédente, l'économie du Vietnam, comme tous les pays du système socialiste, se caractérise par la planification dirigée par l'État. Dans un tel contexte, certaines conceptions de l'État socialiste devront donc être étudiées (B).

A. La propriété publique de la terre.

Comme dans d'autres pays socialistes, la terre au Vietnam appartient constitutionnellement à la propriété publique sous diverses appellations. Depuis toujours, le socialisme fait entrer le sol dans le régime de la propriété publique qui couvre tous les biens de production par opposition aux biens de consommation.

[144] En octobre 1930, la thèse politique du Parti communiste de l'Indochine a insisté sur la contradiction brûlante entre des paysans, des ouvriers, des pauvres et des propriétaires, la féodalité, le capitalisme et l'impérialisme, *Văn kiện Đảng toàn tập*(Les textes du Parti communiste vietnamien complets*)*,Nhà xuất bản Sự thật (Éd. La Vérité), 1998,pp.90-94)

Si la terre s'incorpore dans le régime de la propriété publique, il est nécessaire de s'interroger sur l'étendue de cette notion. Dans le langage courant actuel, on entend par propriété publique ce qui appartient à tout le monde. Les biens de propriété publique sont ceux à usage communautaire, comme une place, une route, une école ou un hôpital public. Cette propriété partagée est dans la main de l'État, qui est le seul à avoir le droit d'accorder l'usage privé ou la permission à l'égard des biens publics par concession. Dans la pensée socialiste, le droit de propriété est avant tout conditionné par la structure économique de la société. En effet, il constitue « la pierre angulaire de la pensée marxiste »[145]. Les biens dans le régime communiste sont des instruments pour la réalisation de l'idéologie sociopolitique[146]. Ainsi, la propriété publique dans les pays socialistes présente un caractère politique plutôt que juridique.

Dans un régime socialiste, la chose importante n'est pas tellement de savoir qui est le propriétaire ; c'est bien plutôt de savoir par qui et comment les biens seront exploités. Le propriétaire était souverain, la manière dont il exploite sa propriété ne pose pas en principe une question de droit. L'essentiel du régime de la propriété socialiste résulte de son affectation aux besoins de la production et de la consommation. D'après Aurelian Ionasco[147], professeur à la Faculté de droit à Cluj, le socialisme exige que les moyens de production ne demeurent plus aux mains des particuliers, car la propriété privée de ces

---

[145] Chamard (C.), *La distinction des biens publics et des biens privés* (Nouvelle Bibliothèque de thèses, Dalloz, 2002, p.174).

[146] Chamard (C.) (*ibid.*, p.180).

[147] Ionasco (A.), *Les types et les formes de propriété en droit socialiste (*Revue internationale de droit comparé, Vol 21 Juillet-Septembre 1969, pp.499-508).

moyens - qui servent à la production d'autres biens – mène nécessairement à l'exploitation du travail d'autrui. Or, le but du socialisme est de mettre fin à cette exploitation, de réaliser l'égalité de tous les membres de la société à l'égard des moyens de production et d'assurer ainsi le bien-être de tous. C'est pourquoi les moyens de production, dont la terre, doivent appartenir à la collectivité[148]. Il en résulte que l'État garde le monopole du pouvoir d'appropriation collective[149]. L'État socialiste est donc propriétaire des principaux moyens de production. Les organisations coopératives et leurs unions peuvent être propriétaires des moyens de production affectés par ces organisations à la production et de tout autre bien correspondant aux buts de leur activité. Les organisations sociales (syndicats, unions d'écrivains ou d'artistes, associations culturelles, sportives, etc.) peuvent être aussi propriétaires de tous les biens dont elles ont besoin pour la réalisation des buts qu'elles se sont données par leurs statuts. La propriété d'État et la propriété des organisations coopératives et sociales constituent les deux formes de la propriété socialiste, qui est l'institution fondamentale de la société socialiste. Ce principe fondamental n'empêche nullement l'appropriation individuelle

---

[148] « A l'origine – écrivait K. Marx – le droit de propriété nous apparaissait comme fondé sur le travail personnel. Du moins, il nous fallait admettre cette hypothèse. En effet, les propriétaires qui se faisaient face avaient, tous, les mêmes droits ; l'un ne pouvait acquérir les marchandises de l'autre qu'en cédant les siennes, et celles-ci ne pouvaient provenir que du travail ». Il ajoutait que la propriété apparaît « chez le capitaliste, comme le droit de s'approprier sans payement le travail d'autrui ou le produit de ce travail ; chez l'ouvrier, comme l'impossibilité de s'approprier son propre produit. La séparation entre la propriété et le travail devient la conséquence nécessaire d'une loi qui semblait partir de leur identité » (*Le Capital,* Paris, Ed.Alfred Costes, 1946, t.IV, pp. 35-36).

[149] David (R.), Jauffrez-Spinosi (C.), *Les grands systèmes de droit contemporain* (Dalloz, 1992, n° 248).

des biens de consommation et des biens d'usage et de confort personnels destinés à satisfaire les besoins des membres de la société. On doit noter ici que la propriété personnelle ou la propriété privée se maintient encore s'agissant des moyens de production, mais dans une proportion très restreinte et variable d'un pays socialiste à l'autre, sous la forme de la propriété individuelle des petites exploitations.

Dans le contexte du socialisme vietnamien, la propriété publique en matière foncière se développe historiquement en deux phases : dans la première étape (après la réunification de 1975 et avant la période du Renouveau général [(le *Doimoi :* 1986 à 1992)], le PCV a nationalisé l'ensemble des terres. Dans un système d'économie planifiée, le sol est la propriété publique de manière absolue. La nationalisation communiste des terres pendant cette période se manifeste, d'une part par la collectivisation à l'image des coopératives agricoles dans les zones rurales, d'autre part par l'étatisation des maisons d'habitation dans les grandes villes après la libération. On va étudier plus clairement ces phénomènes dans les parties suivantes.

Dans la seconde étape, en 1986, reconnaissant les faiblesses de l'économie planifiée, l'État vietnamien a décidé de s'engager dans la politique du Renouveau général. L'un des axes principaux était de libérer le pays de la pauvreté et de la famine, en élevant considérablement sa capacité de production. Pour cela, le PCV a mis en place la privatisation du domaine foncier : c'est la première fois que l'État concédait le sol aux citoyens. Cette transformation, tant au niveau de la pensée que de la technique, demandait nécessairement une nouvelle conception de la propriété publique. Selon la Constitution de 1992, d'une part le sol est la propriété exclusive du peuple qui,

dans l'exercice de ses droits, est représenté par l'État ; d'autre part, l'État peut mettre les sols à la disposition des particuliers pour leur usage. Elle induit les deux éléments suivants :

- premièrement, le droit de la propriété privée est reconnu par le PCV[150];

- deuxièmement, la propriété publique est toujours maintenue dans la mesure où l'État joue le rôle de seul acteur qui a le droit d'attribuer des droits fonciers et immobiliers.

Cette double « casquette » cause une incompréhension et cet état de chose demeure de nos jours. Il est difficile de définir exactement le régime de la propriété foncière vietnamienne. D'une part, les citoyens ont beaucoup de droits sur leurs biens immobiliers, de sorte que ces droits se rapprochent de ceux existants dans les pays occidentaux. D'autre part, le pouvoir étatique dans ce domaine reste encore considérable[151]. Nous reviendrons à cette problématique, de manière plus détaillée, dans le Chapitre 2 de cette partie. À ce stade, l'élément important est qu'il faut reconnaître le caractère public (ou collectif/communautaire) comme principe fondamental sur lequel le droit

[150] Cependant, le code Civil de 2005 précise que le droit de propriété privé ne peut porter atteinte ou entrer en conflit avec l'intérêt de l'État, l'intérêt collectif ou l'intérêt d'autrui (article 255). Ainsi, il n'est pas doté des mêmes attributs que celui reconnu par la Constitution 1946 (la première Constitution vietnamienne).

[151] De ce point de vue, Marie Nguyen, dans sa thèse, suppose que *« les dirigeants communistes vietnamiens, lors du Doi moi, cherchent à élaborer un cadre juridique en adéquation avec le système libéral de leurs partenaires économiques sans remettre en cause l'idéologie politique communiste. La divergence de la perception du concept de propriété entre deux systèmes rend difficile cette démarche. »* (M. Nguyen, *Le modèle français de Partenariat public – privé : enjeux et conséquences pour le Vietnam*, Thèse, Toulouse 1, 2016, p. 56).

foncier vietnamien actuel est bâti. Cette caractéristique peut être considérée comme la continuité de l'originalité vietnamienne dans le contexte du socialisme.

B. La conception de l'État socialiste.

L'État vietnamien est effectivement un État socialiste avec toutes ses caractéristiques. La plus notable se traduit par la relation État-Parti dans laquelle se manifeste le rôle dirigeant du Parti communiste[152].

L'existence d'un Parti communiste, constitué de révolutionnaires, de préférence professionnels, est considérée comme nécessaire à la révolution. Sans doute celle-ci est-elle due à l'action innovatrice des masses dans le contexte d'une société en évolution, mais le succès ne peut être obtenu que si la lutte est menée de manière organisée. La classe ouvrière doit se trouver à la tête du Parti, qui la guide sur les bases théoriques et scientifiques du marxisme. Quand la révolution est accomplie, le Parti communiste n'a pas achevé sa tâche. Bien au contraire, son rôle est considéré comme encore plus nécessaire pour assurer l'avènement du communisme. Plus l'expérience socialiste dure, plus la dépendance de l'État au Parti est reconnue. M. Gorbatchev, au XXVIIème Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique en 1986,

[152] Depuis la Constitution de 1992, le rôle dirigeant du Parti communiste devient principe constitutionnel. L'article 4 de cette Constitution dispose que : « Le Parti communiste du Vietnam, avant-garde de la classe ouvrière vietnamienne, représentant fidèle des droits et des intérêts de la classe ouvrière, laborieuse et de toute la nation, guidé par le marxisme-léninisme et la pensée de Ho Chi Minh, est la force qui dirige l'État et la société ».

affirmait encore, de manière très orthodoxe, que le Parti communiste est la force motrice et le principal garant du développement de l'auto-administration socialiste.

La vie politique dans les pays socialistes et notamment le Vietnam est marquée par deux données essentielles que sont l'existence d'un État et d'un Parti. L'existence d'un État, en elle-même, n'est pas surprenante, mais sa pérennité au regard de l'enseignement du marxisme suscite l'interrogation. Le Parti est unique et constitue l'avant-garde du prolétariat pour la construction et l'avènement du socialisme. En vérité, le parti subjugue l'État comme, d'ailleurs, la société elle-même dans tous ses secteurs, spécialement celui de l'économie. Le maître du pays est le secrétaire général du Parti. Il ne peut être titulaire d'aucun mandat dans l'organisation constitutionnelle de l'État. Le Parti commande à l'État qui ne dispose d'aucune autonomie par rapport à lui et apparaît en conséquence comme une structure assez fictive. C'est le système de l'État-Parti.

L'évolution du droit foncier vietnamien se divise en deux périodes principales : avant et après le *Doimoi*. Elle correspond à l'évolution de la conception de l'État socialiste, décidée par les élites politiques.

Pendant la première période du socialisme, l'État vietnamien est la copie conforme du modèle soviétique. Le marxisme-léninisme constitue la base théorique des activités multiples de l'État socialiste vietnamien. En conséquence, l'intervention étatique s'est étendue à tous les aspects de la vie : c'est l'État qui assure la direction et la gestion planifiées de ses agences ou de ses entreprises dans toutes les branches économiques. Il détermine la structure, les rythmes d'accroissement de la production nationale ainsi que du commerce

intérieur et extérieur. Il fixe les prix des marchandises, le niveau des employés. Il maîtrise et distribue les ressources, la main d'œuvre à des personnes qui en ont besoin.

Avec le *Doimoi* de 1986, la politique du Renouveau général a remis en cause les contraintes de l'économie planifiée. Le PCV a décidé de changer radicalement le système économique. Une nouvelle expression a été inventée à cette époque, l'économie de marché à orientation socialiste[153], considérée comme principe vecteur de toutes rénovations du *Doimoi*. En fait, elle s'inspire de la conception chinoise de l'économie socialiste de marché, édifiée à partir de 1978 et ayant ambition de hisser la Chine au rang des plus grandes puissances économiques mondiales.

L'économie socialiste de marché est employée par les dirigeants de la République populaire de Chine, notamment par Deng Xiaoping, pour désigner leur système économique à la suite des réformes de l'économie planifiée. Il en résulte des lois autorisant le droit de propriété individuel. Ce système, selon Yu Wenlie[154], se distingue du socialisme original et du capitalisme par les éléments suivants :

- il s'appuie sur une continuité de la gouvernance politique ;

[153] L'article 15 de la Constitution de 1992 dispose que : « …L'État met en application d'une manière conséquente les politiques visant à développer une économie à l'orientation socialiste. La structure économique a plusieurs acteurs, avec des formes d'organisation de la production et du commerce variées… ».

[154] Yu Wenlie, *L'économie socialiste de marché chinoise* (https://socio13.wordpress.com/2008/03/19/leconomie-socialiste-de-marche-chinois, 19 mars 2008).

- il repose sur l'altruisme et le dévouement des salariés, alors que les systèmes occidentaux sont mus par une croyance à l'assimilation des activités de marché à « un choix rationnel » de personnes recherchant uniquement la maximisation des profits ;
- la propriété publique y est importante et centrale, contrairement aux pays ayant recours au partenariat public-privé et autres concessions ;
- la régulation gouvernementale de l'économie de marché par des moyens macro-économiques est essentielle alors que dans les pays socialiste d'Europe et d'Amérique, la régulation macro-économique se borne à la fixation des taux directeurs tout en s'accompagnant d'une diminution de l'intervention gouvernementale dans l'économie de marché.

On va analyser de manière plus détaillée les conséquences foncières au Vietnam dans une économie de marché à orientation socialiste dans la suite de ces développements. À ce stade, il faut mentionner deux points caractéristiques de ce système.

Premièrement, la propriété publique de la terre est toujours conservée et maintenue.

Deuxièmement, l'intervention étatique est réformée dans la mesure où le libéralisme économique est pris en compte. Celui-ci se manifeste notablement par la mise du sol à usage des particuliers. Ainsi, malgré la conservation du régime politique et la stabilité de la nature « État-Parti », le pouvoir étatique est assoupli alors que les particuliers, après avoir acquis des droits fonciers, deviennent de plus en plus maîtres de leur terrain.

Avoir une vision claire de l'État socialiste vietnamien et de son évolution est nécessaire. On pourra alors appréhender la relation entre l'État et la propriété foncière dans le socialisme vietnamien au cours d'une période beaucoup plus complexe que les précédentes.

Conclusion du § 1.

Si le droit vietnamien s'est inséré dans la famille du droit romano-germanique pendant la période coloniale, cet état de chose a été complètement bouleversé par le droit socialiste à partir de la prise par les communistes au Nord et notamment après l'indépendance intégrale en 1975. La théorie socialiste, traduite par la propriété publique des terres et la spécificité dans la conception étatique, a eu des influences considérables sur la question foncière dans l'histoire moderne du Vietnam.

§ 2. Les modèles étrangers ayant eu une influence notable sur la gestion foncière au Vietnam.

Nous allons voir, dans ce paragraphe, comment les grands pays tels que l'Union des républiques socialistes soviétiques (A) et la république socialiste chinoise (B) ont traité la question du sol. Ils présentent des modèles typiques ayant eu des impacts pour tous les autres pays socialistes, dont le Vietnam.

A. Le modèle soviétique.

Le premier souci d'ordre économique et social des bolcheviks politiquement victorieux fut de socialiser les instruments et moyens de production : toutes les banques, toutes les entreprises industrielles et commerciales, l'ensemble des terres…Leur socialisation fut en réalité une appropriation forcée ou, pour employer un terme plus adéquat, une confiscation, c'est-à-dire une expropriation sans indemnité. Pour analyser les politiques foncières soviétiques, nous nous référerons ici à l'étude classique de Stoyanovitch sur le régime de la propriété en U.R.S.S[155].

La première mesure portant sur la question foncière est un décret des 26 octobre – 8 novembre 1917**,** promulgué par le Congrès panrusse des Conseils des ouvriers, soldats et paysans. Ce décret supprime sans indemnité la propriété foncière, qui est celle des grands domaines privés, des terres, des apanages, des monastères et des églises, avec leur cheptel mort et vif. En même temps, il liquide le reste du servage de la glèbe et annule toutes les redevances foncières issues du métayage, du fermage ou de toute autre chose. Cependant, les terres confisquées ne sont pas encore proclamées propriété de l'État. Elles sont mises simplement à la disposition des comités agraires locaux, constitués par des paysans, qui en ont désormais la garde. Toutefois, ces comités sont responsables devant un comité central et le Commissariat du peuple pour l'agriculture.

[155] Stoyanovitch (K.), *Le régime de la propriété en U.R.S.S* (LGDJ, 1962, p. 113-115).

Une loi du 9 janvier 1918qui intervient. Elle est considérée comme le texte fondamental en la matière. Après avoir confirmé la suppression de la grande propriété foncière décrétée précédemment, elle frappe la propriété paysanne elle-même. La terre est socialisée sur l'ensemble du territoire de l'Union soviétique, sans égard pour la qualité de son propriétaire.

Un décret du 14 février 1919 proclame la propriété de l'État et le droit pour celui-ci d'en disposer à sa guise. Le domaine éminent du sol appartient désormais à des Soviets. Devenue propriété de l'État soviétique, la terre ne peut être ni vendue, ni louée, ni transmise aux héritiers, ni être l'objet de quelque contrat que ce soit. Elle sera, en revanche, répartie entre les cultivateurs, et ce non seulement entre les cultivateurs actuels, mais encore entre ceux qui ne détiennent pas encore de terre (journaliers, agriculteurs venus du dehors, non agriculteurs). Elle peut être attribuée soit aux communes, soit aux associations agricoles, soit aux familles ou même aux particuliers.

Le décret du 14 février 1919tente de socialiser la culture, c'est-à-dire de faire appliquer le régime d'exploitation collective. Il préconise la création de grandes exploitations agricoles à l'échelle de la commune ou même du district (*volost*) et leur mise en valeur non plus par des procédés individuels, mais par le travail collectif, organisé sous forme de coopération et permettant d'utiliser les dernières découvertes scientifiques et techniques. Le sol n'est pas alors attribué aux différentes familles, mais à des groupements agricoles, c'est-à-dire à des collectivités de famille, qui constituent la commune agraire. Les communes agraires sont constituées par la fusion de petites exploitations paysannes en une grande exploitation collective, comme prévu par le décret du 14 février 1919. La culture doit se conformer au plan de culture dressé pour la région par le Commissariat pour l'agriculture ou par la section agraire

provinciale. Elle reçoit des avances et des subventions de l'État. Dans un tel contexte, il est tout à fait compréhensible que l'exploitation individuelle soit placée au dernier rang. Elle se trouve généralement là où elle peut être pratiquée sans gêner la culture collective.

À l'occasion du quatrième anniversaire de la Révolution bolchevique, le 26 octobre 1921, Lénine a reconnu l'aveu d'échec de la politique pratiquée dans la période précédente. Il déclarait notamment que vouloir réaliser le programme communiste par des moyens radicaux et essentiellement collectivistes est une erreur dans une nation de petits cultivateurs comme l'Union soviétique. Il s'agit donc de compléter désormais la simple volonté de l'État prolétarien par d'autres facteurs, tels que le profit individuel, l'intérêt personnel, le calcul économique, etc.

C'est surtout dans le domaine de l'agriculture que la situation était grave. La pratique des prélèvements, souvent forcés, de céréales au profit de l'État et la politique des prix, fixés arbitrairement pour avantager les produits industriels, avaient incité le paysan à recourir aux procédés classiques d'auto-défense en de pareilles circonstances : boycottage des produits industriels par la pratique de l'industrie domestique, camouflage de ses propres produits au marché clandestin, augmentation de la consommation personnelle…

La N.E.P[156] fut donc comme une planche de salut pour le nouveau régime. Une série de mesures législatives vint dès son annonce lui donner

[156] La Nouvelle Politique Économique (NEP) est une politique économique mise en œuvre en Russie bolchévique à partir de 1921, qui introduit une relative libéralisation économique. C'est une décision imposée par les circonstances, un « repli stratégique » dans la construction du socialisme justifié par le retard économique de la Russie. Elle s'est achevée en 1924.

corps et vie. Dans le domaine de l'agriculture, la N.E.P se manifeste par une série de mesures favorables au paysan. On abandonne les réquisitions de récoltes et on supprime les comités de paysans pauvres, on rétablit le marché libre, on renonce aux formes de culture socialiste, on consolide les situations acquises et on maintient l'exploitation familiale dans les communes.

Toutefois, les réformes de la N.E.P n'impliquent pas l'abandon complet du socialisme. Nous pouvons le constater en analysant le Code agraire du 30 octobre 1922 (entré en vigueur le 1er janvier 1923). Deux éléments essentiels sont évoqués dans ce Code.

Le Code confirme le droit éminent de l'État sur le sol. Toutes les terres cultivables forment un fonds agraire étatique, administré par le Commissariat du peuple pour l'agriculture et par ses organes locaux.

Le droit de jouissance de la terre est concédé aux particuliers, mais pas le droit de propriété au sens strict. La limite se trouve dans le fait que ce droit ne s'éteint qu'en cas de dépérissement de la famille bénéficiaire ou de transfert du domaine à l'État pour cause d'utilité publique**.** La famille peut jouir de sa terre soit à titre privé, soit comme membre de sa commune. C'est ce dernier cas qui prédomine. Le principe est que la jouissance du sol ne peut appartenir qu'à une collectivité agraire : commune ou coopérative ou famille. L'exploitation individuelle n'est admise qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire en cas d'absence de péréquation générale. Le bénéficiaire du droit de jouissance peut ériger des bâtiments. Ces bâtiments et leurs annexes, comme tout ce qui adhère au sol, lui appartiennent en propre. À noter ici que ce point est vraiment comparable au droit d'usage du sol dans l'état de droit positif vietnamien, dans la mesure où le titulaire du droit d'usage possède un véritable

droit de propriété sur les biens et des installations mises en œuvre sur la parcelle concédée.

La liquidation de la N.E.P en 1924 marque le raffermissement en Russie des principes marxistes. Dans une telle situation, l'U.R.S.S a mis en place la collectivisation des terres et de leur exploitation. Une planification rigoureuse et détaillée s'installait dans l'ensemble de l'Union Soviétique. La collectivisation des terres, entreprise en 1930, commença par une effroyable persécution des *koulaks*. C'est un décret du 1er mars 1930qui posa les bases de cette collectivisation : il établit des statuts-modèles pour une coopérative agricole socialiste, qui allait être connue sous le nom de *kolkhoz* (exploitation collective), appelée quelquefois coopérative ou *artel* agricole, mais semblable à la « commune » de la période du communisme de guerre, dont le lancement n'avait pas rencontré de succès.

Le retour à la collectivisation entraina une chute massive de la production agricole et une famine répandue dans les campagnes. Attachée aux structures familiales traditionnelles, la paysannerie néglige souvent le travail collectif et consacre une grande partie de son temps à son enclos, d'où l'importance de la production issue de l'économie domestique[157]. Selon Léon Trotski, ce sont les méthodes aveugles, hasardeuses et violentes avec lesquelles on appliqua la politique de collectivisation qui en furent responsables[158]. Le nombre des personnes mortes de faim ou de maladie directement causée par la collectivisation est estimé entre quatre et dix

[157] Gauthier (A.) et Reynaud (A.), *Genèse et économie de l'U.R.S.S , De Lénine à Gortbatchev et à la perestroika* (6ème édition, Bréal, 1989).

[158] Trotski (L.), *La Révolution trahie* (l'ouvrage fut traduit en français par Victor Serge et parut chez Grasset en octobre 1936).

millions. Le handicap agricole lié au procédé collectif est un point commun aux pays socialistes tels que l'U.R.S.S, la Chine et même le Vietnam.

B. Le modèle chinois.

Le socialisme chinois est historiquement marqué à partir de 1949, lorsque Mao Ze Dong et les communistes chinois ont établi un régime politique dictatorial et organisé une économie planifiée dirigée par l'État.

En parlant du régime foncier chinois pendant la période socialiste-communiste, nous partageons l'avis du journaliste Yang Jisheng, lequel indique que « les autorités chinoises ont toujours appelé la collectivisation « mise en coopérative » et les deux expressions « collectivisation » et « coopérativisation » sont souvent confondues. En fait, il s'agit de deux phénomènes différents. La « coopérativisation » veut dire coopérer sur la base d'intérêts individuels, alors que la « collectivisation » signifie l'expropriation. L'une consiste à s'entraider mutuellement sur la base de la propriété privée, la seconde à remplacer la propriété privée par la propriété publique […]. Ce que mit en place la Chine, c'est bel et bien la collectivisation. Les paysans n'ont jamais adhéré de façon volontaire aux coopératives »[159]. L'ouvrage de Frank Dikötter[160] montre une immense tragédie de la Chine pendant cinquantaine d'années (1958-1962).

---

[159] Yang Jisheng, *« Stèles. La Grande famine en Chine 1958-1961 »* (traduit du chinois par Louis Vincenolles et Sylvie Gentil), Édition Seuil, 2012, p. 56).

[160] Dikötter (F.), *Mao's Great Famine: The History of China's most devastating catastrophe, 1958-1962* (Walker & Company, 2010, p. 28 – 29)

Après la prise du pouvoir, fortement inspirés par les conseillers soviétiques, les communistes chinois ont mis en place un plan quinquennal de développement pour les années 1953-1957. L'État investit dans l'industrie (près de 60% des fonds), dans les transports (près de 20%), mais très peu dans l'agriculture qui pourtant occupait les trois quarts de la population. Ce choix était dicté par le souci de créer une industrie, quasi inexistante jusque-là et à travers elle de créer une classe ouvrière nombreuse capable de faire contrepoids à la masse des paysans. Il fallait aussi tirer parti des immenses richesses naturelles du pays et de l'expérience des Soviétiques. Ainsi, c'est surtout l'industrie lourde (acier, chimie, grosses constructions mécaniques, etc.), très gourmande en capitaux, qui a été favorisée. Dans un tel contexte, il est compréhensible que l'agriculture génère seulement 0,5% de croissance annuelle alors que la population augmente de 2,3% par an.

À la fin du plan quinquennal, le Parti communiste chinois s'engage officiellement dans le collectivisme. Ainsi, toutes les entreprises industrielles privées sont nationalisées (les anciens dirigeants en deviennent souvent les cadres) ; il en est de même pour le commerce (sauf le commerce de détail). Dans les campagnes, on oblige les paysans à se regrouper en coopératives (elles ne représentaient que 7% des familles en 1954 ; en 1956, toutes les familles sont membres d'une coopérative). Ce système facilite la perception des impôts, doit permettre une meilleure utilisation du travail et du matériel agricole et aussi doit faire changer les mentalités (moins d'individualisme). Confiant dans la marche vers l'idéal et rassuré par les bons chiffres du plan quinquennal précédent, le Parti communiste chinois (PCC) décide d'accélérer la collectivisation des terres pour passer d'une économie dite « socialiste », après la réforme agraire juste aboutie, à une économie dite « communiste ».

Mao Ze Dong prône une accélération de la production industrielle afin de rattraper au plus vite les grandes puissances occidentales. Concrètement, cette politique s'est traduite dans les campagnes par une suppression de la propriété privée et la mise en place de ce qu'on appelait « les communes populaires ». Celles-ci étaient des regroupements de villages à l'échelle du canton (voire au-delà) qui vont constituer l'unité de base de la production agricole et industrielle et régir la vie des habitants. Toutes les récoltes sont rassemblées, tous les habitants travaillent pour le compte de l'État qui redistribue une partie des produits aux paysans et envoie l'autre dans les villes. L'autorité s'approprie le matériel agricole, les meubles (même les casseroles) pour la production d'acier. La cellule familiale est abolie et remplacée par des cantines populaires où toute la population mange. En général, on veut créer une société nouvelle, moderne, industrielle et communiste.

Les politiques mentionnées ont conduit à l'une des périodes les plus terribles de l'histoire de la Chine. La population était épuisée par les efforts industriels qu'elle fournissait pour suivre la cadence imposée par le régime. Les paysans devaient quitter leurs champs pour travailler dans les usines. Les familles n'avaient plus de possibilité d'être autosuffisantes, la propriété des lopins de terre ayant été supprimée[161].

Entre 1958 et 1961, environ 36 millions de Chinois sont morts de faim. La famine a vidé les campagnes dans le silence et l'indifférence des cadres communistes, pour une grande part responsables de la catastrophe. Cité plus haut, Yang Jisheng a enquêté pendant quinze ans pour rassembler les faits et

[161] Li Chengrui, *Population change caused by the Great Leap Movement (*Demographic Study, 1998, No.1, p. 97).

tenter d'expliquer ce qui a conduit à un désastre d'une telle ampleur. Lorsqu'il avait 19 ans, son père est mort de faim. Il a alors pensé que son village natal était un cas isolé. Devenu journaliste quelques années plus tard, il a réalisé que la famine avait touché les campagnes de toute la Chine et principalement quatre provinces centrales, sans que l'on n'en sache rien au niveau national. Il a alors rassemblé témoignages et archives officielles, dénombrant au moins 36 millions de victimes, mettant en lumière des villages rayés de la carte, de charniers et des histoires atroces. Son ouvrage avait connu, intitulé « Stèles. La Grande famine en Chine 1958-1961 » a pour objectif d'élever des « stèles de papier » à son père et à toutes les victimes de la famine pour qu'on ne les oublie pas et que l'on comprenne les mécanismes de la Chine communiste qui ont mené à la famine. Pour lui, « *c'est une tragédie sans précédent dans l'histoire de l'humanité que, dans des conditions climatiques normales, en l'absence de guerre et d'épidémies, des dizaines de millions d'hommes soient morts de faim et qu'il y ait du cannibalisme à grande échelle* ». Bien que les élites politiques chinoises aient longtemps proclamé que la famine avait été une catastrophe naturelle, due à des problèmes climatiques, on doit savoir désormais que le facteur politico-idéologique en était la cause principale.

Conclusion du § 2.

L'une des réformes économico-sociales les plus étendues et radicales qu'a connues le XXème siècle fut la collectivisation des terres de plusieurs dizaines de millions d'exploitations individuelles en U.R.S.S et en Chine.

Cette politique des grands pays socialistes a provoqué des conséquences extrêmement graves : un niveau de production moins élevé, la famine, les bouleversements sociaux, etc.

Or, la gestion foncière du Vietnam socialiste a été directement inspirée de celle de l'U.R.S.S et de la Chine, tant au niveau de l'idéologie que de la technique d'administration.

Section II. Les impacts de la gestion foncière socialiste au Vietnam.

Le socialisme vietnamien a bouleversé le pays, au niveau tant politique que juridique. Dans le domaine foncier, on trouve au Vietnam la même conséquence que dans les autres pays communistes comme la Chine et l'U.R.S.S : la nationalisation communiste de l'ensemble des terres. Ce processus a déterminé des conséquences notables dans les zones rurales et urbaines (§ 2). Pourtant, avant la nationalisation, les communistes vietnamiens avaient procédé à une réforme particulière au Nord, qui a dépassé le champ de la question foncière (§ 1).

§ 1. La réforme agraire au Nord (1945-1956).

Une réforme agraire est une réforme offrant des terres aux paysans qui les cultivent, en les confisquant à leurs propriétaires. Elle a pour but de

redistribuer les terres de culture. Les réformes agraires ont de façon récurrente entraîné d'énormes répercussions.

Dans le monde moderne, héritières des suites du colonialisme et de la révolution industrielle, elles sont apparues partout : Uruguay (1815), Mexique révolutionnaire (1917), Chine communiste (1953), etc. Elles sont partie prenantes des luttes de décolonisation et des programmes socialistes. C'est souvent l'un des points importants des programmes révolutionnaires des pays pauvres, à majorité agricole. La plupart des pays communistes ont mis en place des réformes agraires, considérées comme la phase préalable pour arriver à la collectivisation de l'ensemble des terres, selon l'idéologie socialiste. En dehors de la redistribution des fonds de terre, elles ont aussi pour but d'éliminer complètement les classes hostiles. Nous étudierons tout d'abord le contexte déclenchant les réformes agraires (A), puis leur déroulement et leur résultat (B).

A. Le contexte de la réforme agraire.

Depuis les accords de Genève du 20 juillet 1954[162], le Vietnam est provisoirement divisé en deux zones : le Nord et le Sud. Le Nord, connu sous

[162] Les accords de Genève marquent la fin de la guerre d'Indochine qui, depuis 1946, opposait principalement la France au Việt Minh. Le traité est rédigé à la suite de la chute du camp retranché de Dien Bien Phu. Il est officiellement signé le 20 juillet 1954 à minuit, puis ratifié le 21 juillet 1954 à Genève entre la République française (pour laquelle le Général Henri Delteil représente le Gouvernement Mendès-France) et la République démocratique du Vietnam, nom utilisé depuis 1945 par le Gouvernement Việt Minh.

le nom de République démocratique du Vietnam, a une superficie de 158750 km² dont 14700 km² de plaine contre 102000 km² de montagnes. En 1957, la population se répartissait de la façon suivante : population urbaine, 5,88% ; population rurale, 94,12%[163]. L'accroissement naturel de la population a été évalué à 3,45% par an.

Après la « Révolution d'août 1945 », le Gouvernement provisoire vietnamien a été formé (le 2 septembre 1945) sous l'égide du président Ho-Chi-Minh. À partir de cette date, le Vietnam est entré dans la phase de ce qu'on appelait la « révolution nationale-démocratique-populaire », phase qui a duré jusqu'au rétablissement de la paix en 1954. Elle était caractérisée essentiellement par l'accomplissement de deux tâches « indissolublement liées sur le plan de la stratégie révolutionnaire », à savoir « la lutte anti-impérialiste et la lutte antiféodale »[164]. À cet effet, le gouvernement provisoire a appliqué les mesures suivantes :

- exonération de l'impôt foncier pour toutes les exploitations inférieures à 0,9ha (c'est-à-dire environ 30% des exploitations) ;

- mise au point d'une loi agraire prévoyant le partage des terres des colons français et des Viet-gian (« traître ») ; diminution de 25% du taux des fermages et du taux d'intérêt pour les emprunts paysans.

---

[163] Recueil de statistiques, *Trois années de reconstruction économique, 1955-1957* (Hanoi, 1959, p. 40).

[164] Truong Chinh, *Phuong cham chien luoc cua Dang ta* (La stratégie de notre Parti), Hoc Tap (Étude), numéro spécial publié à l'occasion du 30e anniversaire du Parti communiste (janvier 1960).

Dans son œuvre célèbre[165], M. Truong Chinh a souligné que dans « l'économie de résistance », il fallait mettre en premier lieu l'accent sur le développement de l'agriculture. Plus loin, il insistait sur le fait qu'on devait « appliquer pas à pas la politique agraire et par-là, améliorer les conditions de vie de ceux qui satisfont l'essentiel des besoins de la résistance en homme et en biens, les paysans ».

Ainsi, la famine fut écartée et le ravitaillement du front assuré ; cela, grâce « au mouvement d'émulation pour l'augmentation de la production qui a soulevé tout le pays, tant en zone libre que dans les bases de guérilla : augmentation de la superficie cultivée et du rendement, développement des petits travaux d'hydraulique agricole, protection des digues, défense contre les catastrophes naturelles et les sabotages de l'ennemi, généralisation de la pratique d'entraide »[166]. Cet accroissement de la production agricole aurait été difficile si une politique de réforme agraire n'avait pas été mise en place.

B. Le déroulement de la réforme agraire et son résultat.

La réforme agraire doit résoudre non seulement la contradiction entre les paysans et les propriétaires fonciers, mais aussi celle existant entre la paysannerie et l'impérialisme. Elle doit donc avoir un caractère double : « démocratique » et « national ». En d'autres termes, pour un pays

[165] Truong Chinh, *Kháng chiến nhất định thắng lợi (*Résistance arrivera infailliblement à la victoire), série d'article publiée dans le journal « La Réalité » (Sự thật), 1947.

[166] Cf. extraits du rapport gouvernemental présenté par M. Pham Van Dong devant l'Assemblé nationale du 1er décembre 1953, *Cahiers internationaux (*Paris, 1954).

comme le Vietnam, la question nationale était essentiellement une question paysanne et le contenu de celle-ci n'était autre que la réforme agraire. Selon l'analyse de Vo Nhan Tri[167], on peut diviser cette politique en trois étapes.

Au cours de la première étape (1945-1949), les mesures agraires prises dès 1945 furent confirmées par un décret du 14 juillet 1949 insistant sur la nécessité de réduire la rente foncière de 25% et de supprimer toutes les obligations supplémentaires imposées aux métayers (dons, corvées…). Par ailleurs, dans les premières années de la Résistance, le Gouvernement a provisoirement confié les terres dont les propriétaires étaient absents, aux paysans qui en avaient peu ou pas.

La deuxième étape (1949-1953) fut caractérisée principalement par les mesures suivantes : réalisation concrète de la politique de réduction des fermages ; réduction des taux de l'usure à 18% et 20% ; abolition des dettes pour lesquelles les intérêts déjà versés représentaient plus de deux fois le montant du capital, des dettes contractées avant la Révolution d'août 1945 et enfin de celles dont les créanciers avaient fait l'objet de condamnations pour leur attitude à l'égard du mouvement national ; augmentation de l'impôt foncier en ce qui concerne les terres appartenant aux propriétaires fonciers. En 1952, sur 3 millions d'hectares appartenant aux propriétaires fonciers et aux colons français, 156 000 ha (soit 5%) firent l'objet de réduction de rentes, 250000 ha (8%) furent distribués ; en outre, 317000ha de terres communales furent partagés. Tirant les leçons de cette période, M. Truong Chinh a écrit que le Gouvernement aurait dû « mobiliser les masses » pour appliquer le

[167] Nhan Tri (V.), *La politique agraire du Nord-Vietnam* (Tiers-Monde, tome 1, n° 3, pp. 353-372).

décret concernant la réduction de la rente foncière du 14 juillet 1949. Au lieu de cela, on s'était trop préoccupé de convaincre les propriétaires. C'est pourquoi les résultats au cours de la période 1949-1952 ont été assez limités et inégaux dans les différentes régions[168].

À partir du 19 décembre 1952, sixième anniversaire de la « Résistance généralisée », une nouvelle orientation fut donnée par Ho Chi Minh, qui proclama « une véritable mobilisation de masses » en vue de mettre fin à l'exploitation féodale. Partant de cette indication, des solutions furent adoptées par le Parti communiste (le Parti Lao Dong) et par la Commission permanente de l'Assemblée nationale. Une loi dite « Loi sur la réforme agraire »[169] a été votée par l'Assemblée nationale le 4 décembre 1953. Elle a ainsi ouvert la voie à la 3e étape (1953-1956). Le but et la signification de la réforme sont clairement définis dans l'article 1er du chapitre 1er de la Loi : « Abolir le régime de l'accaparement des terres par les colonialistes, abroger celui de la propriété féodale, cela afin de : réaliser le régime de la propriété terrienne des paysans ; libérer les forces productives de la campagne, donner une forte impulsion à la production agricole, ouvrir la voie au développement industriel et commercial ; améliorer les conditions de vie des paysans, accroître les forces du peuple et celles de la Résistance ; achever l'œuvre de la libération nationale, consolider le régime de démocratie populaire… ». La réforme agraire mettait en œuvre plusieurs espoirs du Parti communiste. Elle s'acheminait vers une réforme radicale dont le champ dépassait la question

[168] Cf. art. cit. *Hoc Tap,* 1960, p.27. Dans la même revue, le Général Vo Nguyen Giap a parlé à ce sujet « d'une certaine sous-estimation de la tâche anti-féodale » (p. 65), au cours de cette période.

[169] *Agrarian reform law* (brochure en anglais), Hanoi, 1955.

foncière. De toute façon, elle était considérée comme la prémisse obligatoire de la Révolution vietnamienne.

Quant aux modalités, elles sont précisées en détail dans le chapitre II : les terres des colons français sont confisquées en totalité (art. 2). Au contraire, les terres et les biens des « propriétaires traîtres ou réactionnaires et des notables cruels » ne sont confisqués qu'en proportion « du degré de gravité des faits imputés à chacun d'eux » (art. 3). Quant aux « personnalités progressistes, propriétaires ordinaires », ils sont indemnisés en bons du Trésor spéciaux pour les terres, instruments agricoles et cheptel, leurs autres biens leur étant laissés (art. 4). La même procédure est appliquée à l'égard des terres des collectivités publiques ou privées et de celles appartenant aux églises et aux pagodes.

Toutes les terres réquisitionnées de la réforme sont partagées entre les paysans sans terre, les paysans moyens et les paysans pauvres. Les personnes responsables du culte des ancêtres et autres communautés religieuses peuvent être autorisées à conserver une partie de leurs rizières pour les besoins du culte. Les propriétaires condamnés à moins de cinq ans d'emprisonnement ainsi que les familles des soldats « de l'armée fantoche » ont également droit au partage (art.25). Il est à remarquer que les terrains et rizières exploités à l'aide de machines, les plantations de café, d'hévéas ou d'autres plantes industrielles ne sont pas soumis au partage (art. 22), car ils sont nationalisés et exploités dans des fermes d'État.

En ce qui concerne l'organisme compétent, le Gouvernement a établi les comités de réforme agraire à l'échelon national, régional et provincial (art.32). À l'échelon de la commune, le « Conseil des délégués-paysans » et

le Comité exécutif de « l'Union paysanne » sont les organismes légaux chargés de l'exécution de cette loi (art.33). Dans toutes les localités où se déroule « la mobilisation des masses » pour la réforme, un Tribunal populaire spécial est installé pour juger « les réactionnaires et les despotes ». En somme, la mise en œuvre de la réforme est généralement confiée à la population elle-même.

Pour assurer l'application de cette réforme, le Parti communiste (Parti Lao Dong) a précisé la distinction entre les différentes catégories sociales, qui était fondée moins sur la quantité de terre possédée que sur le mode d'exploitation du sol :

- « le propriétaire foncier » est celui qui a une superficie plus ou moins étendue (parfois quelques hectares seulement), mais ne travaille pas lui-même car il vit des fermages et de l'usure ;
- « le paysan riche » cultive lui-même ses rizières et dispose d'un excédent de terre sur lequel il emploie de la main-d'œuvre salariée ;
- « le paysan moyen » vit uniquement de sa terre sans exploiter autrui ;
- « le paysan pauvre » possède trop peu de terre pour se nourrir et doit en louer ailleurs ;
- « le paysan sans terre » est le plus exploité et le plus pauvre.

Une politique de classe est établie par le Parti. Il faut : « S'appuyer fermement sur les paysans pauvres et les paysans sans terre, s'unir étroitement avec les paysans moyens, s'allier avec les paysans riches, renverser la classe des propriétaires fonciers, abolir le règne d'exploitation féodale de façon graduelle

en adoptant une attitude différenciée vis-à-vis des diverses catégories de propriétaires fonciers, accroître la production et activer la Résistance »[170].

Selon les statistiques officielles[171], environ 900 000 ha de rizières et des terrains, plus de 100 000 buffles et bœufs, 1800 000 instruments aratoires, ont été répartis entre 2 127 256 foyers paysans comprenant 8 450 000 personnes, soit presque 80% des paysans du Nord du Vietnam. Environ 37,9% de familles rurales ont reçu en partage la terre qu'elles avaient travaillée pour le compte des propriétaires fonciers ; 34,9% se sont vu attribuer un supplément. Les propriétaires ont reçu eux-aussi une part de terre pour vivre de leur labeur et « se rééduquer par le travail ». Si on compare la situation avant et après la réforme agraire, on constate que la situation des paysans riches et des paysans moyens n'a pas beaucoup changé. Par contre, celle des paysans pauvres, des paysans sans terre et des propriétaires fonciers s'est modifiée de manière radicale. Quelques chiffres cités par le tableau de la redistribution des terres ci-après le montrent.

Classe sociale	Avant la réforme (en mètre carré par personne)	Après la réforme (en mètre carré par personne)

[170] Bui Tin, *Cải cách ruộng đất : Những bài học còn nóng hổi* (La réforme agraire : leçons encore brûlantes), mise en ligne sur www.talawas.org, octobre 2006.

[171]*Hoàn thành cải cách ruộng đất và khôi phục kinh tế quốc dân (*1955-1957) (Achever la réforme agraire et réétablir l'économie nationale [1955-1957)] (article mis en ligne sur le site officiel du Gouvernement de la République socialiste du Vietnam : www.chinhphu.vn, 22/08/2010).

Propriétaires fonciers	6,499	1,010
Paysans riches	2,141	2,135
Paysans moyens	1,151	1,665
Paysans pauvres	0,455	1,431
Paysans sans terre	0,199	1,528

Malgré les erreurs qui ont été commises au cours de la réforme, dénoncées à la dixième session du Comité central du Parti Lao Dong (septembre 1956), et évoquées par le général Vo Nguyen Giap dans son important discours à la population de Hanoi du 29 octobre 1956, l'opinion générale s'accorde à reconnaître que le bilan fut dans l'ensemble positif. Cette réforme a permis, d'une part, l'élimination définitive des propriétaires fonciers en tant que classe et d'autre part, la promotion d'une paysannerie travailleuse (conséquences politiques). La réforme a aussi permis la disparition de l'analphabétisme et un progrès dans la culture et l'éducation (conséquences culturelles). Les élites du Parti Lao Dong soulignent aussi que la réforme agraire a beaucoup contribué à la victoire de la Résistance »[172].

[172] Nguyen Giap (V.), *Dien Bien Phu* (en français), Hanoi, 1959.

Conclusion du § 1.

En étudiant la réforme agraire mise en place au Nord du Vietnam pendant les années 1950, on peut partager l'opinion de Nicolas Plessz[173] pour dire que cette réforme n'a pas été réalisée dans un contexte où la gravité des problèmes sociaux, démographiques ou économiques la rendait absolument indispensable. Bien au contraire, la réalisation de la réforme agraire est un fait essentiellement politique et elle était subordonnée à une conjoncture intérieure et extérieure favorable plutôt qu'aux conditions objectives de la structure socio-économique. Dans la tactique préconisée par Lénine et développée d'une façon encore plus systématique par Mao Ze Dong, la distribution des terres et l'abolition des fermages constitue une arme décisive dans la conquête du pouvoir par les forces communistes qui s'appuient largement sur l'élan révolutionnaire des paysans. Pour les communistes, la question foncière est aussi bien politique que juridique. C'est pourquoi on ne peut pas se dispenser d'une approche politique en étudiant le droit foncier socialiste.

Nous avons montré que la propriété foncière privée, confiée par le pouvoir colonial au titulaire indigène ainsi qu'européen, a été reconnue pendant la période coloniale. Avec la réforme agraire du Parti communiste, la privatisation de la terre a été complètement effacée. Ceci permet d'affirmer que le droit communiste a rompu les institutions foncières du passé. En tout état de cause, la réforme agraire était justement la prémisse de la

[173] Plessz (N.), *Méthode d'étude des réformes agraires dans les pays insuffisamment développés* (Revue française de science politique, 4è année, 1954, p. 56-59).

nationalisation communiste des terres – l'une des caractéristiques du droit socialiste foncier.

§ 2. La nationalisation communiste des terres.

Dans les économies capitalistes, la valeur des terres est perçue comme une exploitation indirecte du travail et le revenu du propriétaire foncier est le résultat de cette exploitation. Dans les pays socialistes, il fallait donc nécessairement éliminer la propriété privée et réduire sa valeur à zéro. En d'autres mots, la terre devait être nationalisée.

La nationalisation des moyens de production est une caractéristique fondamentale de tous les pays socialistes, dont le Vietnam. Mais les travaux de recherche sur les villes socialistes remettent en question la conception selon laquelle la nationalisation des terres consiste en un processus ayant fait table rase du droit de propriété[174]. Au contraire, la gestion socialiste des terres a conduit à la division de la propriété en plusieurs catégories de droits de propriété qui ont été transférés aux organisations et entreprises d'État ou qui ont été laissées aux individus.

[174] Nous faisons référence dans ce passage à deux textes très complets sur la propriété dans les régimes socialistes : le chapitre de Peter Marcuse sur la privatisation des terrains résidentiels dans *Cities after Socialisme*, sous la direction de Gregory Andrusz, Michael Harloe et Ivan Szeleny (Wiley-Blackwell, 2011) et le chapitre 5 de János Kornai, *From Socialism to Capitalism : Eight Essays* (Central European University Press, 2008).

En théorie, la propriété publique des moyens de production devait prendre une forme radicalement nouvelle, rompant avec le droit féodal et le droit colonial, en passant directement sous le contrôle des ouvriers et des paysans. Mais dans les faits, la nationalisation se fit en termes capitalistes, puisqu'elle consista simplement à transférer les droits de propriété des personnes privées à l'État en tant que personne publique. L'enjeu résidait justement dans le choix entre les biens qui devaient passer sous la propriété publique et ceux qui restaient aux individus. Le principe évoqué est que tous les biens susceptibles de produire des plus-values (ou bien de production) devaient revenir à l'État. Ainsi, il était possible, pour un particulier, de posséder une voiture, mais pas un bus, une petite maison individuelle, mais pas un immeuble d'appartement, un atelier artisanal, mais pas une chaîne de production.

La notion de droit de propriété établit une distinction entre deux types de droits : les droits d'aliénation et les droits d'usage[175]. Cette distinction permet de comprendre la répartition des droits d'un même bien entre plusieurs personnes physiques ou morales. Les droits d'aliénation correspondent au droit de vendre ou de transférer la propriété. Dans le régime socialiste, ils revenaient entièrement à l'État. En revanche, les droits d'usage étaient attribués aux entreprises, organisations, coopératives et individus sous des

[175] Cette distinction nous semble pertinente pour approcher le droit de la propriété foncière dans le régime socialiste. Quant à la définition qui s'inspire du droit romain, déjà reconnue largement dans les pays de la famille romano-germanique, les attributs du droit de propriété sont le droit d'usage (usus), le droit d'exploitation (fructus) et le droit de disposition (abusus).

conditions déterminant leur usage et (le plus important) leurs droits aux revenus tirés de l'exploitation des terrains.

En réalité, le passage des terres et des biens immobiliers privés sous la propriété d'État et la propriété collective se fit différemment dans les villes et dans les campagnes. On va voir, tout d'abord, ce qui a été fait dans les zones urbaines (A), puis la situation dans les zones rurales (B).

A. L'étatisation des propriétés immobilières privées.

Nous ferons référence à l'étude de Laurent Pandolfi pour étudier le processus de l'étatisation dans les zones urbaines du Nord du Vietnam[176].

Il faut, en premier temps, parler des politiques du Parti communiste à partir de la fin des années 1950 et au début des années 1960[177]. En 1958, la politique de transformation et de développement économique fut lancée. Elle consistait à nationaliser les entreprises en les fusionnant dans de grandes compagnies d'État. Les chefs d'entreprise ou les commerçants, ainsi que leur famille, devenaient des salariés de ces entreprises. Peu à peu, le commerce privé fut intégré dans les coopératives de l'État. En 1965, le commerce d'État rassemblait85% des marchandises en circulation pour la vente au détail. La

[176] Pandolfi (L.), *Une terre sans prix – réforme foncière et urbanisation à Hanoi 1986-2000 (*Th. Urbanisme, Paris 8, 2001).

[177] Dans les textes du PCV et les documents historiques, cette période (1954-1965) est intitulée « la période de la construction du Socialisme au Nord, de la lutte contre l'empire américain et l'autorité de Saigon au Sud » (en vietnamien : *Thời kỳ xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, đấu tranh chống đế quốc Mĩ và chính quyền Sài Gòn ở miền Nam*).

proportion de la propriété publique dans l'industrie et le commerce de 1955 à 1959 était la suivante[178].

	1955	1959
Industrie	41,7%	91,7%
Commerce extérieur	77%	100%
Commerce intérieur (commerce de gros)	28,1%	89%
Commerce intérieur (commerce de détail)	20,3%	80,4%

Cela a conduit à une première conséquence sur le statut de la propriété immobilière : par exemple, dans le centre de Hanoi – la capitale, la plupart des commerces, nationalisés, était située au rez-de-chaussée des maisons individuelles. Les anciens propriétaires conservaient leurs droits sur le reste du bâtiment.

Ensuite, en 1960, l'État a mis en œuvre la politique dite de « transformation socialiste du logement ». Le but de la réforme était de parvenir à une utilisation socialiste du parc immobilier existant. Cela consistait

[178] Thrift (N.J.), Forbes (D.K.), *Cities, socialism and war. Hanoi, Saigon and the Vietnamese experience of urbanisation* (Environment and Planning D. Society and Space 3, 1985, p. 279-308).

en un partage forcé des logements entre différentes familles. En matière de droit de propriété, le partage des logements a pris deux formes distinctes : la nationalisation et les contrats entre personnes privées. Les maisons qui avaient été réquisitionnées par l'armée pendant la guerre, pour lesquelles l'administration payait jusque-là un loyer modique aux anciens propriétaires, furent également placées sous la propriété de l'État sans aucune compensation. Dans le contexte idéologique de l'époque, les propriétaires immobiliers étaient des bourgeois qui devaient désormais partager à égalité les conditions de vie de l'ensemble des travailleurs.

On peut mieux appréhender le processus de nationalisation à travers l'exemple de Monsieur Minh (pseudonyme). Le père de ce dernier était un riche homme d'affaires vietnamien. En 1935, il avait acheté à un Français une maison de style européen située dans un quartier construit durant la période coloniale. Il possédait aussi un commerce qui fut réquisitionné par l'État lors de l'interdiction du commerce privé. Sa propriété consistait en un bâtiment principal, un garage pour automobile et une dépendance. En 1961, les cadres politiques du quartier demandèrent à M. Minh de loger la famille de Monsieur Hung dans la dépendance. Quelques années plus tard, on lui demanda de laisser une chambre de l'étage pour installer une classe maternelle. Mais une fois qu'il eut donné son accord, on lui a imposé une nouvelle famille, celle de Mme Hồng. Un peu plus tard, une troisième famille, celle de M. Luân, vint s'installer dans le garage. Au total, quatre familles, soit entre 15 et 18 personnes, se partagèrent la maison. Ces familles étaient celles de jeunes cadres politiques venus des provinces voisines. L'origine provinciale des nouveaux habitants est à l'origine de bien des conflits entre les anciens et les nouveaux habitants. Sans qu'ils le disent clairement, les propriétaires

critiquent le mode de vie « rustique » des familles venues de la campagne. Au contraire, les « anciennes familles de Hanoi », celles qui ont baigné dans la culture européenne de la colonie, sont souvent très cultivées et ont adopté un mode de vie à l'occidentale[179].

Le titre de propriété de la maison de M. Minh, bien qu'il le possède, n'a plus aucune valeur. Il n'était désormais plus propriétaire au sens de la propriété personnelle que d'une seule pièce, alors que le reste de sa maison était passé sous la propriété de l'État. Monsieur Minh était obligé de louer le reste de sa propriété à ces familles étrangères dans la mesure où le service du logement à cette période[180] leur délivrait une attestation de « droit d'usage d'une surface de logement » signée de la main du président du comité populaire de Hanoi. L'attestation indiquait en quelques lignes la superficie réservée à chaque foyer ainsi que le droit de tous aux parties communes (salle de bain, cuisine…) lorsqu'elles partageaient une même maison.

Certaines familles acceptaient de partager leur logement non par voie de nationalisation, mais par contrat. C'est le cas de celle de Mme Thoa. Au début du XIXème siècle, un riche commerçant chinois possédait dans la vieille ville une maison de style mandarinal. En 1920, il loua l'étage à une famille

---

[179] Koperdraat (A.), Schenk (H.), *« Tàn dư thuộc địa lúc giao thời : Người Hà Nội ở khu phố Pháp (The Ancient Quarter of Hanoi : A Reflection of Urban Transition Processes) »* (Éd. Université nationale du Vietnam à Hanoi, 1998, p. 82).

[180] Ce service est dénommé en vietnamien "sở nhà đất". Le service du logement était responsable de la gestion des logements qui n'étaient pas gérés directement par les entreprises et les administrations publiques. Il s'agissait de l'une des administrations les plus difficiles d'accès en raison de son pouvoir d'attribution des droits d'usage des logements. Elle veillait aussi au respect de ces droits et devait résoudre les conflits intervenant entre les locataires.

vietnamienne, celle de Mme Thoa. En 1940, il a dû quitter précipitamment Hanoi pour rentrer en Chine. Sa famille le rejoignit trois ans plus tard. Elle a alors vendu la maison à Mme Thoa pour une somme modique. Entre 1945 et 1953, la maison fut abandonnée par la famille de Mme Thoa en raison des affrontements entre l'armée française et la rébellion communiste vietnamienne. La famille se réfugia à une vingtaine de kilomètres de Hanoi, dans le bourg de Dong Anh. Pendant cette période, la maison fut occupée par les militaires vietnamiens. En 1954, Mme Thoa a repris sa maison. Comme sa famille était très modeste, elle ne fut pas concernée par la nationalisation des résidences des « bourgeois ». En revanche, elle s'est rendue compte qu'elle ne pourrait conserver l'usage entier de sa maison dans un contexte où Hanoi était soumis au Gouvernement des communistes. Alors, lorsque commença la campagne de réforme socialiste du logement en 1960, Mme Thoa a invité la famille de Mme Xuyen à s'installer dans une pièce du rez-de-chaussée. Un peu plus tard, c'est monsieur Kế qui vint occuper un étage et c'est lui qui a fait venir M. Hải pour habiter une des deux pièces de l'étage. Puis, M. Thanh s'est installé dans la cour en construisant au début une simple baraque en bambou. Il a consolidé son habitation années après années en fonction des matériaux qu'il pouvait récupérer. Durant la période de réforme socialiste des logements, encore deux familles s'installaient sur un terrain situé à l'arrière de la parcelle de Mme Thoa et l'une d'elle a construit un bâtiment qui dépassa sur sa parcelle. Au début de la décennie 1980, la parcelle de Mme Thoa fut encore réduite par un bâtiment construit sur la parcelle voisine qui empiéta de quelques mètres sur le terrain de Mme Thoa. Lorsque les familles partageant les mêmes parcelles se sont agrandies, il fallut construire des maisons de fortune dans les espaces inoccupés, d'où des conflits incessants entre familles.

Au niveau juridique, ces occupations étaient des transactions civiles entre particuliers et elles étaient considérées comme volontaires. Il existait entre toutes ces personnes des contrats sur le partage des maisons. La majorité de ces contrats était des dons ou des prêts, parfois des échanges de logements. La location a aussi existé au début, mais elle était mal perçue par les autorités publiques et bien souvent elle se transformait en prêt. En tout cas, à la différence de la nationalisation, l'État n'était pas propriétaire de ces logements. Ils relevaient de la propriété personnelle. Théoriquement, ils étaient aliénables, mais sous réserve d'une bonne raison d'ordre personnel (déménagement, décès…). Les transactions n'étaient pas officiellement interdites, mais comme elles nécessitaient de nombreux permis, elles étaient quasiment impossibles en pratique.

Dans les deux exemples évoqués, chaque propriété fut entièrement partagée selon un seul mode (la nationalisation ou le contrat entre personnes), mais il existait également des bâtiments qui furent partagés selon les deux modes à la fois. Il était possible qu'une famille bourgeoise invite des proches à s'installer chez elle sous la forme du prêt d'une ou deux pièces, puis les autorités nationalisaient le reste de la propriété et des espaces non bâtis. Toutes ces analyses montrent que le statut juridique des logements dans les zones urbaines du Vietnam dans les premières années du socialisme était extrêmement complexe. Un très grand nombre de maisons était divisé entre une propriété personnelle et une propriété d'État. À ceci s'ajoutaient les cas d'occupation des logements sans l'accord de propriétaires ni l'autorisation de l'administration. Cette complexité de la situation des logements a aussi existé au Sud, quand les communistes ont pris le pouvoir à partir de l'année 1975.

En ce qui concerne les terrains non-bâtis, ils furent définitivement incorporés dans la propriété d'État en 1962. Le marché des terrains urbains n'existait plus. Seules les entreprises et les organisations étatiques pouvaient se voir céder des droits d'usage du sol pour établir leurs activités de production ou loger leurs salariés. Une fois un terrain attribué à un organisme, celui-ci était responsable de son utilisation, mais il ne disposait d'aucun droit d'aliénation. Si l'État décidait de changer l'attributaire d'un terrain, une négociation s'engageait avec la direction de l'entreprise ou de l'organisation pour lui trouver un autre terrain. Toutefois, les changements d'attributaires des terrains urbains étaient rares. Lorsque de nouveaux besoins de terrains apparaissaient, l'État préférait convertir des terrains agricoles. Ceci nous conduit à envisager maintenant le régime juridique des terrains ruraux.

B. La collectivisation par voie de coopération agricole dans les zones rurales.

La collectivisation des terres rurales, mise en œuvre dès la réforme agraire au Nord, intervient vite pour permettre une augmentation rapide de la productivité des terres. En effet, la réforme agraire n'apparaît dans l'esprit de ses promoteurs que comme une étape nécessaire vers la coopération

agricole[181], cela d'autant plus qu'avec le retour à la paix, le Nord-Vietnam s'est mis « en marche vers la révolution socialiste »[182].

Pour marcher vers le socialisme, l'économie doit s'appuyer à la fois sur l'industrie socialiste et sur l'agriculture collectivisée et cette dernière constitue le maillon principal dans l'ensemble du travail d'édification socialiste[183].

Partant des contradictions majeures existant au Nord du Vietnam après la réforme agraire, le PCV a affirmé que pour les résoudre, la coopération agricole doit être menée sur trois fronts : transformation des rapports de production, révolution technique, éducation idéologique. Il a aussi précisé que la contradiction la plus importante à résoudre était actuellement celle des deux voies : capitalisme ou socialisme ; autrement dit, celle des rapports de production dans l'agriculture. La transformation de ces rapports de production créera donc des conditions favorables au perfectionnement de la technique, qui en retour, stimulera la production agricole.

Ainsi, à l'instar de la Chine, le Nord du Vietnam s'engage directement dans la coopération agricole sans attendre les machines agricoles que fournira l'industrialisation du pays, en s'efforçant « de transformer pas à pas les

---

[181] Ze Dong (M.), *The questions of agricultural cooperation* (Pékin, Foreign Languages Press, 1956, p. 32).

[182] Avant le rétablissement de la paix, les dirigeants du Nord-Vietnam s'assignaient comme tâche principale « la lutte anti-impérialiste et anti-féodale ». Depuis lors, ce mot d'ordre est devenu : « Révolution socialiste au Nord et achèvement de la révolution nationale, démocratique et populaire au Sud ».

[183] La 16ème Commission du Comité central du PCV insista sur le fait que seule la collectivisation par voie de coopération peut surmonter les difficultés au niveau de la production, donc améliorer la qualité de vie.

rapports de production, tout en perfectionnant graduellement la technique et en augmentant les rendements » (Truong Chinh, *ibid.*). En effet, dans les conditions d'une agriculture non encore mécanisée, les coopératives peuvent déjà, par l'organisation du travail collectif, améliorer les procédés d'exploitation par l'irrigation, l'emploi des engrais, la sélection des semences, les labours profonds et le repiquage serré. Il leur est ainsi possible d'augmenter les rendements et de pratiquer la polyculture (cultures alimentaires et industrielles), de développer l'élevage, la pisciculture et les métiers secondaires.

En résumé, selon l'affirmation du Premier ministre Pham Van Dong, « le Nord du Vietnam peut et doit activer la coopération bien que son agriculture ne soit pas encore mécanisée. Avec le temps, les petites coopératives grandiront et deviendront capables d'organiser la grande production sur la base de la mécanisation et de l'électrification progressive des campagnes »[184]. Durant cette période, l'industrie doit commencer par produire des outils améliorés et des engrais chimiques destinés à l'agriculture.

Pour la mise en œuvre, la collectivisation par voie de coopération agricole progresse graduellement et passe par trois étapes : groupes d'entraide, coopératives de type semi-socialiste et coopératives entièrement socialisées. Ce passage graduel en évitant les changements brusques dans le mode de vie des paysans permet, d'une part, de les persuader plus facilement, d'autre part,

[184] Pham Van Dong, *La question paysanne au Vietnam* (Paris, La nouvelle revue internationale, 1959, p. 8).

d'éviter une baisse éventuelle de la production et enfin d'avoir assez de temps pour former les cadres destinés à gérer les coopératives[185].

La première étape est l'organisation des groupes d'entraide qui sont fondés sur le système de la propriété privée des terres et des principaux moyens de production. Les membres du groupe possèdent leur terre, mais les travaux des champs sont faits en collectivité. Les groupes sont classés en deux catégories : saisonnières ou permanentes. Dans le premier cas, les paysans ne se groupent que pour les gros travaux, semailles ou moissons qui leur permettent de tirer le meilleur parti possible des instruments aratoires et des animaux de trait qu'ils possèdent. Dans le second cas, les membres cultivent leur lopin individuel, et en dehors de ce travail, se prêtent une aide mutuelle. Le travail est peu à peu réparti selon les capacités de chacun et le rendement qui s'accroît. Les équipes permanentes peuvent posséder quelques moyens de production communs. À la fin de la journée, on évalue le travail de chacun selon un système de points pour le calcul du salaire. Dans cette première étape, ni les terres ni les récoltes n'étaient mises en commun.

En effet, le mouvement des groupes d'entraide s'était développé à partir de 1953, en connexion étroite avec la réforme agraire et s'est généralisé aussitôt après le rétablissement de la paix au Nord, surtout à partir du milieu de l'année 1955. Vers le milieu de 1956, 58,7% des foyers agricoles avaient

[185] L'expérience chinoise a prouvé "que la méthode de progression par paliers…a permis aux paysans de bénéficier continuellement d'avantages nouveaux au cours du mouvement pour la coopération, de s'habituer peu à peu au mode de production collective, de se détacher assez naturellement et facilement de la propriété privée… et d'accepter le système de la propriété collective (Cf. Liou Chao Tchi, *Rapport politique du C.C.au VIIIe Congrès national du P.C.C, 1956).*

adhéré aux groupes d'entraide. Jusqu'en avril 1959, la proportion d'adhésion aux groupes d'entraide était de 70%, dont 25,7% dans les équipes permanentes[186].

Pourtant, ces groupes d'entraide ne sont pas parvenus à résoudre la contradiction fondamentale qui résidait dans la difficile conciliation du travail collectif et de la direction décentralisée de chacune des exploitations, restées en somme assez autonomes. C'est pour cette raison qu'une nouvelle forme d'organisation de la production a existé : la coopérative semi-socialiste. Trois conditions étaient requises pour la mise œuvre de la coopérative : une bonne base de groupe d'entraide ; une aspiration réelle des masses paysannes ; des cadres pour la direction du mouvement.

À ce stade, les principaux moyens de production appartiennent encore aux membres à titre privé. En adhérant à la coopérative, les paysans livrent leurs terres en tant que parts. Toutes les terres sont placées ensuite sous la gestion unique de la coopérative. Toutefois, chaque membre reste le propriétaire de sa terre. Une certaine somme est déduite des revenus totaux de la coopérative pour l'investissement, la réserve des fonds et les frais généraux. Le restant est ensuite distribué à la fois proportionnellement à la qualité et à la quantité du travail fourni par chacun, et aussi proportionnellement à la quantité de terre que chacun a investi comme part au moment de son adhésion.

[186] Sauf indication contraire, tous les chiffres concernant les différentes formes de coopération sont extraits du rapport de M. Truong Chinh, *La coopération…, op. cit.*, cité par Nhan Tri VO, *La politique agraire du Nord-Vietnam, op. cit*, p. 61).

Mais dans la mesure où l'élément socialiste et la propriété privée existent côte à côte dans la coopérative semi-socialiste, de nouvelles contradictions surgissent et ont freiné le développement ultérieur des forces productives. Le Parti communiste a donc opéré graduellement la dernière étape dite de coopérative entièrement socialiste. À ce stade, les principaux moyens de production comme la terre, les bêtes et les machines agricoles lourdes sont propriété sociale de la collectivité. Le revenu total de la coopérative, après déduction de l'investissement et des fonds de réserve et d'autres frais, est distribué aux membres suivant le principe « chacun selon son travail ». Ce type de fonctionnement est assimilé à celui du kolkhoze soviétique. Afin de passer d'une coopérative semi-socialiste à un grade supérieur, il faut, d'après Truong Chinh, réunir les conditions suivantes :

- une élévation des rendements et une augmentation sérieuse des parts revenant aux travailleurs après la récolte ;
- une bonne éducation socialiste qui renforce la solidarité et l'entraide entre les adhérents ;
- une gestion efficace de la coopérative ;
- les cadres qui en sont chargés doivent avoir reçu une formation professionnelle complémentaire, appliquer strictement le principe de gestion démocratique et jouir de la confiance de la collectivité.

Grâce à cette troisième étape, le nombre des coopératives de production agricole a rapidement évolué au Nord[187].

[187]Cf. *News Bulletin*, 22/03/1960.

1956	37
1957	44
1958	144
1959	28000
1960	30000

Ces chiffres indiquent une progression assez rapide à partir de l'année 1958, après un certain ralentissement lors de la découverte des erreurs commise au cours de la réforme agraire. Cela s'explique par le fait que dès l'automne 1958, le Parti Lao Dong a procédé à un vaste travail d'explication auprès des cadres, des membres du Parti et des masses paysannes sur l'existence de deux voies possibles du développement capitalisme ou socialisme en faveur des zones rurales, en concluant que *« seule la coopération peut conduire les paysans à la liberté et au bonheur véritable »* (Truong Chinh, *ibid.*). Il faut ajouter aussi les autres éléments tels que l'augmentation du rendement moyen des rizières des coopératives par rapport à celles cultivées individuellement, l'élévation des revenus des coopérateurs, etc.

Au plan juridique, la collectivisation n'est pas vraiment assimilée à la nationalisation. Afin de ne pas donner l'impression aux paysans de les spolier de leurs terres, la propriété collective ne transférait pas le droit d'aliénation des terrains à l'État, mais à la coopérative. Les foyers ruraux conservaient le droit d'usage des terres, mais n'avaient aucun droit individuel aux revenus qui

en étaient tirés. Comme pour les logements en ville, leurs droits étaient authentifiés par une attestation de droit d'usage. Ils étaient salariés des coopératives qui leur distribuaient les revenus en fonction du niveau de production[188].

Après la réunification du pays en 1975, l'État a repris en main la gestion des terres. La propriété foncière collective a disparu et le régime juridique des sols fut unifié sous la propriété de l'État par la Constitution de 1980[189]. À partir de cette date, l'État allouait les terres agricoles aux coopératives et aux individus. Les contrats de production entre l'État et les coopératives prévoyaient que des terres allouées aux coopératives pourraient être sous-louées aux ménages pour leurs besoins propres.

Conclusion du § 2.

Comme la réforme agraire, la nationalisation communiste des terres est considérée comme une « révolution » en matière foncière - une tâche indispensable en vue de la construction du socialisme au Vietnam. Les réformes exécutées dans le cadre de cette « révolution » ont profondément changé la vie des zones urbaines et rurales. Puisque la privatisation est

---

[188] Pandolfi (L.), *Une terre sans prix – réforme foncière et urbanisation à Hanoi 1986-2000 (op.cit.,* p. 54).

[189] L'article 20 de la Constitution de 1980 dispose que « l'État assure la gestion unifiée des terres selon une programmation commune en vue de leur utilisation rationnelle et économique » et que « les terres destinées à l'agriculture et à la sylviculture ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins sans l'autorisation des services compétents de l'État ».

complètement effacée, la terre est gérée soit directement par l'État, soit par les coopératives. La maîtrise de la terre est, pour les communistes, l'assise fondamentale contribuant à la mise en œuvre des politiques économico-sociales socialistes, dont la plus importante est une économie planifiée et dirigée de manière absolue par l'État.

Conclusion du Chapitre I.

L'introduction du socialisme est indéniablement l'évènement le plus important de l'histoire du Vietnam au XXème siècle. Elle se caractérise, tout d'abord, par la révolution de libération nationale, ensuite par la construction de la société socialiste. Le résultat final est la prise de pouvoir de l'État socialiste, qui est essentiellement dirigé par le Parti communiste.

Inspiré profondément par l'idéologie socialiste, l'État communiste vietnamien a mis en place nombre de réformes dans plusieurs domaines. Dans ce contexte, la question foncière était inévitablement centrale et a connu deux réformes importantes.

La propriété privée – germe du capitalisme a été supprimée ; intervient ensuite la nationalisation des propriétés immobilières et des terres rurales. La question de savoir si les actions foncières réalisées par l'État socialiste du Vietnam ont donné des résultats positifs dans la pratique mérite évidemment d'être posée. Des éléments de réponse vont être donnés dans les développements qui suivent, relatifs au droit foncier moderne.

Chapitre II. La propriété foncière vietnamienne moderne : Un effort de rénovation en dépit des contraintes.

L'édification du socialisme a emporté de nombreuses conséquences au Vietnam. La politique conservatrice du Parti communiste a empêché le développement d'un pays qui venait d'être dévasté par deux guerres. Par ailleurs, elle a bouleversé la société vietnamienne et a fait naître des fléaux sociaux. C'est dans ce contexte que se mettra en place le « *Doi Moi* » (Politique du Renouveau général). Cette politique a contribué aux rénovations du domaine foncier. À cette époque sont intervenus des changements assez radicaux au niveau de la gestion foncière (Section I). Pourtant, les efforts du système politique vietnamien n'ont pas abouti à des réformes réellement positives en matière foncière (Section II).

Section I. Le réveil de la question foncière à la lumière du Renouveau.

Le Renouveau est une période importante de l'histoire du Parti communiste et a apporté des changements radicaux dans l'idéologie des élites politiques vietnamiennes[190]. Les promoteurs de cette politique ont réussi à faire valoir des potentialités du pays qui s'était endormies pendant les

[190] Tran Duc Luong, Président du Vietnam de 1997 à 2006, a insisté sur le fait que le 6ème Congrès du PCV où a été lancée la politique du Renouveau était vraiment un « Congrès de renouveau idéologique ». Ce renouveau est essentiellement le résultat de débats théoriques au sein du Parti afin d'avoir de nouvelles conceptions sur le socialisme.

premières années de la construction de la société après l'Indépendance[191]. Il convient d'analyser de façon globale le *DOI MOI* (§ 1) avant de se focaliser sur les réformes foncières à la lumière de cette politique (§ 2).

§ 1. Renouveau (*Doi Moi*) : l'effort du Vietnam pour sortir de la crise.

La politique du Renouveau montre l'effort de l'État et du PCV pour améliorer le système économico-social. Dans le contexte de la paix, les communistes vietnamiens ont pris conscience que le problème d'alors n'était pas seulement la lutte contre les forces hostiles capitalistes, mais qu'il fallait aussi s'intéresser aux facteurs économiques[192]. Les promoteurs du Renouveau

[191] Pour appuyer cet argument, nous nous référons à un passage de Caroline Ronsin : « La libéralisation économique entamée en 1986 avec la réforme du *Doi Moi* met au crédit du PCV le développement rapide d'un pays ruiné par des années de guerre et de mauvaise gestion. En suivant le mouvement d'ouverture lancé par la Chine dans les années 1970, la croissance vietnamienne se maintient autour de 7,5% en moyenne depuis une décennie : le PIB par habitant (en dollars constants) a accru de 226% entre 1984 et 2008. Les succès économiques du Vietnam et l'attrait que celui-ci exerce sur les investisseurs étrangers, notamment des pays de la Triade, de la Chine et des nouveaux États industrialisés d'Asie, lui valent d'être considéré comme une puissance en devenir, un nouveau « dragon asiatique », à l'instar de la Corée du Sud ou de Hong Kong et suscitent l'enthousiasme de la Banque mondiale et du FMI. Le pays rejoint en janvier 2007 l'OMC (Organisation mondiale du commerce) » - *Le Vietnam : Un dragon en devenir ?* (CARTO n° 4, Mars-Avril 2011).

[192] Selon Christian Harbulot, le *Doi Moi* au Vietnam est fondamentalement un processus de transition économique. C'est à partir de ce point que « le pays s'engage dans les réformes visant à restructurer son appareil réglementaire, administratif, et à transformer

ont tenu compte des faiblesses du système soviétique (A) et ont déterminé les nouvelles orientations du Renouveau (B).

A. La reconnaissance des faiblesses du système soviétique.

Il convient, en premier chef, d'avoir une vision globale de la stagnation au sein de la société construite par l'État socialiste du Vietnam avant la politique du Renouveau général.

Sur le plan politique, la liquidation des classes dites « hostiles » n'a pas donné le pouvoir au peuple. En l'absence de toute tradition démocratique, on a confié ce pouvoir au PCV, censé regrouper les citoyens éclairés ; et le parti communiste, soumis à un principe dit de « centralisme démocratique »[193], n'a fait lui-même qu'enregistrer la volonté de son bureau politique et d'un secrétaire général tout puissant. En pratique, le Vietnam (comme la Chine et l'U.R.S.S) a été gouverné par un groupe d'hommes très restreint, dirigeant le Parti sans aucun contact avec le peuple. Il faut donc reconnaître que l'on a

progressivement une économie centralement planifiée en une économie de marché… » (*Intelligence économique au Vietnam,* mis en ligne sur www.m2ie.fr le 19 septembre 2009).

[193] Le centralisme « démocratique », théorisé par Lénine, est une forme d'organisation interne d'un mouvement politique ou syndical. Ce principe, qui constitue l'un des fondements des organisations léninistes puis, par extension, marxistes-léninistes, implique un fonctionnement centralisé et hiérarchisé où les niveaux inférieurs se conforment strictement aux consignes émises, après débat interne au niveau supérieur, par le centre de direction. Le centralisme démocratique implique l'interdiction, au sein des Partis, des courants internes et, en pratique, limite la liberté d'expression à l'intérieur de l'appareil.

adopté un régime dictatorial. La chose avait peut-être été nécessaire dans les premières années lorsque le Parti communiste avait à faire face à des ennemis et à des dangers multiples. La situation d'un pays dévasté par la guerre demande d'avoir un Gouvernement fort, face à des citoyens aux idées divergentes et qui, par surcroît, ne constituaient pas une nation homogène. Depuis, les temps ont changé et la gouvernance n'exigeait plus la même rigueur. Dans les années 1960, inspiré par l'essai courageux de N.S. Khrouchtchev[194] en U.R.S.S, un mouvement, initié par des intellectuels, réclamait un régime plus souple ainsi que quelques contre-pouvoirs offrant aux citoyens des garanties. Malheureusement, ce mouvement a été violemment éteint et il était désormais dangereux de critiquer le Parti communiste et ses dirigeants. Cette situation tendue en matière politique dura pendant une longue période. Comme l'arbitraire entraîne des crises sociales (inégalité, corruption…), cette crise politique a beaucoup aggravé la situation économique.

Sur le plan économique, « au cours de l'année 1960, date de la transformation des coopératives semi-socialistes en coopératives entièrement socialistes, le capital de base investi dans l'agriculture fut multiplié par 5, l'électricité par 9, les tracteurs par 11. Par contre, le rendement du capital investi chuta de 13%, les revenus journaliers des paysans de 25$ et d'autres

[194] Homme politique soviétique qui dirigea l'U.R.S.S en tant que secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique de 1953 à 1964. Il joua un rôle important dans le processus de déstalinisation, dans le développement du programme spatial soviétique et dans la mise en place de réformes relativement libérales en politique intérieure. Le 25 février 1956, lors du XXè Congrès du Parti, il prononça « le discours secret » dénonçant les politiques répressives de Staline et enclenchant un assouplissement de l'appareil coercitif en Union soviétique.

indicateurs clés du développement agricole chutèrent également. Ceci amena à une pénurie alimentaire et à l'importation d'aliments jusqu'à 1 544 000 tonnes en 1974, alors que ce chiffre n'était que de 338 000 tonnes en 1966 »[195].

Les problèmes agricoles se répercutent sur les autres secteurs d'activité : les industries liées à l'agriculture n'utilisent qu'une faible partie de leur capacité de production en raison du manque de matières premières. Comme dans le secteur agricole avec les coopératives, les entreprises industrielles de l'État fonctionnent à perte et leurs déficits, qui se traduisent par autant de subventions étatiques, sont inflationnistes. En retour, le manque de biens de consommation et d'intrants n'incite pas les paysans à produire ou même à vendre davantage.

Il y a plusieurs raisons pour expliquer cette dégradation. La raison principale est le fait que les terres, les champs et les autres moyens de production n'appartenaient pas aux paysans, mais aux coopératives. Les paysans n'avaient donc aucune motivation pour travailler : ils se fiaient passivement aux coopératives, qui attendaient les instructions des autorités. Le mode de gestion de l'agriculture et le modèle des coopératives de producteurs agricoles à grande échelle du début des années 1960 souffraient de nombreuses faiblesses.

En fait, collectiviser les biens de production était une entreprise audacieuse. La doctrine marxiste le préconisait, mais elle ne disait pas

[195] Bui Ngoc Hung, Nguyen Duc Tinh, *Le développement de l'agriculture vietnamienne au cours des 15 dernières années* (Vertigo – la revue électronique en science de l'environnement (en ligne), Volume 3, Numéro 2, Octobre 2002).

comment les biens collectivisés devaient être gérés. Ce problème s'est révélé être d'une difficulté extrême. Malgré cela, le système fut appliqué dans le Sud après l'unification du pays en 1975. Le résultat fut une dégradation continue de l'agriculture vietnamienne. La quantité de nourriture produite en « équivalent-paddy » décrût de 13,4 millions de tonnes en 1975 à 13,3 millions de tonnes en 1980. Comme la croissance de la population durant cette période avoisina 3%, la quantité de nourriture disponible par personne diminua nettement. La vie était dure et plusieurs régions tombaient dans la sous-alimentation chronique. Ceci a eu un impact négatif sur d'autres secteurs économiques et ralentit la croissance économique du pays. Face à ces problèmes de production et de survie, les paysans et plus généralement les habitants ont cherché à remédier à une telle situation par leur propre initiative.

L'une des idées les plus célèbres provenait de M. Kim Ngoc – secrétaire du Parti de la province de Vinh Phuc. En prenant en compte la faiblesse du fonctionnement des coopératives, M. Kim Ngoc, en élaborant l'arrêté 68 du 10 septembre 1966, décida de tester un nouveau mécanisme dans les communes de Vinh Phuc. Son idée était que la coopérative allait allouer la terre, le travail et enfin le produit à chaque foyer au lieu d'en être le détenteur absolu. Concrètement, les foyers agricoles pouvaient eux-mêmes organiser les travaux des champs. Quant à la coopérative, elle ne leur fournit que semences, engrais, pesticides ou autres matériels au lieu de superviser toutes les phases du travail. Après la récolte, une partie de la production reviendra à la coopérative. Les agriculteurs ont le droit de conserver le restant alors que selon le modèle de coopérative socialiste, ils n'ont rien parce que toutes les productions appartiennent automatiquement et intégralement à la coopérative.

Depuis l'application de ce nouveau mécanisme qui est, par nature, le retour au procédé traditionnel, l'état de production de la province de Vinh Phuc s'est considérablement amélioré. Jusqu'à 1967, sur toute la province, 75% de coopératives ont appliqué ce mécanisme. Le rendement est de 222 000 tonnes, alors que celui de l'année 1966 était de 4000 tonnes. La productivité de certaines communes a atteint plus de 7 tonnes par hectare[196]. Pourtant, la réforme de Vinh Phuc, bien qu'elle soit exécutée officiellement (par l'application de l'arrêté provincial) l'est généralement « en cachette », car en réalité, il n'y avait pas d'accord de la part de l'autorité centrale ainsi que du Comité central du PCV. Il faut noter ici que l'organisation administrative du Vietnam dans les années 1960-1970 était extrêmement centralisée. Par ailleurs, l'action de M. Kim Ngoc était vraiment « sensible » en cette période au sens où elle a, d'une part décollectivisé la production agricole ainsi que la propriété foncière, d'autre part ravivé le procédé de production individuelle qui est, pour le communisme, assimilé au capitalisme. En résumé, elle allait à l'encontre de la construction du socialisme que le Vietnam poursuivait.

C'est pourquoi les résultats positifs au niveau de production agricole à Vinh Phuc ont rapidement attiré l'attention du Comité central du Parti communiste. Après contrôle, une directive du Comité central a demandé à la province de Vinh Phuc de réexaminer ses moyens de gestion foncière. Truong Chinh, à l'époque président de l'Assemblée nationale et aussi membre du Comité central du Parti, a écrit deux articles sur le « Nhan Dan » (journal officiel du Parti) en critiquant le mécanisme de Kim Ngoc. Puis une conférence au niveau provincial a été organisée le 6 novembre 1968 pour

[196] *Kim Ngoc – Le père de l'allocation terrienne familiale* (Kim Ngọc – cha đẻ của khoán hộ), article mis en ligne sur www.danluan.org le 1er avril 2009.

étudier les problèmes de la gestion foncière de Vinh Phuc. Dans cette conférence, Truong Chinh déclara : « La tendance d'allocation aux foyers est en cours de développement. Si on ne l'empêche pas, dans un bref délai, les coopératives agricoles de Vinh Phuc seront affaiblies. La collectivisation deviendra formelle parce que la production se réalise à titre individuel[197]». Les solutions de Vinh Phuc ont été sévèrement critiquées et considérées comme un retour au système capitaliste. Le mécanisme, initié par M. Kim Ngoc, malgré ses résultats, était désormais annulé et interdit. On doit rappeler que l'idée de M. Kim Ngoc n'était pas un cas isolé, car il y eut d'autres rénovations dans plusieurs domaines (commerce, industrie, finances...). Leur point commun tendait à l'assouplissement de l'état d'une économie fortement centralisée et planifiée, tout relevant de l'État qui dirigeait les entreprises dans tous les secteurs d'activité par ses représentants, donnait des autorisations limitées et contrôlait étroitement l'application de ses directives.

Le Vietnam a connu quarante ans de guerres ayant détruit une grande partie du pays. Selon l'analyse de Nguyen Thi Mai Hoa, « ce pays a été insuffisamment aidé dans son effort de reconstruction, l'aide venant presque exclusivement de l'U.R.S.S qui rencontraient eux-mêmes de graves difficultés, et donc ils ont été conduits, pratiquement à abandonner leur assistance »[198]. Mais ce sont surtout les principes consacrés, les méthodes

---

[197] *Trường Chinh tuyển tập* (Oeuvre complète de Truong Chinh) (Édition nationale, 2009, t. II, p. 372).

[198] La subvention militaire de l'U.R.S.S a nettement diminué en 1969, puis s'est arrêtée complètement en 1972. De même pour la subvention économique ; celle-ci a rapidement diminué d'année en année – selon l'analyse de Nguyen Thi Mai Hoa, *Quan hệ Việt-Xô trong những năm 1965-1975* (La relation entre le Vietnam et l'U.R.S.S durant période 1965-1975)

employées et l'abandon des idées de rénovation comme le mécanisme de Kim Ngoc, qui ont conduit à l'apathie, à la stagnation de l'économie et à une très mauvaise situation dans tous les domaines, comme l'établissaient l'état de la balance commerciale, l'inflation, le chômage et le classement du pays au regard du revenu par habitant parmi les derniers du monde.

Peu à peu, les autorités vietnamiennes ont admis qu'elles avaient fait de mauvais choix et reconnu publiquement leurs erreurs. Le changement radical d'orientation décidé à la fin de l'année 1986 a été rapidement suivi de premiers effets. Un vent nouveau s'est levé sur le Vietnam, dit *Doi Moi*.

B. Les orientations principales du Renouveau.

En décembre 1986, le PCV a imposé sa propre politique, en passant d'une économie planifiée à une orientation vers le marché, dans le cadre des réglementations publiques. II s'agissait d'un grand tournant dans l'édification du socialisme vietnamien. L'objectif principal du Renouveau général (*Doi Moi)* était de promouvoir un système économique multisectoriel mettant l'accent sur le secteur public, tout en encourageant le secteur privé[199]. Les réformes devaient « établir les fondements nécessaires pour l'accélération de

(intervention présentée à la 3ème conférence d'étude du Vietnam « Le Vietnam : Intégration et Développement », Décembre 2008).

[199] Tran Thi Que, To Xuan Phuc, *La politique du Doi Moi et son impact sur les pauvres* (Center for Gender, Environnment and Sustainable Development Studies, 2003, p. 10).

l'industrialisation socialiste au cours de l'étape suivante »[200].Certaines de ces derniers étaient les suivants[201] :

- permission pour que les employeurs privés emploient jusqu'à dix ouvriers ;

- abolition des points de contrôle internes de douane ;

- révision de la loi sur l'investissement étranger ;

- décollectivisation de l'agriculture ;

- élimination partielle des directives de subventions et des contrôles de prix ;

- autonomie accrue pour les directeurs d'entreprise ;

- dévaluation de la devise au taux du marché ;

- élimination du monopole étatique sur le commerce extérieur ;

- disposition pour la participation étrangère aux opérations bancaires ;

- restrictions réduites à l'entreprise privée ;

- création des zones de transformation pour l'exportation pour des entreprises d'appartenance étrangère de 100% ;

- démantèlement des éléments principaux de la planification et de la bureaucratie centrale ;

- réduction de 15% du nombre des fonctionnaires ;

---

[200] Cité par Nhan Tri VO, *Vietnam's Economic Policy since 1975,* Singapore, ISEAS, 1990, p. 183.

[201] *L'œuvre de Renouveau,* Nhân dân, en ligne, 15 juin 2014.

- restitution à d'anciens propriétaires ou à leurs héritiers des entreprises nationalisées dans le Sud en 1975.

Ces mesures n'ont pas été nécessairement mises en application, mais elles manifestaient la volonté politique du PCV.

Par conséquent, il s'agissait en général d'une véritable révolution, d'un changement total de cap économique, d'une volonté de se consacrer dorénavant à l'économie de marché avec toutes ses conséquences : liberté d'entreprendre, liberté contractuelle et libéralisation de la propriété des moyens de production…

Si ce « Renouveau » évoquait initialement un programme de réformes économiques, ce dernier renvoie également, notamment depuis les années 1990, à des évolutions politiques, institutionnelles et légales[202]. Le discours des autorités vietnamiennes et les textes politiques fondamentaux ont été renouvelés par des contraintes endogènes et exogènes. Les premières dues à la nécessaire adaptation de l'environnement politico-légal et à l'évolution des processus de légitimation du pouvoir. Les seconds par la volonté d'intégration à la communauté et à l'économie internationales. Dans les faits, le système politico-légal vietnamien, malgré ses pesanteurs et ses permanences, évolue lentement et se « normalise » sans atteindre la voie d'une « transition démocratique » tendant vers un modèle occidental de référence. L'objectif du

[202] Salomon (M.), *Les arcanes de la « démocratie socialiste » vietnamienne – Evolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du Doi Moi,* Études du CERI (Centre d'études et de recherches internationales), n° 104, mai 2004, p. 3).

pouvoir peut être défini ainsi : « conforter le monopartisme tout en satisfaisant aux exigences de la modernisation »[203].

La volonté de rénovation passe par la nécessité de modernisation des institutions et l'amélioration de leur efficacité. Les griefs à l'encontre de l'administration sont ressassés à l'infini : inefficacité, inadaptation au marché, corruption, gaspillage, bureaucratie, éloignement de la population…L'ensemble du fonctionnement du système devait donc être remis en cause. Compte tenu de sa compétence universelle antérieure, c'est bien entendu au Parti que ces critiques sont adressées en premier lieu. Il lui est notamment reproché d'avoir trop phagocyté l'appareil d'État, d'avoir ainsi réduit son efficacité et provoqué le déclin de son autorité[204].

C'est pour cette raison que l'une des premières tâches relatives à la rénovation institutionnelle est la suppression partielle de la domination du Parti sur l'État. Il ne s'agit pas d'instituer une autonomie complète, mais plutôt de respecter les prérogatives de chacun. Le slogan représentatif de cette conception des relations entre institutions partisanes et étatiques est « le Parti

---

[203] Le secrétaire général du PCV de cette époque, Nguyen Van Linh, déclare que l'objectif de la politique du *Doi Moi* est de renforcer le rôle dirigeant du Parti. Les commotions politiques qui vont secouer les pays socialistes d'Europe au printemps de 1989 l'inciteront à exclure catégoriquement toute idée de « libéralisation bourgeoise » ou de « démocratie pluripartite » pour le Vietnam. Ecartant tout ce qui ressemble à une démocratisation dans le sens libéral du terme, le Parti prône la stabilité sous le régime du « centralisme démocratique » car pour ses dirigeants la stabilité politique est absolument nécessaire pour la réalisation des objectifs économiques.

[204] L. M. Stern, *Renovating the Vietnamese Communist Party : Nguyen Van Linh and the Program for Organizational Reform, 1987-1991*, Singapour, ISEAS, 1993.

guide, le peuple est maître, l'État administre »[205]. À partir des années 1986-1988, sous l'influence du secrétaire général du Parti Nguyen Van Linh, les discours officiels ont souligné que le Parti devait se limiter à fixer les orientations générales des choix politiques et laisser à l'Assemblée nationale et au Gouvernement beaucoup plus de liberté dans la mise en œuvre des politiques publiques. L'accent a été mis notamment sur le fait que l'Assemblée nationale devait véritablement remplir ses fonctions : être un lieu de débat et de remise en question des choix politiques. Ces discours énonçaient une volonté de s'appuyer sur l'expertise des ministères dans les choix politiques. Depuis les années 1990, on a également insisté sur la nécessaire autonomie du pouvoir judiciaire. L'idée qui s'impose est celle d'une division technique des tâches entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, inspirée par la philosophie occidentale. Cela est la prémisse pour s'acheminer vers un « État de droit socialiste » ou « État fondé sur la loi »[206]. Ce concept est apparu pour la première fois explicitement dans les documents du VIIème Congrès (1991). Certes, la notion d'« État de droit » n'est pas totalement définie, mais les évolutions du discours sont notables.

---

[205] Ce principe est répété dans plusieurs textes du Parti et de l'État du Vietnam, en vietnamien *« Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, nhà nước quản lý »*.

[206] L'État de droit peut se définir en bref comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Cette notion, d'origine allemande (Rechtsstaat), a été redéfinie au début du vingtième siècle par le juriste autrichien Hans Kelsen comme un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. Un tel système suppose, par ailleurs, l'égalité des sujets de droit devant les normes juridiques et l'existence de juridictions indépendantes.

Jusqu'aux années 1980, la légitimité du régime ne reposait que sur l'idéologie, l'agitation de masse, la propagande, la socialisation de la jeunesse par l'éducation. Elle se trouvait du côté du Parti. Le processus de sélection des membres, l'organisation et les fonctions de l'appareil d'État n'avaient qu'une valeur instrumentale. Par conséquent, depuis 1946, très peu de lois ont été promulguées et pendant de très nombreuses années, il n'y a pas de ministère de la justice ni de facultés de droit[207]. Depuis le *Doi Moi*, la légitimation du pouvoir se traduit par diverses innovations : la revalorisation des élections, des manifestations plébiscitaires de la volonté populaire, du droit de faire des suggestions, de la responsabilité des élus devant leurs électeurs, etc. Le plus important est que les relations sociales, économiques et même politiques se régulent par les lois et le droit, mais pas par les résolutions du Parti.

Tous ces éléments invoqués (la réévaluation de la place de l'Assemblée nationale ; l'orientation d'un « État de droit socialiste » ; la tendance à la démocratisation ; la légitimation du pouvoir, etc.) sont jugés indispensables pour bien s'adapter au nouveau contexte des rénovations économiques tracées par le *Doi Moi*. C'est pour ces raisons qu'on peut considérer que la politique de Renouveau général, lancée par l'État et le Parti communiste du Vietnam à partir de la fin des années 1980, est un changement majeur et radical de la pensée des dirigeants vietnamiens.

[207] La première université de formation du droit du Vietnam est fondée en 1979. Quant au Ministère de la Justice, il est officiellement institué par le décret n° 43 du Conseil de Ministre du 22 novembre 1981.

Conclusion du § 1.

Pour les dirigeants du Vietnam pendant la période de la fin des années 1980 au début des années 1990, *Doi Moi* est considéré comme une « révolution » qui lutte contre la perception conservatrice du communisme. En fait, il est un réexamen de tous les aspects du système, dont le plus important renvoie à des facteurs économiques, institutionnels et légaux. Malgré de nombreuses contraintes, la politique de Renouveau général a réussi à réveiller les potentialités vietnamiennes après la guerre et les crises subies dans les premières années de l'édification du socialisme. Par ailleurs, le *Doi Moi* a aussi permis l'ouverture du pays aux relations internationales : « Le Vietnam renforcera son amitié et sa coopération avec ses amis internationaux, prendra l'initiative de s'intégrer dans l'économie régionale et mondiale afin de tirer pleinement profit de la haute technologie mondiale pour accélérer son industrialisation et sa modernisation, et développera une culture avancée imprégnée d'une forte identité nationale »[208]. Voici quelques dates importantes dans ce processus : en 1991, normalisation des relations avec la Chine ; en 1994, levée de l'embargo américain ; en 1995, normalisation des relations diplomatiques avec les Etats-Unis et entrée dans l'ASEAN[209].

[208] *Nhân dân*, 4 janvier 2000.

[209] Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (organisation politique, économique et culturelle regroupant maintenant dix pays d'Asie du Sud-Est). Elle a été fondée en 1967 à Bangkok (Thailande) par cinq pays dans le contexte de la guerre froide pour faire barrage aux mouvements communistes, développer la croissance et assurer la stabilité dans la région.

On va maintenant se demander comment la question foncière a été réformée dans le nouvel environnement économique, social, politique et juridique tracé par le Renouveau général.

§ 2. Les réformes foncières sous la lumière du Renouveau.

La mise en œuvre du *Doi Moi* a eu des impacts sur le sujet de notre thèse. Car évidemment, quand on s'achemine vers une réforme tant au niveau de l'économie que de l'administration, la gestion foncière en particulier et l'efficacité de l'action publique de l'État en général sont des thèmes qui devaient être nécessairement en cause. Après de nombreux débats, on a constaté que la collectivisation des terres selon le modèle soviétique a montré de grandes faiblesses. Les idées de rénovation entreprises dans le passé, comme le cas de celles de M. Kim Ngoc, ont été réexaminées sous une autre optique. D'après le rapport de Marie Mellac et ses collègues[210], durant cette période, dans les deltas, certaines coopératives ont réagi, en distribuant des terres aux familles de paysans et en passant avec eux des contrats illégaux ; ce qui eut pour effet d'augmenter la production. Dans les montagnes où la collectivisation avait été généralement moins poussée, les paysans ont repris dès cette époque le contrôle des terres qui avaient appartenu à leurs ascendants. Les événements qui se sont produits dans les premières années de

[210] Mellac (M.), Fortunel (F.), Tran (D.D.), *La réforme foncière au Vietnam : analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial* (rapport 2010, p. 160 <halshs-00518973>).

la décennie 1980 peuvent dès lors être compris comme une réaction à des pressions fortes venant de la base des coopératives.

Peu à peu, les premières réformes foncières ont été officiellement appliquées par l'État, et pas par des acteurs locaux comme auparavant (A). Leur réussite a encouragé les élites politiques du Vietnam à arriver à la réforme finale vers la privatisation (B).

A. Les premières réformes.

On va faire ici une brève analyse de certaines réformes foncières mises en œuvre pendant la période du début 1980 jusqu'avant le *Doi Moi*. En premier lieu, le Gouvernement se dote en 1979 d'un organisme national de gestion foncière placé sous sa tutelle directe, qui deviendra plus tard le Département général de gestion foncière[211]. L'année suivante, en 1980, le Gouvernement continue son travail sur la question foncière. Par le décret n° 201 du 1er juillet 1980, il réaffirme l'uniformité d'une gestion foncière centralisée sur l'ensemble du territoire[212]. Mais le Premier ministre autorise aussi, par l'arrêté

[211] Décret n° 404 du 9 novembre 1979 du Gouvernement organisant le Département de la gestion foncière placé sous la tutelle directe du Gouvernement au niveau central et du Comité populaire au niveau local.

[212] Chapitre I du décret intitulé « L'uniformité de la gestion foncière sur l'ensemble du territoire ». L'article 1 de ce chapitre dispose que « L'ensemble de terre dans le pays est géré de manière unifiée par l'État selon le plan d'aménagement et le programme national pour d'une part assurer un usage de sol efficace et économe, pour arriver d'autre part graduellement à la production entièrement socialiste ».

n° 299 du 10 novembre 1980, une levée cadastrale qui accompagne une allocation individuelle du droit d'usage des terres agricoles. Les terres demeurent la propriété du peuple entier sous le contrôle de l'État, mais leurs droits d'usage sont alloués aux foyers par les coopératives et les entreprises publiques. Deux ans plus tard, l'autorisation d'allocation des droits d'usage fut étendue aux différents types de terres forestières (et plus généralement aux terres non agricoles) dans le but que soient réalisées des plantations (décret n° 184 du Gouvernement), ce que confirma le décret n° 29 du Bureau politique en encourageant l'allocation individuelle des droits d'usage des terres forestières et sylvicoles[213].

Au cours des premières années 1980, le texte le plus important ayant véritablement impulsé un mouvement d'attribution des terres aux foyers est la Résolution n°100 du 13 janvier 1981. En fait, c'est un texte promulgué par le Bureau politique du Parti communiste qui indiquait des solutions assez concrètes en matière de gestion foncière. Cette Résolution a instauré des contrats de production entre les coopératives et les groupes de travailleurs (dont la plupart sont les familles) afin de remédier au système de rémunération basé uniquement sur le point-travail, qui était accusé de freiner la production. Ces contrats sont liés aux terres et celles-ci sont divisées entre les groupes et les travailleurs individuels avec lesquels la coopérative passe un contrat fixant la remise d'une production déterminée payée en points-travail. La production excédant le quota fixé (qui doit être livré à la coopérative), stable pendant cinq ans, est gardée par le paysan. Les paysans reprennent alors le contrôle d'une

[213] Décret n° 29 du 12 novembre 1983 du Bureau politique du PCV encourageant l'allocation individuelle des droits d'usage des terres forestières et sylvicoles, cultivant du bois et développant le mode de coopération agro-sylvicole.

partie des moyens de production : comme pour les terres, des contrats sont passés pour l'élevage des porcs, des machines agricoles peuvent être rachetées à la coopérative par des familles. La terre est allouée pour une durée limitée non précisée, les contractants n'ont pas le choix des cultures (ce sont les coopératives) et certains maillons de la production doivent être assurés par les brigades spécialisées : pépinières, labour, repiquage, irrigation et traitement phytosanitaire. La Résolution a donc redéfini le rôle des coopératives et leurs relations avec les paysans ou groupes de paysans par le biais de contrats-forfaits de production, c'est-à-dire la proportion de production qui reviendra à la coopérative.

Un système de répartition égalitaire tenant compte de la qualité des terres, du nombre d'actifs du ménage et basé sur un tirage au sort devait décider, en principe, de la nouvelle distribution des terres agricoles. En réalité, ce modèle de répartition ne fut pas suivi avec une grande régularité. Les méthodes de classification des terres étaient fluctuantes et des arrangements ont pu être passés entre les bénéficiaires avant ou après la désignation des lots. Dans de nombreux cas, la recherche d'un équilibre entre les foyers a provoqué un émiettement important du parcellaire découpé de façon à ce que chaque foyer dispose d'une parcelle dans chaque catégorie de terres.

L'initiative rendue au paysan exprimée par la Résolution n°100 se traduit rapidement par un redressement de la production vivrière : pour l'ensemble du Nord, la production par tête augmente de 10% entre 1980 et

1985. Pourtant, comme cela a été démontré par Christophe Gironde[214], avec la coopérative qui conserve un rôle clé dans la production, les changements ne sont que des aménagements à l'intérieur du système. La planification est maintenue. Par l'instauration d'impôts dits « exceptionnels » qu'elles multiplient, les autorités ont tenté de récupérer les fruits des initiatives paysannes. Les quotas de production représentent des montants de prélèvements croissants, tandis que les services de la coopérative vont en déclinant. Aussi, les paysans refusent de livrer les quantités fixées ; la disette et la flambée des prix qui frappent les villes en 1987 contraignent le pouvoir à prendre d'autres mesures.

C'est à partir du lancement de la politique de Renouveau général que le travail de rénovation du système foncier connaît une accélération considérable. Un an après l'engagement du *Doi Moi* est publiée la première loi foncière du 29 décembre 1987. Elle réaffirme que la terre est la propriété du peuple, gérée par l'État. Mais le point le plus remarquable de cette loi est l'inscription, pour la première fois, du principe de l'allocation de droits d'usage des terres aux individus[215]. Les terres sont classées en cinq catégories (terres agricoles, terres forestières, terres d'habitation, terres à usage spécifique et terres non utilisées). L'essentiel de la loi est consacré aux terres

---

[214] Gironde (C.), *Libéralisation et développement agricole au Nord-Viêtnam (*in : « *Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique Latine. Mélanges en l'honneur de Gilbert Étienne,* PUF, 1998, p. 122).

[215] L'article 1 de la loi foncière du 29 décembre 1987 dispose que l'État alloue les terres aux fermes d'État agricoles et sylvicoles, aux coopératives, aux groupements de production agricole et sylvicole, aux entreprises d'État, aux unités de l'armée populaire, aux services de l'État, aux organisations sociales et aux individus – qui seront désignés ci-après comme les usagers de la terre – afin d'utiliser la terre de façon stable sur le long terme.

agricoles et forestières que les foyers agricoles peuvent se voir attribuer de deux façons différentes et pour deux types d'usage. Les « terres à usage économique des familles » leur sont attribuées pour une durée non déterminée par les coopératives et les groupes de production agricole et sylvicole. Ces terres ne doivent pas occuper plus de 10% des terres agricoles des communes avec un maximum de 200m2 par foyer dans les plaines et delta du Centre et du Nord, de 500m2 dans les plaines et delta du Sud et de 1000m2 dans les montagnes et les hauts plateaux. L'autre catégorie est celle des « terres de production des foyers agricoles individuels ». Ces terres sont attribuées pour l'État par les comités populaires des provinces et des villes dans les limites qui ne sont pas spécifiées précisément, mais qui doivent tenir compte des disponibilités foncières locales et du nombre des foyers (art. 28). Par ailleurs, la loi encourage les provinces, districts et communes à allouer les terres non utilisées aux différentes catégories d'usagers (dont les familles) afin d'en faire un usage agricole ou sylvicole. Les terres destinées à la production et aux habitations sont allouées à long terme (la durée n'est pas spécifiée) ; les terres affectées aux activités économiques sont allouées pour une durée minimum de cinq ans. Quant aux terres dont l'utilité n'est pas encore définie, elles peuvent être allouées pour un maximum de cinq années. La loi foncière de 1988, quoique très succincte et demeurant très imprécise, a légalisé certains éléments nouveaux comme la possession des constructions, du fruit des investissements et du travail effectué sur la terre par les usagers. En revanche, elle a interdit clairement l'achat et la vente ou tout autre mode d'aliénation autre qu'une allocation réalisée pour le compte de l'État (art. 5). Les foyers et les individus n'ont donc pas la maîtrise entière de leurs parcelles. D'autre part, l'absence de

clarté relative à la durée d'allocation a annulé en partie les effets attendus de la loi.

Ce défaut fut corrigé par la directive n°10 CT/TW du Bureau politique du 5 avril 1988. Celle-ci, connue sous le nom de « *khoán 10* », est une étape importante de la réforme du système collectiviste car elle abolit le système de subsides versés par l'État dans le domaine agricole pour orienter l'économie foncière vers le mécanisme de marché. Elle confirme les exploitations agricoles familiales dans leur rôle d'unités de production de base et indique que les terres doivent dorénavant être divisées en fonction du nombre de membres des foyers et non plus du nombre d'actifs, ce qui remet en cause le lien entre capacité de travail et quantité de terre alloué. Les durées d'allocation du droit d'usage sont aussi précisées. La directive n°10 dispose que les terres doivent être attribuées au minimum pour les durées spécifiées : cinq à quinze ans pour les cultures annuelles (cinq ans fut la durée souvent retenue pour les rizières), quinze à trente ans pour les terres forestières et les cultures pérennes.

Selon Christophe Gironde, une série de modifications apportée par la première loi foncière ainsi que la directive n°10 ont mis fin à l'ancien système. La consolidation du statut de l'exploitation familiale s'accompagne de l'assainissement de l'environnement macro-économique, avec notamment la diminution des subventions directes et le relèvement des taux d'intérêt à un niveau de taux réels positifs. Les mesures de 1988-1989 ont permis de purger l'économie vietnamienne des déficits inflationnistes. Depuis, force est de constater que les 10 millions d'exploitations familiales vietnamiennes sont globalement beaucoup plus performantes que les coopératives dans lesquelles on avait entrepris de les incorporer.

La législation foncière durant cette période, avec ses modalités d'application, a été particulièrement importante en raison de la définition des durées d'allocation qu'elle proposait et de l'introduction d'une certaine sécurité foncière qu'elle procurait en conséquence. Toutefois, les foyers ne disposaient pas de droits leur permettant de transmettre, céder ou acquérir le droit d'usage de la terre, ce qui représentait une forte limite à cette sécurité et les rendaient dépendants du principe d'une réattribution des droits sur les terres placées sous la houlette de l'État et organisée par les comités populaires des communes ou les structures collectives (coopératives, fermes, entreprises). Cet état de fait a rendu nécessaire une nouvelle modification des modalités d'accès au foncier pour les foyers.

B. La réforme finale : vers la privatisation depuis 1992.

Les réformes, mises en œuvre successivement au cours d'une dizaine d'années (1980-1990), ont conduit nécessairement à une réforme de rang supérieur par effet d'entraînement. C'est pourquoi une nouvelle Constitution est élaborée en 1992, qui est considérée comme le texte le plus important reconnaissant le *Doi Moi*[216]. La plupart des rénovations pendant les années précédant la Constitution de 1992 se sont fondées sur les textes du Parti, mais pas sur ceux de l'État. L'élaboration de la Constitution avait pour but d'une

[216] Le préambule de la Constitution du 15 avril 1992 déclare : « Depuis 1986, l'œuvre de Renouveau global, initiée par le VIème Congrès du PCV, a remporté des premières réalisations très importantes. L'Assemblée Nationale a décidé l'amendement de la Constitution de 1980 pour l'adapter à la situation nouvelle et aux missions nouvelles ».

part de légaliser officiellement les actions effectuées dans le cadre du *Doi Moi*, d'autre part d'insister sur le rôle de l'État, désormais dirigeant de l'administration étatique-sociale. La Constitution affirme un État du droit qui fonctionne par la Constitution et la loi et non par des directives selon le mode de « l'État-Parti ».

Un autre point important en ce qui concerne la Constitution de 1992 est qu'elle a reconnu officiellement et fortement un nouveau régime économique tenant compte du mécanisme de marché avec l'acceptation de la diversité des formes de propriété : « L'État construit l'économie marchande s'adaptant au mécanisme de marché sous la gestion de l'État conformément 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). L'article 18 a ensuite précisé que : « L'État attribue des terrains aux groupements et personnes physiques pour un usage stable et durable. Tout groupement ou personne physique est tenu de protéger et faire fructifier les terrains qui lui sont attribués par l'État, d'en faire une exploitation rationnelle, un usage économique et peut en transférer le droit d'usage à autrui conformément à la loi ». Nous constatons que la Constitution est allée plus loin que les dispositions de la loi foncière de 1988, dans la mesure où les particuliers ont le droit d'aliéner le droit d'usage de la terre attribué par l'État. Cette disposition a officiellement autorisé le développement du marché foncier et immobilier au Vietnam, qui avait été complètement interdit auparavant.

La Constitution de 1992 protège aussi la propriété privée en ajoutant que : « Les biens appartenant légalement à toute personne physique ou morale ne peuvent être nationalisés. Pour des besoins impératifs liés à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à l'intérêt national, l'État procède à l'expropriation ou à la réquisition des biens des personnes physiques et morales, sous réserve d'une indemnisation suivant le prix en vigueur sur le marché » (article 23). En outre : « Tout citoyen a la propriété sur ses revenus légalement perçus, ses biens mis en réserve, son logement, ses moyens utilisés pour la vie quotidienne, ses instruments de production, ses apports en nature ou en numéraire investis dans les entreprises ou les organisations économiques. Pour les terrains dont l'usage lui a été attribué par l'État, les articles 17 et 18 s'appliquent. L'État protège le droit de propriété légalement acquis et le droit aux successions des citoyens » (article 58).

Le devoir de protéger la propriété privée, celui d'allouer la terre aux foyers et aux groupements et la possibilité de transférer leur droit d'usage deviennent, avec cette Constitution, des obligations constitutionnelles de l'État. En revanche, l'État est le gestionnaire de l'ensemble des terres au nom du peuple entier[217]. Ainsi, l'État dispose de la propriété publique de l'ensemble des terres, celles-ci étant dès lors un bien public et non pas privé dans la mesure où l'État ne peut pas disposer de façon absolue de l'ensemble des terres. Les terres sont allouées par l'État comme moyen individuel de

[217] Selon l'article 17 de la Constitution : « Constituent la propriété du peuple entier : les terres, les forêts, les montagnes, les fleuves, les lacs, les sources, les ressources du sous-sol, les ressources maritimes, les ressources du plateau continental, les ressources de l'espace aérien, les apports en nature… ».

production aux foyers et aux groupements qui disposent dès lors d'un droit d'usage et de transfert de ce droit d'usage.

Nous étudierons les réformes foncières durant la période de 1993-2003, en nous référant notamment aux recherches de Marie Mellac et ses collaborateurs[218].

1) La loi foncière de 1993 et ses amendements successifs.

Dès la promulgation de la Constitution de 1992, une nouvelle loi foncière a été édictée le 14 juillet 1993. La loi foncière de 1993, tout au début, réaffirme le maintien de la propriété publique de la terre à l'État et le principe d'attribution de droits d'usage des terrains agricoles et forestiers aux particuliers. Ces droits sont acquis à tout usager sur les parcelles dont la commune peut certifier qu'il a été fait un usage stable (article 2), à condition que la terre n'ait pas été allouée précédemment. Ils sont aussi fournis à titre gratuit afin de répondre au principe selon lequel tout individu a droit d'accès à la terre agricole.

Des nouveaux éléments sont aussi introduits par la loi de 1993. C'est par exemple l'allongement de la durée d'allocation des droits d'usage de la terre à vingt ans pour les cultures annuelles et cinquante ans pour les cultures pérennes et les forêts. La loi fixe un maximum de trois hectares pour les espaces agricoles dont les droits d'usage sont alloués. Quelques mois plus tard,

[218]*La réforme foncière au Vietnam* (*op.cit.,* p. 40-46).

le décret n° 64[219] précise ces superficies et les module en fonction des régions du pays, en fixant à deux hectares au Nord et trois hectares au Sud les espaces dont les droits d'usage peuvent être alloués pour des cultures annuelles et à dix hectares dans les plaines et trente hectares dans les montagnes et collines les superficies réservées aux cultures pérennes. Grâce à l'inscription de ces durées dans la loi, les foyers disposent maintenant d'une sécurité importante sur la terre, pour des durées qui leur permettent théoriquement d'investir dans les espaces attribués. Quant aux superficies, leurs maxima sont fixés dans la loi, mais ce sont les comités populaires de province et des districts, chargés de l'allocation des droits d'usage, qui doivent fixer localement les superficies allouables en fonction du ratio entre terrains disponibles et population. L'article 20 de la loi de 1993 indique que les terres allouées aux foyers dans le but de construire leur résidence personnelle le sont sur un long terme, sans précision, ce qui ne résout pas totalement le problème de la dissociation entre les terres et les habitations.

Un autre point intéressant que l'on trouve dans la loi foncière de 1993 est l'apparition de « cinq droits » associés au droit d'usage du sol comprenant les droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession et d'hypothéquer. Ces nouveaux droits ne sont pas pérennes, étant limités par la durée d'allocation. Cependant, l'existence de « cinq droits » et la fixation des durées d'allocation sur un terme assez long font qu'un marché foncier (idée mentionnée dans la Constitution de 1992) peut se développer et se rapprocher

[219] Décret n° 64/1993/NĐ-CP du 27 septembre 1993 concernant l'allocation de terres agricoles aux foyers et aux particuliers pour l'usage durable et permanent affecté à la production agricole.

dans son fonctionnement, sinon dans sa nature, d'un marché reposant sur la propriété privée.

Par ailleurs, la loi de 1993 comble aussi une lacune importante de celle de 1988 en ce qui concerne la procédure. Elle fixe les modalités d'attribution des certificats d'usage des sols qui garantissent le droit d'usage du sol et les droits associés. La loi de 1993 indique en particulier que ce sont les districts ruraux qui mettent en œuvre l'allocation des droits sur les terres agricoles aux foyers et particuliers et que ce sont eux aussi qui fournissent les certificats d'usage du foncier. Il s'agit de certificats dont toutes les modifications issues des transactions entre les usagers sont enregistrées de façon systématique par l'administration foncière. Les certificats sont fournis aux foyers sous la forme d'un carnet rouge[220] consignant toutes les parcelles dont un des membres a reçu le droit d'usage. Ainsi, si une parcelle est allouée à plusieurs personnes n'appartenant pas au même foyer, cette parcelle apparaîtra sur plusieurs carnets rouges. Le droit d'usage ne peut pas être attribué à titre personnel, mais l'est à un membre d'un foyer.

[220] Carnet rouge ou livret rouge (en vietnamien : *sổ đỏ*). Il s'agit d'un dossier de couleur rouge distribué à toutes les familles. Il doit contenir les deux documents prouvant la régularité de l'occupation des terrains et des bâtiments : les certificats de droits d'usage du sol résidentiel (en vietnamien : *giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở*) et les certificats de propriété du logement (en vietnamien : *giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở*). Dans la pratique, en l'attente de l'achèvement de la procédure de régularisation, les familles rassemblent dans ce livret tous les documents de plus ou moins grande valeur légale qui pourraient prouver leurs droits (titres de propriété de l'époque coloniale, contrats de vente…). On utilise le terme *sổ đỏ* dans le langage courant pour désigner l'ensemble de ces documents.

En 1998, une loi a amendé celle de 1993[221]. Cette loi vise pour la première fois la location des terrains, désormais considérée comme l'un des moyens d'allocation de terres de l'État. En matière agricole, la location devient possible pour les superficies excédant les quotas des terres dont les droits d'usage sont alloués à titre gratuit. Mais la location concerne surtout les terrains urbains, industriels et commerciaux. Toutes les personnes physiques ou morales, à titre commercial et industriel, peuvent louer un terrain pour leurs activités. Mais cette disposition comporte une exception : la possibilité pour les entreprises privées de se voir attribuer définitivement l'usage de terres (et non plus seulement de les louer) dans le cas de projets de constructions d'immeubles d'habitation. Les entreprises qui peuvent par ailleurs être exonérées de taxe pendant la période de construction prennent en charge la totalité des infrastructures nécessaires aux nouvelles constructions et reviennent sur leurs investissements en louant ou vendant ensuite les habitations. Il s'agit là d'un moyen de financer de nouvelles infrastructures en échange de la cession d'un droit d'usage permanent de la terre.

Ensuite, un amendement législatif de 2001[222] vient préciser deux points importants. Premièrement, les foyers ruraux peuvent recevoir en location les terres réservées à l'intérêt public qui se trouvent sur le territoire de leur commune. Deuxièmement, il prévoit les modalités de modification des catégories de terres. Ce procédé concerne surtout la transformation des terres rizicoles en une autre catégorie de terre agricole dans les zones rurales. Ces modalités sont indispensables parce qu'elles rendent plus aisées des pratiques très répandues après 1993, les foyers ayant souhaité pouvoir utiliser les terres

[221] Loi foncière amendée n° 10/1998/QH10 du 2 décembre 1998.

[222] Loi foncière amendée n° 25/2001/QH10 du 29 juin 2001.

dont ils avaient reçu un droit d'usage stable comme ils l'entendaient. Le pouvoir de modification est toujours entre les mains des autorités publiques, mais il est de plus en plus laissé à la décision des foyers, ce qui leur permet de légaliser plus facilement les transformations effectivement faites.

Un autre point important de l'amendement de 2001 est la possibilité pour l'autorité provinciale de convertir des terres agricoles en terres industrielles sur des superficies comprises entre 1 et 200 hectares afin de développer des projets industriels. Nous reviendrons sur ce sujet extrêmement important dans la seconde partie de cette thèse.

2) La loi foncière de 2003.

Après deux amendements législatifs en 1998 et en 2001, une nouvelle législation foncière est votée : la loi du 26 novembre 2003, contenant 147 articles (contre 89 en 1993) et un nombre de pages multiplié par trois environ. Les traits saillants de cette loi sont les suivants.

Premièrement, l'État exerce le droit de disposition sur les terres. Donc, selon l'alinéa 2 de l'article 5, l'État peut :

- décider de l'affectation des terres en approuvant les plans d'aménagement et d'occupation des terres ;
- réglementer la superficie maximale des terres susceptibles d'attribution et la durée de l'utilisation des terres ;

- décider de l'attribution des terres, de leur location, de leur réattribution à l'État et du changement de leur affectation ;
- réglementer le prix des terres.

C'est une avancée considérable par rapport à la loi de 1993, qui ne réglementait que les contenus de la gestion foncière de l'État. Ce point s'explique par l'avancement du statut de l'État en vue de la propriété foncière. La loi de 1993 indiquait que « Les sols appartiennent au peuple entier et sont soumis à la gestion de l'État » (article 1), alors que selon la loi de 2003, « l'État représente le peuple propriétaire des sols » (article 5, alinéa 1). De ce fait, d'après la loi de 1993, les actions foncières de l'État sont essentiellement l'action du gestionnaire. À cette époque, l'État en tant que souverain est chargé de gérer l'ensemble des terres. Quant à la loi de 2003, il nous semble que l'État y est présenté du point de vue d'un propriétaire. Le changement de la perception du rôle de l'État en rapport avec la terre, à partir de la loi de 2003, a conduit à une gestion plus solide, mais « arbitraire » en matière foncière.

Deuxièmement, la création d'une nouvelle distinction de trois catégories de terres : terres agricoles, non agricoles et terres dont l'affectation n'a pas encore été déterminée, alors que la loi antérieure ne reconnaissait que les terres rurales et urbaines. Cette nouvelle classification ne repose plus que sur la destination du terrain et ne tient plus compte de sa localisation. Les terres forestières sont, par ailleurs, considérées comme des terres agricoles.

Troisièmement, il y a la création d'un nouveau type d'exploitations agricoles intitulées les « fermes », dotées de grandes surfaces cultivables afin de favoriser le développement de la production et pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des terres agricoles. Les terres constituant les fermes sont

attribuées gratuitement par l'État dans la limite des superficies maximales prévues par la loi, soit cinq hectares au maximum pour les cultures annuelles et dix pour les cultures pérennes, le nombre étant de dix à trente hectares dans les zones de montagne. Elles doivent être en faire valoir direct, mais offrent la possibilité aux foyers qui les exploitent de changer l'affectation des terrains de leur propre initiative, à condition de se conformer aux plans de production approuvés par les comités populaires des districts. L'article 82 de la présente loi indique aussi que les terres qui ne sont pas cultivées en faire-valoir direct doivent être louées, en interdisant l'abus de l'exploitation des fermes en vue de l'accumulation ou de la spéculation foncière à but non productif.

En dehors de l'apparition des fermes, la loi de 2003 a également créé, pour la première fois, l'expression de « communauté de population »[223], désormais reconnue comme l'un des titulaires du droit d'usage.

Quatrièmement, occupant une place importante les dispositions relatives à des questions de procédure : « L'établissement des plans globaux est préalable à l'établissement des plans détaillés. Les plans d'aménagement et d'occupation des sols de l'échelon inférieur doivent respecter ceux de l'échelon supérieur. Les plans d'occupation des sols doivent respecter les plans d'aménagement des sols approuvés par l'organe d'État compétent » (article 21, alinéa 2). Ce point insiste sur le principe dit de « démocratie

[223] La loi prévoit que sont dénommées « communauté de population » les communautés de vietnamiens habitant dans les mêmes hameaux, les mêmes villages, dans les agglomérations ayant les mêmes us et coutumes, ou appartenant à une même famille, auxquelles l'État attribue ou loue des terrains, ou reconnaît le droit d'usage des sols.

centralisée », porté par le Parti communiste, à l'image d'une planification verticale et centralisée.

Cinquièmement, il existe une offre des nouveaux droits aux usagers, à côté des « cinq droits » de la loi de 1993. Pour les terres agricoles, les usagers ont le droit de sous-louer le droit d'usage, de le donner, de l'affecter à un cautionnement, de l'apporter au capital d'une entreprise et d'être indemnisés en cas de réattribution des terrains à l'État. L'usager des terres agricoles a maintenant dix droits associés au droit d'usage.

Il reste encore de nouveaux éléments dans cette loi, mais ceux qui viennent d'être évoqués ci-dessus sont les plus importants. Selon l'opinion de plusieurs spécialistes, la loi foncière de 2003 est complexe. C'est pourquoi elle a montré très vite ses limites après quelques années d'application.

Conclusion du § 2.

On peut affirmer que la rénovation en matière de gestion foncière représente l'un des axes indispensables dans la politique globale du *Doi Moi*. Dès la promulgation de la Constitution de 1992, considérée comme la Constitution du *Doi Moi*, des législations foncières ont apporté des changements radicaux.

L'idée cruciale porte sur la rupture plus ou moins importante par rapport au mécanisme soviétique. Le système collectif absolu est amendé par des procédés qui s'orientent vers la privatisation des terres. Les particuliers

deviennent en partie, à travers la Constitution et les lois foncières, les maîtres de leurs terrains. La reconnaissance du droit d'usage et des droits associés peut améliorer la situation de production et favoriser l'investissement dans le pays. La reconnaissance et la protection du droit sur la terre sont les garanties indispensables pour les investisseurs nationaux et étrangers.

Section II. La question foncière après le Renouveau.

Le *Doimoi* a apporté au Vietnam un nouvel environnement économico-social. Plusieurs domaines ont été modifiés de manière plus ou moins profonde ; c'est le cas de la gestion foncière. Le fait que le Vietnam n'a pas pu arriver à une réforme totale en matière foncière s'explique surtout par la volonté des élites politiques de rester fidèles aux grands principes socialistes (§ 1). En conséquence, la propriété privée du sol n'a pas été reconnue par l'État. Les relations foncières se construisent donc sur la notion de droit d'usage (§ 2).

§ 1. Le maintien de l'idéologie socialiste.

Celui-ci a limité non seulement le processus du Renouveau, mais il a également bridé les potentialités de l'avenir du Vietnam. Notre thèse n'aurait probablement qu'un maigre objet si ces problèmes idéologiques étaient

résolus. Depuis longtemps, nombres de critiques se sont concentrées sur le terme « orientation socialiste », souvent répété dans les documents du PCV (A).

Une autre formule inventée par les communistes vietnamiens concerne directement la question foncière : c'est la « propriété du peuple » (B).

A. L'« orientation socialiste ».

Il existe une apparente contradiction dans l'appellation « économie de marché à orientation socialiste » utilisée au Vietnam pour désigner le processus de rénovation[224]. Cette expression apparaît pour la première fois en 1994 dans la « Stratégie du développement économico-social jusqu'à l'année 2000 »[225], promulguée par le PCV. Peu importe la proximité qu'il peut y avoir avec le capitalisme, car des différences existent. La plus importante réside dans le but, la manière et l'extension de l'intervention étatique. Pour l'idéologie socialiste, la stabilité et le développement du pays doivent se réaliser par la socialisation des forces productives à travers un processus d'industrialisation et de modernisation, allant de l'agriculture à l'industrie. Ce processus permettra de créer un marché intérieur fort et puissant, lié à

[224] Doan Duy Thanh, *Les conditions d'une économie de marché à orientation socialiste au Vietnam*, Alternatives Sud, vol. III : Socialisme et marché : Chine, Vietnam, Cuba (Cahiers édités par le Centre tricontinental, Louvain-la-Neuve, 2001).

[225] *Cương lĩnh và chiến lược của Đảng Cộng Sản Việt Nam từ năm 1930 đến nay* (Les résolutions et les stratégies du PCV de 1930 jusqu'à maintenant) (NXB Chính trị quốc gia (Édition Politique nationale), 2009, p. 15).

l'économie mondiale. Il faut aussi se focaliser sur la construction d'une économie souveraine, condition indispensable au développement d'une économie de marché à orientation socialiste. Ces priorités ne pourront se réaliser que grâce à l'intervention d'un État fort et puissant, prouvant ainsi que les mécanismes du marché ne conduisent pas au capitalisme[226].

L'orientation socialiste est ensuite mentionnée dans la Constitution de 1992, dont l'article 15 dispose que : « …L'État met en application d'une manière conséquente les politiques visant à développer une économie à l'orientation socialiste. La structure économique comporte plusieurs acteurs, avec des formes d'organisation de la production et du commerce variées… ». L'article 19 ajoute que « le secteur public doit être renforcé et développé, notamment dans les domaines d'activités fondamentaux afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle directeur dans l'économie nationale ; de devenir, avec l'économie collective, le fondement de plus en plus solide de l'économie nationale. ». Compte tenu des déclarations mentionnées dans ces articles, on voit que le *Doi moi* est loin d'être une réforme absolue du régime économique. La rénovation a été mise en place dans une volonté de rester fidèle au socialisme. L'orientation socialiste est devenue un principe constitutionnel concrétisant l'idéologie politique de l'État dirigé par le Parti.

Il faut attendre plus de dix ans après la naissance de l'expression pour obtenir une interprétation officielle de la part de l'État. C'est dans la résolution n° 22/2008/NQ-CP du Gouvernement du 23 septembre 2008 que l'État

[226] Doan Duy Thanh, *Les conditions d'une économie de marché à orientation socialiste au Vietnam* (*op.cit.*)

détermine les particularités d'une « économie de marché à orientation socialiste » :

- une économie mixte qui fonctionne en se fondant à la fois sur les mécanismes du marché et sur la direction de l'État. Dans ce régime, les lois objectives du marché sont respectées, les secteurs vitaux (exploitation minière, banque, défense nationale…) sont gérés par l'État. L'économie, en général, fonctionne selon les principes économiques socialistes ;
- une économie qui reconnaît diverses formes de propriété. Pourtant, l'économie étatique joue un rôle crucial ; à côté de l'économie collective, elle devient de plus en plus le fondement de l'économie nationale. La terre est la propriété du peuple entier ;
- une économie qui se développe rapidement, efficacement et durablement, peu à peu intégrée à l'économie mondiale ;
- l'allocation rationnelle des ressources selon la situation spécifique de chaque localité. Le développement de l'économie doit être effectué en même temps que l'assurance de l'égalité et de la stabilité sociale. Le développement économique est, d'autre part, associé à la protection de l'environnement ;
- les organisations politico-sociales, sociales et professionnelles et les citoyens sont encouragés à participer au développement économique.

Au moment où le Vietnam accepte l'économie de marché multisectorielle, il n'est plus typiquement un pays communiste, bien qu'il reste un régime à parti unique. Pourtant, l'orientation socialiste reste encore un « refuge » du PCV, dont l'idéologie a profondément influencé les politiques publiques. Le socialisme à l'époque du *Doi Moi* et jusqu'à

maintenant est devenu une puissance qui entrave les politiques de développement du pays vers l'économie de marché. Il se caractérise principalement par le rôle directeur de l'économie étatique. D'après Phan Van Khai (premier ministre du Vietnam de 1997 à 2006), depuis le *Doi Moi,* bien que l'État accepte l'économie privée parmi les composants économiques, c'est encore l'économie étatique qui joue le rôle capital. Le pilier économique correspond donc aux entreprises d'État. Des débats ont eu lieu à l'intérieur du Parti et de l'État sur la question : qu'est-ce qui est le plus important ? Marché ou position politique ? Le marché libre est-t-il assimilé au système capitaliste[227] ? En fait, après une brusque accélération en 1989-1991, le *Doi Moi* progresse ensuite beaucoup plus lentement, poussé ou freiné par les balancements entre les positions favorables ou hostiles à une poursuite de la libéralisation[228].

Il convient effectivement de considérer la notion d'entreprise d'État selon la conception vietnamienne. Thibaut Happel[229] explique que ce terme résulte de la reprise d'une terminologie plus proche du droit anglo-saxon, dans laquelle les « *state owned entreprises* » ne doivent pas être confondues avec les « public compagnies », qui désignent les sociétés anonymes faisant appel à l'épargne publique. Il existe administrativement trois types d'entreprises d'État au Vietnam. Les premières sont celles placées sous la tutelle d'un

---

[227] Huy Duc, *Bên thắng cuộc – Quyển 2 : Quyền bính (Le parti gagnant – Pouvoir (tome 2)* (Osinbook, 2012, p. 130).

[228] Nguyen The Anh, *Parti communiste et libéralisation économique au Vietnam, Echanges, Ethiques et Marchés Europe-Asie* (Colloque organisé à la Rochelle le 13 décembre 1999 et les 11-12 décembre 2000).

[229] Happel (T.), *La modernisation et la privatisation des entreprises publiques en France et au Vietnam* (Mémoire, Faculté de droit, 2007/2009, Hanoi, p. 35).

Ministère, les deuxièmes sous l'autorité d'un Comité populaire de province et les troisièmes associées aux conglomérats. En droit vietnamien, la notion d'entreprise d'État couvre donc toutes les entreprises publiques. Cette particularité lexicale se retrouve dans toutes les dispositions légales, comme dans l'article 1er de la loi sur les entreprises d'État de 2003[230], selon lequel une « entreprise d'État est toute entité économique autonome dans laquelle l'État est propriétaire exclusif du capital social ou possède la majorité des parts sociales ». La redéfinition du modèle économique dans le cadre du *Doi Moi* s'est heurtée à de nombreux obstacles, dont la modernisation des entreprises d'État, qui « a été l'un des domaines du processus de réforme économique qui a posé le plus de difficultés »[231].

Avant de permettre aux particuliers de fonder une entreprise, au cours de la 6ème conférence du PCV, Monsieur Nguyen Van Linh – secrétaire général du Parti de 1986-1991, dans le cadre de la réforme économique a demandé au Comité central du Parti des solutions pertinentes en vue de remédier aux difficultés auxquelles l'économie étatique faisait face pour améliorer rapidement la situation des entreprises d'État. En outre, il s'est agi d'affirmer le rôle directeur de l'économie étatique dans la structure de l'économie multisectorielle. À la fin de 1989, après quelques mois d'exécution des mesures de lutte contre l'inflation, en appliquant l'autofinancement pour toutes les entreprises, le marché a mieux fonctionné. Ce fut un succès au regard de la situation globale de l'économie. Pourtant, bien que le secteur

[230] Loi sur les entreprises d'État n 014/2003/QH11 du 26 novembre 2003.

[231] Mallon (R.), Van Arkadie (B.), *Vietnam: a Transition Tiger ?* (The Australian National University Press, 2000, p. 13).

économique privé se soit de plus en plus développé, l'économie étatique est tombée dans une grande crise.

Étant habituées à la planification et à des directives à tous les niveaux, du matériel à la consommation, les entreprises d'État ne peuvent pas s'adapter au nouveau mécanisme d'autofinancement. Plusieurs entreprises ont frôlé la faillite : le groupement de charbon « Quang Ninh » pendant quatre mois ne pouvait plus rémunérer ses employés ; l'entreprise « Song Cong », durant l'année 1989, a produit 5000 machines, mais une seule a été vendue, etc.[232]. Dans un tel contexte, un programme d'action devait être mis en œuvre afin de sauver les entreprises d'État en particulier et l'économie étatique en général.

L'objectif principal du programme d'action de l'État et du Parti communiste consistait à donner aux entreprises d'État certaines priorités importantes, celles-ci étant les suivantes :

- avoir le monopole dans certains secteurs où l'État conserve un rôle directeur ;
- avoir droit à des prêts à taux préférentiels (de 6-7% au lieu de 13% selon le taux du marché) ;
- avoir un droit prioritaire à l'exploitation des ressources naturelles.

En réalité, ces priorités n'ont pas amélioré de manière considérable la capacité du secteur économique public. Les entreprises d'État au Vietnam, pendant des années à partir du *Doi Moi*, fonctionnèrent totalement sur les subventions de l'État. Leurs résultats d'affaires furent alors en stagnation.

[232] Huy Duc, *Bên thắng cuộc – Quyển 2 : Quyền bính (Le parti gagnant – Pouvoir (tome 2), op.cit.,* p.141.

Jusqu'à l'année 1991, 40% des entreprises d'État étaient jugées déficitaires[233]. Ce phénomène a freiné les potentialités des autres acteurs de l'économie car la priorité en faveur des entreprises d'État a naturellement créé un « jeu inégal » entre les composants économiques, dont le plus important concerne le droit à l'accès et le droit d'usage de terres. Les entreprises privées ont toujours des difficultés quand elles demandent une attribution de droit d'usage pour leurs activités ; cela n'est pas le cas pour les entreprises d'État.

Malgré la volonté de privatisation des terres, l'esprit qui se manifeste à travers la Constitution de 1992 et les législations foncières imite toujours l'accès au droit de propriété foncière des individus. En tout état de cause, l'État et les dirigeants du Parti souhaitent que l'économie étatique – par le biais des entreprises d'État conserve la maîtrise des terres. Cette politique leur semble indispensable pour protéger le socialisme. Une telle conception explique pourquoi au Vietnam, le citoyen ne peut pas devenir titulaire d'un droit de propriété foncière plein et absolu (au vrai sens de ces termes), comme dans les autres pays (par exemple, la France). La terre relève de la propriété du peuple entier. Ce principe est répété, avec la plus grande persévérance, dans les textes officiels.

[233] Thi Hoa Mai (Tr.), *Le rapport entre l'économie d'état et l'économie privée du Vietnam : réalité et solution* (In : *La relation entre secteur public et privé dans l'économie de marché : Expériences internationales et réalités au Vietnam,* Toulouse I,2000, p. 108).

B. La « propriété du peuple ».

À partir de l'année 1960 au Nord et de l'année 1970 au Sud, les terres ont obligatoirement été intégrées aux coopératives, bien qu'aucun texte ne l'ait mentionné[234]. La terre n'est la propriété du peuple entier de façon officielle qu'à partir de la Constitution de 1980. Son article 19 dispose que : « Relèvent de la propriété du peuple entier les terres, les montagnes et les forêts, les cours d'eau…ainsi que les autres biens que la loi déclare appartenir à l'État ». Le secrétaire général du PCV à ce moment-là est Le Duan. Selon sa conception, pour les pays moins développés, il faut utiliser le rapport de production dit « avancé » pour faire progresser la force productive. À cette époque, la collectivisation, dans l'idéologie du PCV, est considérée comme le rapport de production « avancé ». Le projet de Constitution de 1980 présenté au Bureau Politique du PCV par le Gouvernement enregistre encore le maintien de la diversité de formes de propriétés de terres. Mais après le vote de cette Constitution, le Bureau politique du PCV a décidé de garder seulement une forme : la propriété du peuple entier, devenue un principe constitutionnel. Le Gouvernement a donc décidé de ne pas changer l'état de l'utilisation des terres, contrairement à la confiscation des terres qui a été faite en Russie après la Révolution d'octobre 1917[235]. L'article 20 de la Constitution indique

[234] La nationalisation de la terre n'est pas mentionnée dans la Constitution de 1959, comme dans la Constitution de 1936 en U.R.S.S (plusieurs auteurs considèrent que la Constitution vietnamienne de 1959 est une copie de la Constitution soviétique de 1936.

[235] Selon le décret sur la terre – le second décret de la Révolution d'Octobre, rédigé par Lénine et adopté par le Congrès des Soviets le 8 novembre 1917, la propriété des propriétaires fonciers sur la terre est abolie immédiatement sans aucune indemnité. Puis les

que « les collectifs et les particuliers utilisant actuellement des terres peuvent continuer à en faire usage et bénéficier des fruits de leur labeur selon les dispositions de la loi ».

La Constitution de 1992, bien qu'elle soit considérée comme la Constitution du *Doi Moi,* et malgré la réalisation des réformes foncières vers la privatisation, n'a pas pu réaliser de changement par rapport à la Constitution antérieure. La terre a continué à faire partie de la propriété du peuple entier. L'amendement de la Constitution de 1992 adopté plus récemment (en 2013), en dépit de très fortes critiques, continue à déclarer que la terre relève de la propriété du peuple entier. Malheureusement, depuis près de trente ans, l'interprétation officielle de la formule « propriété du peuple » n'a pas été précisée. Cette absence de définition exacte de ce statut foncier pendant une longue durée pose une grande question au niveau scientifique. Il est donc nécessaire, d'essayer de mettre en lumière la nature de « la propriété du peuple ».

Le problème capital est de savoir ce que signifie la propriété du peuple dans un sens juridique. Si l'on considère que la propriété du peuple est assimilée à la propriété de l'État, c'est une négation de l'esprit du *Doi Moi*. Car la nationalisation des terres ainsi que l'économie planifiée ont été généralement abandonnées au moment où la politique du Renouveau a reconnu l'économie multisectorielle impliquant la diversité des formes de propriété. Si l'on considère que « propriété du peuple » équivaut à propriété

---

domaines des propriétaires fonciers, ainsi que les terres des apanages, des monastères et de l'Église, avec tout leur cheptel mort ou vif, toutes leurs constructions et dépendances, sont mis à la disposition des comités agraires de canton et des Soviets des députés paysans de district, jusqu'à l'Assemblée constituante.

publique ou propriété de tous (c'est-à-dire affectée à l'usage public), elle n'est pas concevable pour l'ensemble des terres sur le territoire d'un pays. En résumé, cette formule est vraiment discutable, voire fausse. Elle ne peut pas révéler correctement et clairement l'ayant-droit ainsi que les prérogatives de cette propriété (usus, fructus, abusus).

Faute d'explication de la part de l'État, nous nous permettons de recourir à certaines opinions fournies par les spécialistes vietnamiens autour du terme « propriété du peuple »[236]. Le docteur Do The Tung, ancien directeur de l'Institut d'économie, relevant de l'Académie nationale de politique et d'administration Ho Chi Minh, a écrit : "Le principe selon lequel, étant considérée comme la propriété de tout le peuple, la terre est gérée par l'État, est en conformité avec la loi de l'évolution tout comme avec la tendance du développement de l'agriculture moderne. L'État devrait supprimer la rente absolue. Il ne devrait percevoir que des rentes foncières et des taxes sur les exploitations agricoles pour réinvestir ensuite dans l'agriculture et soutenir les régions déshéritées." La disposition susmentionnée jette des bases sur lesquelles l'État s'appuie pour défendre les intérêts légitimes du citoyen. C'est l'État qui confie aux habitants le droit d'usage foncier ; il doit donc avoir la responsabilité de les protéger quand ceux-ci exercent ce droit légitime.

D'après le docteur Nguyen Quang Tuyen, professeur à l'Université de droit de Hanoi, dans les pays où la propriété foncière est privée, l'État a le droit de limiter les droits des propriétaires pour garantir les intérêts nationaux, la défense et la sécurité nationale. En fait, l'État doit acheter les terrains dont il a besoin. En cas de refus des propriétaires, il a le droit de procéder à des

[236] Citations tirées de l'article *« La terre est la propriété de tout le peuple »*, mis en ligne par Hong Van sur vovworld.vn le 22 mars 2013.

réquisitions ou à des expropriations, mais en versant des indemnités aux personnes qui en sont victimes : « *Certains parlent de multipropriété foncière ou même de privatisation de la propriété foncière, en espérant pouvoir combler les lacunes actuelles. Moi, je ne suis pas d'accord ! Même plusieurs chercheurs étrangers pensent que le Vietnam aurait tout intérêt à maintenir le principe qui veut que la terre soit la propriété de tout le peuple. Chaque médaille a son revers. L'important, c'est de savoir comment nous traitons ce problème. Actuellement, les propriétaires disposent de 12 ou 13 droits comme ceux de transfert, d'aliénation, de location ou encore d'indemnisation... Autrement dit, les propriétaires vietnamiens jouissent des mêmes droits que les propriétaires des pays où la propriété foncière est privée !... Il n'y a donc aucune raison de changer de forme de propriété foncière* ».

Toujours selon le docteur Nguyen Quang Tuyen, ce n'est pas la forme de la propriété foncière qui est à l'origine des problèmes de gestion foncière. Les problèmes qui existent sont plutôt liés à des affaires de libération de terrains, de corruption ou de dédommagement ; ce qui, bien évidemment, ne rentre pas dans le cadre constitutionnel.

Le docteur Nguyen Minh Doan, directeur-adjoint du Département d'administration étatique de l'Université de droit de Hanoi, a indiqué pour sa part :"Moi, je pense aussi que le problème ne réside pas dans la propriété. Nous avons choisi de suivre le socialisme, la nationalisation foncière est quelque chose d'inéluctable. La privatisation de la propriété foncière serait d'ailleurs un facteur d'instabilité socio-politique. Par contre, si la terre doit rester la propriété de tout le peuple, il faut absolument faire en sorte que la gestion foncière soit plus transparente ! "

Nous constatons, à travers les opinions citées ci-dessus, que le principe « propriété du peuple », malgré son obscurité scientifique, est jugé nécessaire par des auteurs éminents afin d'apporter au Vietnam de réels facteurs de stabilité et de progrès. À notre avis, cette formule ne porte qu'un sens symbolique car dans la vie pratique, c'est le droit d'usage qui est étroitement lié à chaque citoyen. Le *Doi Moi* implique les réformes, dont la privatisation de terres. Sur le terrain du droit privé, le titulaire du droit d'usage du sol se voit conférer les prérogatives qui lui permettent de mettre en valeur le fonds de terre mis à sa disposition. Ces prérogatives sont définies de manière différente selon les modes d'établissement originaires du droit d'usage. Les individus sont donc devenus les maîtres de leurs terrains au sens où il leur est attribué le droit d'usage et les droits associés (au nombre de dix). Nous sommes en partie d'accord avec l'opinion du docteur Nguyen Quang Tuyen, selon laquelle les Vietnamiens, à partir du *Doi Moi*, disposent de plusieurs droits sur la terre. Mais nous ne pensons pas que leurs droits peuvent être assimilés à ceux des propriétaires des pays où la propriété foncière est privée. Nous considérons au contraire que les Vietnamiens sont loin des titulaires du droit de propriété plein, entier et absolu sur leurs terrains au sens du droit occidental. Le droit d'usage dont jouissent les particuliers actuellement est en réalité vraiment limité et fragile. Nous le verrons dans les développements dans la seconde partie de cette thèse concernant les conséquences foncières actuelles qui découlent de la « propriété du peuple ».

La valeur symbolique de l'expression « propriété du peuple » se traduit, d'autre part, par le fait que dans la conscience des élites politiques vietnamiennes durant les années 1990, la déclaration de la propriété du peuple de la terre a permis l'affirmation de la fidélité du Vietnam à l'orientation

socialiste. En effet, l'État socialiste garde un rôle dirigeant en vue de la gestion foncière et son rôle est jugé nécessaire pour la stabilité du pays dans le cadre socialiste. Nous estimons que les créateurs de cette formule, avec le simple espoir de rester fidèles au socialisme, n'ont pas prévu les difficultés qui allaient être posées plus tard en matière foncière. La reconnaissance de la « propriété du peuple », en même temps que le rôle de l'État en matière foncière est le point crucial de tous les enjeux fonciers à l'heure actuelle.

Conclusion du § 1.

Les réformes du Vietnam durant les années 1980 et 1990 se sont réalisées dans un contexte où le socialisme dans le monde entier était en crise. Cela a conduit notamment à la dissolution de l'U.R.S.S. Les principes socialistes semblent alors ne pas s'adapter à l'évolution inéluctable du monde moderne. Dans un tel contexte, de nombreuses réformes ont été réalisées au moment où s'engage la politique du Renouveau général. Ces réformes sont cependant imparfaites, à l'image de la persistance des principes fondamentaux du socialisme.

Le droit d'usage, plus que le droit de propriété, est la notion de base de la propriété foncière vietnamienne, qu'il nous faut maintenant étudier.

§ 2. Le droit d'usage du terrain, notion clé du droit foncier vietnamien.

La particularité du régime foncier vietnamien se manifeste dans le droit d'usage foncier. Nous avons indiqué que la propriété du peuple représente plus un slogan symbolique qu'une notion juridique, puisque c'est le droit d'usage qui s'attache à la vie des citoyens dans la pratique. Dans le cadre d'une thèse de droit public qui cherche à étudier la propriété foncière dans sa relation avec l'État, il nous faut appréhender comment établir le droit d'usage foncier, de manière plus correcte et comment l'État du Vietnam procède à la répartition des terres par l'attribution du droit d'usage foncier (A). Résultant d'un système juridique complètement différent de celui des pays occidentaux, la notion du droit d'usage n'est sans doute pas connue des lecteurs étrangers. Il convient donc de mettre en lumière la nature juridique du droit d'usage foncier vietnamien (B). La plupart des analyses suivantes se réfèrent à la recherche de Monsieur Nguyen Ngoc Dien sous l'angle du droit comparé franco-vietnamien[237].

A. L'établissement du droit d'usage.

À la différence du droit de propriété, le droit d'usage du sol au Vietnam ne peut s'établir qu'à l'initiative de l'État. En effet, depuis la loi foncière du

[237] Nguyen (N.D.), *Nature juridique du droit d'usage du sol en droit vietnamien à la lumière du droit des biens français (op.cit.*, p. 4-17).

26 novembre 2003 et celle de 2013[238], le droit d'usage du sol est acquis originairement soit par une mise à usage, soit par un bail conclu au profit d'un particulier par l'État, que représente un organe chargé de l'administration foncière. Ainsi, l'établissement du droit foncier vietnamien se caractérise en amont par la nécessité d'une intervention étatique qui résulte soit d'une mise à usage (1), soit d'un bail (2).

1) La mise à usage

La mise à usage du sol est définie comme un acte administratif par lequel l'État, à la demande d'un particulier, lui accorde le pouvoir d'utilisation d'une parcelle de terre. Elle peut être consentie, dans l'état du droit positif vietnamien, à titre gratuit ou à titre onéreux.

En ce qui concerne la mise à usage à titre gratuit, elle est prévue par l'article 54 de la foncière de 2013. Ce mode d'établissement du droit d'usage reflète l'originalité du régime économique traditionnel du Vietnam, dans lequel l'agriculture garde toujours un rôle capital. En vertu de cet article, le premier destinataire de ce mode d'utilisation est le foyer familial ou le particulier qui met en valeur le sol à usage agricole. Dans ce cas, la mise à usage est limitée dans le temps. La durée, selon l'article 123 de la loi, est de cinquante ans. Au terme, selon ce même article, le foyer ou le particulier

[238] Loi foncière n° 45/2013/QH13 du 29 novembre 2013.

exploitant agricole a la possibilité de prolonger son droit à usage s'il en a besoin[239].

La mise à usage est aussi consentie dans le cadre de la politique de protection de l'environnement. Tel est notamment le cas de la plantation de forêts de protection. En dernier lieu, des terres affectées à l'utilité publique peuvent être également attribuées gratuitement ainsi pour l'édification d'ouvrages pour les services publics ou la défense nationale ; l'édification d'agences et d'offices des organismes publics ou encore, l'utilisation de sols dans un but religieux… Dans ces deux cas, la mise à usage est consentie pour une durée indéterminée.

Hors des cas de l'usage agricole et de l'utilité publique, un nouveau cas de mise à usage à titre gratuit prévu par la loi de 2013 est l'affectation de terre à la construction des habitations, pour les personnes dont le terrain est réquisitionné par l'État. La réquisition[240], telle qu'elle est conçue, est une notion juridique particulière du régime foncier vietnamien. Elle est la cause des conflits brûlants ces dernières années. Nous étudierons ce sujet ultérieurement.

---

[239] C'est un point qui est amendé par rapport à la loi foncière de 2003. Selon l'article 67 alinéa 1 de la loi de 2013, le foyer ou le particulier en cause a la possibilité, lorsque la durée de la mise à usage est limitée, d'obtenir un renouvellement de celle-ci sous réserve de remplir les conditions requises par la loi.

[240] « Réquisition » ou « recouvrement » ou « récupération ». C'est le terme juridique utilisé lorsque l'État reprend le droit d'usage précédemment concédé au particulier pour cause d'intérêt public et moyennant l'indemnisation des anciens occupants. Ce droit est l'équivalent de l'expropriation foncière dans les pays reconnaissant la propriété privée des terres.

La mise à usage de sols à titre onéreux est un acte par lequel l'État procède à l'attribution de la jouissance d'une parcelle de terrain à un particulier en contrepartie d'une somme d'argent que ce dernier paie à titre de droit d'usage foncier. Ce mode d'établissement est prévu par l'article 55 de la loi du 26 novembre 2013.

Par cet article, dans l'état du droit positif vietnamien, l'attribution de la jouissance de terrains à usage d'habitation est obligatoirement payante. Il en est de même pour toute utilisation de sols dans un but lucratif qui ne remplit pas les conditions requises par la loi pour bénéficier d'une mise à usage à titre gratuit et qui n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation des baux de sols. Tel est par exemple le cas des organisations économiques, des Vietnamiens vivant à l'étranger ou des entreprises ayant un capital étranger, ayant besoin de terrains en vue de la construction d'immeubles à usage d'habitation destinés à la commercialisation en la forme de vente ou de location.

En principe, la mise à usage à titre onéreux est limitée dans le temps. La durée de cette mise à usage est déterminée en fonction des projets d'affectation de sols, mais ne peut dépasser cinquante ans[241]. Cependant, dans le cas où le projet exige un grand capital dont l'amortissement se déroule sur une longue période ou prévoit l'implantation de travaux dans une région difficile (aux points de vue économique et social), la durée de la mise à usage peut être prolongée jusqu'à soixante-dix ans. Il faut toutefois remarquer que la mise à usage portant sur un terrain à usage d'habitation est consentie pour une durée indéterminée.

[241] Article 126, alinéa 3 de la loi foncière de 2013.

2) Le bail de sols

Le bail de sols, aussi intitulé le bail de droit d'usage, est défini comme le procédé d'attribution de sols à des particuliers sur la base d'un contrat. À la différence de la mise à usage, ce mode présente un caractère conventionnel ; mais il est loin d'être un contrat au sens du droit civil. Dans la plupart des cas, l'État-bailleur impose un certain nombre de conditions d'utilisation des sols que le preneur ne peut qu'accepter. De plus, afin d'obtenir un bail de sols, il importe au particulier de faire les démarches nécessaires auprès de l'administration foncière. Il en résulte qu'il y aurait lieu de qualifier le bail de sols de contrat administratif au sens du droit français. Ainsi, ce mode est soumis, dans l'état du droit positif vietnamien, au droit foncier qui fait partie du droit administratif et non du droit civil.

Les hypothèses dans lesquelles on peut conclure un bail de sols sont prévues par l'article 56 de la loi de 2013. Il s'agit d'abord d'étendre une exploitation agricole existante dans la mesure où l'exploitant possède un fonds de terre dont la surface est supérieure à la limite imposée par la loi, de telle sorte qu'il ne peut plus demander une mise à usage à titre gratuit. Le bail de sols peut être aussi conclu à la suite de la demande des particuliers, afin de créer une entreprise commerciale.

En principe, la durée du bail est limitée. En vertu de l'article 126 de la loi de 2013, cette durée est de cinquante ans au maximum. À titre d'exception, les baux consentis à des établissements diplomatiques étrangers en vue de

l'édification de leur siège peuvent arriver à terme au bout de 99 ans. Ces baux se rapprochent alors des baux emphytéotiques du droit français quant à la durée. D'ailleurs, comme la mise à usage à titre onéreux, les baux de sols sont aussi renouvelables. Le preneur a donc la possibilité de maintenir son droit d'usage par le renouvellement du bail précédemment conclu s'il en a besoin.

Le droit d'usage de sol, qui est né soit d'une mise à usage, soit d'un bail, confère à son titulaire non seulement la jouissance du fonds de terre, mais encore un véritable pouvoir direct sur ce fonds. Il est donc nécessaire d'appréhender la nature juridique du droit d'usage du sol, notion centrale dans la relation de l'État et de la propriété foncière au Vietnam.

B. La nature juridique du droit d'usage du sol.

Au moment où une personne physique ou morale se voit consentir par l'État le droit d'usage foncier, ce droit s'incorpore officiellement dans son patrimoine. Le droit d'usage du sol, selon certains auteurs vietnamiens, est un droit de propriété limité[242]. D'un point de vue général, les prérogatives du titulaire du droit d'usage du sol sont similaires à celles d'un propriétaire terrien. Mais certaines prérogatives du propriétaire ne sont pas reconnues au titulaire du droit d'usage ; ce rapprochement est donc loin d'être convaincant. Le « droit de propriété limité » est un véritable droit de propriété. Quant au

[242] Tran Quang Huy, Pham Xuan Quang, *Quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản Việt Nam (Le droit d'usage du sol dans le marché immobilier vietnamien)* (Tu Phap, 2004, p. 19).

droit d'usage du sol, il résulte de la reconnaissance par l'État de droits sur une parcelle de terre aux particuliers. L'État – représentant de la propriété du peuple en matière foncière renonce à telle ou telle prérogative sur le sol, là où cette prérogative est reconnue au profit du titulaire.

Parfois on parle de la « propriété du droit d'usage »[243]. L'idée que le droit d'usage lui-même est une chose ; on retient alors que le titulaire du droit a l'*usus,* le *fructus* et l'*abusus* de cette chose originale (ceci illustrant la thèse de la « propriété des droits », défendue dans la doctrine française).

À cause du manque de précision de la notion du droit d'usage aux yeux, non seulement des étrangers, mais aussi des spécialistes vietnamiens, nous nous permettrons, dans les paragraphes suivants, d'analyser le droit d'usage foncier vietnamien en le comparant à certaines institutions voisines du droit français.

1) Le droit d'usage du sol comparé au droit de l'emphytéote.

Le droit d'usage du sol confère à son titulaire un pouvoir direct sur le fonds de terre. Dans cette mesure, il y aurait lieu de rapprocher ce droit du droit réel de l'emphytéote en droit français. Les similitudes entre les deux droits sont nombreuses. Voici les plus importantes :

[243] Pham Duy Nghia, *Cơ sở pháp luật kinh tế Việt Nam, vì một nền kinh tế phát triển bền vững và toàn cầu hóa (Fondement du droit économique vietnamien, pour une économie durablement développée et mondialisée)* (Chính trị Quốc gia (Édition Politico-nationale), 2003, p. 64).

- le titulaire du droit a un véritable droit de propriété à l'égard des biens qu'il a édifiés sur le fonds et qui y sont attachés. Il peut donc en disposer librement tant que dure son droit. Il peut aussi acquérir les biens qui s'attachent et s'incorporent au fonds par voie d'accession et dont il profite pendant la durée de son droit[244] ;

- le titulaire du droit exerce sur le fonds un droit réel susceptible d'hypothèque, cessible et transmissible à cause de décès[245] ;

- à la suite de l'extinction du droit pour cause d'arrivée du terme, les constructions et améliorations apportées au fonds par le titulaire du droit appartiennent au propriétaire du fonds sans qu'aucune indemnité ne soit due au premier par ce dernier ;

- comme le titulaire du droit d'usage, l'emphytéote est obligé d'exploiter la terre mise à sa disposition. À ce titre, il doit mettre le fonds en culture ou y faire des travaux en conformité avec les termes du contrat de bail. Le non-usage du fonds peut être sanctionné par la résiliation du bail. Ce point est similaire au droit d'usage vietnamien, au sens où le droit d'usage peut être retiré pour motif de sanction[246].

---

[244] Sur la solution du droit français : Cass. Req. 22 juin 1885 (*DP* 1886, 1, p. 268) ; Cass. Civ., 25 nov. 1954 (*Bull. civ*, I, p. 331) ; Civ.3e, 12 mars 1970 (*D.*1970, p. 562).

[245] La cessibilité du droit de l'emphytéote caractérise le bail emphytéotique par rapport au bail ordinaire. Aussi bien, lorsqu'il est convenu que la cession du bail est soumise à l'autorisation du bailleur, le bail est qualifié de bail ordinaire malgré une durée de 99 ans (Civ.3e, 28 nov.1972, *D.*1973, Inf. rap, p. 6 ; *Gaz.Pal.*1973, 1, p. 216 ; *RTD civ*, 1973, 365, obs. cornu).

[246] Les dispositions intéressant la réquisition du fonds de terre à cause du non-respect de la loi foncière sont déterminées à l'article 64 de la loi foncière de 2013.

Mais à côté des similitudes, il existe entre les deux institutions des différences importantes.

D'abord, le droit de l'emphytéote est né d'un contrat. Il a donc une nature contractuelle, alors que le droit d'usage du sol n'est contractuel que lorsqu'il résulte d'un bail. La mise à usage tant à titre gratuit qu'onéreux est un acte administratif unilatéral.

Ensuite, le droit de l'emphytéote en droit français est un droit temporaire. En pratique, il y a quand même des baux emphytéotiques qui sont renouvelables plusieurs fois, de telle sorte que le droit de l'emphytéote devient quasiment perpétuel. Toutefois, dans la mesure où le renouvellement du bail n'est pas automatique[247], le caractère temporaire du droit demeure. Au Vietnam, le droit d'usage du sol est perpétuel ou temporaire selon les cas. Le droit d'usage résultant d'une mise à usage portant sur un terrain à usage d'habitation est perpétuel. Le droit d'usage né d'une mise à usage à titre gratuit ou d'un bail de sols, dans la plupart des cas, est temporaire.

En outre, l'emphytéote doit payer une redevance déterminée selon les termes du contrat de bail emphytéotique : ce bail est donc toujours conclu à titre onéreux. L'attribution de la jouissance de sols peut être effectuée sans aucune contrepartie dans les cas prévus par la loi, comme en témoigne la mise à usage à titre gratuit.

---

[247] Art. L. 451 - 1 al. 2 du Code rural ; F. Terré et P. Simler, *Droit civil - Les biens,* Paris, Dalloz, 2005, n° 932 ; A. Bénabent, *Droit civil – Les contrats spéciaux civils et commerciaux* (Montchrestien, 2004, n° 285).

2) Le droit d'usage du sol comparé au droit du concessionnaire.

Le droit d'usage du sol peut être étudié dans une certaine mesure comme la concession de la propriété immobilière du droit français. Le rapprochement est d'autant plus convaincant que pendant la durée de la concession, le concessionnaire prend la qualité de propriétaire des installations par lui effectuées sur le terrain faisant l'objet du contrat[248]. Lors de la reprise du fonds par le concédant, le concessionnaire a droit à une indemnité pour les améliorations qu'il a apportées. Cette indemnité est calculée en tenant compte de l'augmentation de la valeur des biens.

La différence la plus importante entre les deux institutions concerne le renouvellement du droit à terme. La concession de la propriété immobilière ne peut pas se prolonger par tacite reconduction. Le concessionnaire, en vertu de la loi, n'a pas droit au renouvellement ; son droit ne peut pas non plus se maintenir après l'expiration du bail[249]. Le droit d'usage du sol, lorsqu'il dérive d'une mise à usage à durée déterminée ou d'un bail, peut en revanche être prolongé par suite du renouvellement de la mise à usage ou du bail demandé par le titulaire du droit.

---

[248] La solution n'est formellement consacrée ni par la loi ni par la jurisprudence. De toute façon, dans la mesure où la concession fait partie de la famille des contrats de bail, la solution est retenue par suite d'une jurisprudence de principe qui considère qu'à défaut de convention, le preneur à bail est propriétaire des constructions et plantations par lui édifiées sur le fonds pendant la durée du bail (Civ. 1re, 1er déc. 1964, *D.* 1965, p. 475) ; Civ. 1re, 23 oct. 1990, *Bull. civ* ,I, n° 117, p. 155. Civ. 3e, 4 avr. 2002, *Bull. civ.*, III, n° 82 ; *RTD* civ, 2003, p. 114, obs. Revet ; *D.* 2002, Somm, p. 2508, obs. Mallet-Bricout).

[249] Art. 48 de la loi du 30 déc.1967.

3) Le droit d'usage du sol comparé au droit de propriété.

Sachant que pour de nombreux spécialistes vietnamiens, le droit d'usage du sol est un droit de propriété limité, il est extrêmement important de comparer le droit d'usage du sol vietnamien par rapport au droit de propriété au sens classique. À travers les réformes du droit foncier dans le cadre du Renouveau, le titulaire du droit d'usage du sol se voit conférer de plus en plus de prérogatives sur son fonds de terre. En raison de la privatisation des terres, le droit d'usage du sol porte non seulement sur la surface mais encore sur le dessus et le dessous. Il est, d'autre part, susceptible d'être grevé de servitudes et des obligations de voisinage.

Le rapprochement est d'autant plus convaincant que le droit d'usage du sol, dans l'état du droit positif vietnamien, confère à son titulaire un véritable droit d'accession lui permettant d'acquérir la propriété de ce qui s'attache et s'incorpore au fonds de terre, sauf lorsqu'il s'agit des biens qui appartiennent naturellement à l'État (tels que l'accroissement de terres résultant d'alluvions, les mines, les gisements de pétrole, etc.).

Pourtant, le droit d'usage du sol est loin d'être le droit de propriété au sens strict :

- d'une part, le droit de propriété est par nature un droit absolu, exclusif et perpétuel. Le droit d'usage du sol n'est pas généralement revêtu de ces caractères. Le droit d'usage du sol résultant d'un bail ou d'une mise à usage à durée déterminée est un droit limité dans le temps.

- d’autre part, le droit de propriété, en France, est reconnu par l’État comme un droit fondamental et naturel. S’agissant du droit d’usage du sol au Vietnam, il est établi par une intervention étatique. La nécessité de l’initiative de l’État est donc l’élément fondamental pour distinguer le droit d’usage du droit de propriété. À la suite de l’initiative de l’État, le droit d’usage du sol devient un bien immobilier qui s’incorpore au patrimoine du titulaire du droit. Il est transmissible. Le mode d’acquisition originaire est retenu à travers les transmissions successives comme le fondement des droits et obligations du titulaire du droit d’usage : un successeur d’un bénéficiaire d’une mise à usage à titre gratuit devient lui-même bénéficiaire de cette mise à usage ; un cessionnaire d’un droit d’usage résultant d’un bail de sols prend lui-même la qualité de bénéficiaire de ce bail.

- En dernier lieu, la différence la plus profonde entre le droit d’usage du sol et le droit de propriété se trouve dans le fait que le dernier ne s’éteint que par suite de l’expropriation pour cause d’utilité publique alors que la réquisition du fonds de terre (assimilé au retrait du droit d’usage) intervient pour divers motifs. Dans l’état du droit positif vietnamien, on peut citer cinq catégories de retrait du droit d’usage du sol. Nous reviendrons sur cette question dans les développements ultérieurs qui approfondiront la notion de réquisition.

4) Le droit d’usage du sol comparé au droit d’occupation du domaine public.

Les comparaisons du droit d’emphytéote, de concessionnaire et de propriété montrent une approche inspirée du droit privé français. Mais il faut

également analyser le droit d'usage du sol dans l'optique du droit public, en se référant au droit des occupations privatives du domaine public en France. Les deux institutions se rapprochent parce que la terre au Vietnam, selon la Constitution et la loi, est à la propriété du peuple. Celle-ci peut être désignée dans une certaine mesure comme "une sorte de la propriété publique". Les similitudes entre les deux droits sont nombreuses. Voici les plus importantes :

- la personne publique a le droit d'attribuer aux usagers une autorisation d'occuper et d'utiliser le fonds. Cette autorisation est délivrée par un titre qui peut prendre deux formes, soit celle d'un acte unilatéral, soit celle d'un contrat[250]. En bref, les deux institutions sont donc similaires au niveau de l'établissement du droit ;
- le titre d'occupation du domaine public est constitutif de droits réels pour le titulaire. L'occupant dispose d'un droit réel pendant la durée de l'autorisation. L'attribution de droits réels permet à l'occupant d'avoir recours à l'hypothèque pour garantir les emprunts contractés en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier situés sur la dépendance domaniale occupée. Le titulaire du droit d'usage du sol vietnamien possède aussi un droit réel à l'égard des biens qu'il a édifiés sur le fonds et qui y sont attachés. Il peut donc en disposer librement tant que dure son droit ;

[250] Pour l'utilisation privative du domaine public en droit français, l'autorisation unilatérale comporte la permission de voirie lorsque l'occupation se fait avec emprise au sol et le permis de stationnement lorsque l'occupation ne suppose pas une emprise au sol.
Quant à l'autorisation sous forme d'un contrat, on parle soit de concession de voirie, soit de convention domaniale. Ce contrat un contrat administratif.

- le droit de l'occupant est un droit précaire et révocable[251]. La personne publique propriétaire peut retirer le titre d'occupation avant le terme convenu, non seulement en cas de manquement de l'occupant à ses obligations, mais également pour un motif d'intérêt général. En cas de non-respect des termes du titre ou de manquement de l'occupant à ses obligations, la personne publique peut retirer l'autorisation d'occupation à son bénéficiaire sans indemnité. Ce point est similaire au droit d'usage vietnamien au sens où ce droit peut être retiré sans indemnité pour motif de sanction. À l'inverse, la résiliation sans faute nécessite un motif d'intérêt général et est généralement coûteuse, pour la personne publique, en termes d'indemnisation[252]. Dans une décision de principe, le Conseil d'État a aussi considéré que *« si, l'autorité domaniale peut mettre fin avant son terme à un contrat portant autorisation d'occupation du domaine public pour un motif d'intérêt général et en l'absence de toute faute de son cocontractant, ce dernier est toutefois en droit d'obtenir réparation du préjudice résultant de cette résiliation unilatérale »*[253]. Le titulaire du droit d'usage vietnamien, qui n'a pas commis de faute, a aussi droit à l'indemnité en cas de réquisition pour motif d'intérêt général.

Mais à côté des similitudes, il existe entre les deux droits des différences importantes.

D'abord, l'occupation privative doit obligatoirement être au moins compatible avec l'affectation domaniale en droit français. Faute de théorie du domaine public fondée sur la notion d'affectation, le droit d'usage du sol

[251] CGPPP, art. L. 2122-3.

[252] Lehoux (F.), "*L'intérêt d'anticiper les modalités de la résiliation pour motif d'intérêt général"* (Contrats publics – Le Moniteur, n° 153, avril 2015, p. 36).

[253] CE 31 juillet 2009, Société Jonathan Loisirs, req. n° 316534.

vietnamien n'est pas soumis à ce principe de compatibilité ni bien sûr aux principes fondamentaux du domaine public tels que l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité.

Ensuite, le droit de l'occupant du domaine public est en France un droit temporaire et le renouvellement de l'autorisation n'est pas tacite ; de plus, il n'est normalement pas attribué à titre gratuit. Au Vietnam, le droit d'usage résultant d'une mise à usage portant sur un terrain à usage d'habitation est perpétuel.

Enfin, l'autorisation pour l'occupation privative du domaine public est en principe soumise à une redevance[254] alors que l'attribution du droit d'usage de sols au Vietnam peut être effectuée sans contrepartie dans les cas prévus par la loi, comme en témoigne la mise à usage à titre gratuit.

Conclusion du § 2.

Le droit d'usage du sol représente une particularité du droit des biens immobiliers dans les pays socialistes tels que la Chine et le Vietnam. Ce droit, partagent certains traits avec les institutions juridiques occidentales, se trouve au cœur du débat du monde juridique vietnamien. C'est un droit conféré par l'État qui reste éloigné du droit de propriété occidental.

[254] Aux termes de l'article L. 2125-1 du CGPPP : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance… »

Conclusion du Chapitre II.

Au Vietnam, la construction du droit foncier moderne trouve à sa base le contexte du Renouveau général : le *Doi Moi*. La mise en place de cette politique est jugée inévitable, notamment parce que les mécanismes d'inspiration soviétique apportaient nombre de conséquences négatives sur le système économico-social depuis les premières années de construction de la société socialiste au Vietnam.

Une série de réformes foncières entreprises durant cette période a eu pour objectif une relative privatisation des terres. Les initiateurs du Renouveau espéraient que l'économie vietnamienne pouvait s'améliorer si les citoyens retrouvaient la maîtrise des terrains.

Cependant, le Renouveau n'a pas pu être une transformation absolue du régime foncier vietnamien. Le problème capital tient à la volonté de rester fidèle au socialisme. Pour cela, des principes comme « l'orientation socialiste » ou « la propriété du peuple » sont devenus des « murs » auxquels se heurtent les perspectives du développement économique en général et la réforme foncière en particulier.

Conclusion du Titre II.

La partie historique de notre thèse se termine ainsi par l'étude du droit foncier dans le régime socialiste, dernière période de l'histoire de l'État du Vietnam, où ont eu lieu des évènements extrêmement importants (révolution communiste, construction du socialisme après la guerre, politique dite « Renouveau » ou *Doi Moi*). Le régime politique est resté profondément socialiste, mais a néanmoins connu quelques évolutions libérales ; le droit de propriété foncière, étudié ci-dessus, peut être évoqué comme un exemple typique.

Le droit foncier vietnamien sous le régime socialiste a complètement rompu avec les institutions foncières du passé, système traditionnel et système colonial. Dans ces deux dernières périodes, la collectivisation n'avait pas été reconnue comme le régime foncier fondamental ; celle-ci, en revanche, est l'élément de base d'un pays socialiste.

C'est dans cette période que l'on trouve le lien étroit entre les notions centrales de notre thèse : la terre et l'État. Ainsi, de nombreuses actions foncières ont été entreprises par l'État socialiste : la réforme agraire au Nord ; la nationalisation communiste des terres ; les réformes foncières dans le contexte du *Doi Moi*. En principe, la terre est la propriété du peuple entier, qui dans l'exercice de ses droits, est représenté par l'État. Le rôle de l'État connu « gouverneur foncier » est pour le PCV un élément de protection important du régime socialiste, une sorte de « rempart ».

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'évolution de la propriété foncière au Vietnam s'inscrit dans une longue durée. Le Vietnam a connu trois types d'État : féodal, colonial et socialiste. En raison de cette diversité politique, l'étude du système foncier témoigne aussi d'une diversité sous l'angle juridique : le droit de l'Extrême-Orient à l'époque féodale ; le droit colonial ensuite ; le droit socialiste enfin. Notre partie historique présentait donc un intérêt dans la mesure où la recherche présente aussi des enjeux de « droit historique comparé ». Car l'attitude et les actions foncières de tous les États dans l'histoire ont mis en évidence les caractéristiques des familles de droits qu'on vient de citer.

Par exemple, à l'époque féodale, nous trouvons les originalités du droit de l'Extrême-Orient dans la propriété foncière : d'abord le rôle primordial de la coutume, ensuite le caractère essentiellement pénal du droit.

L'époque coloniale se caractérise d'abord par la concession des terres domaniales, ensuite par la pénétration de la loi française tant au niveau du contenu que de la technique juridique.

En dernier lieu, nous pouvons reconnaître les piliers essentiels du droit socialiste dans le domaine foncier : la propriété publique des moyens de production et le rôle dirigeant de « l'État-Parti ». Les actions foncières mises en place durant cette période ont révélé la profonde évolution de l'État socialiste vietnamien dans tous les domaines.

Nous étudierons maintenant dans une nouvelle partie la question foncière dans le droit positif vietnamien, qui peut se résumer à travers le dogme suivant : « propriété du peuple entier représenté par l'État »

PARTIE II. La propriété publique du sol contemporaine au Vietnam : institutions, problématiques et perspectives de réformes.

Nous allons nous intéresser, dans cette partie, aux aspects remarquables du régime foncier vietnamien contemporain. Tout d'abord, une analyse globale des institutions actuellement en exercice est vraiment importante, non seulement pour les lecteurs étrangers, mais aussi pour les Vietnamiens eux-mêmes, qui les connaissent mal (Titre I). Ensuite, nous allons étudier les conséquences de la propriété publique du sol et la perspective des réformes en la matière (Titre II).

Titre I. Les institutions foncières du Vietnam actuel.

Depuis les réformes foncières du *Doi Moi* jusqu'à maintenant, le Vietnam a conservé le régime de la propriété publique de la terre, selon lequel « la terre est à la propriété du peuple entier, qui dans l'exercice de ses droits, est représenté par l'État ». Ce principe est obscur au niveau tant terminologique que théorique. Il faut savoir, à présent, comment il se manifeste dans la pratique juridique.

Nous allons étudier, dans un premier temps, la mise en place de l'administration foncière du Vietnam contemporain, soit les composants de la relation foncière (Chapitre I).

Dans un second temps, en relation avec la construction d'un État de droit, les mécanismes de contrôle seront étudiés car ils représentent une question capitale. Il faut en effet savoir comment et par quels moyens on peut contrôler la légitimité et l'efficacité de l'administration foncière (Chapitre II).

Chapitre I. Les composants de la gestion foncière.

La relation foncière vietnamienne met en contact deux catégories d'acteurs principaux :

- les institutions étatiques chargées d'entreprendre la gestion foncière au nom de l'État, représentant de la propriété du peuple entier (Section I) ;

- les titulaires du droit d'usage (Section II).

Section I. Les acteurs administratifs.

Les transformations économiques depuis la politique du Renouveau général ont posé au Vietnam des problèmes institutionnels. Dans ce contexte, le domaine foncier représente un enjeu fondamental qui intéresse plusieurs disciplines. La conservation du régime public foncier implique nombres de défis auxquels l'appareil administratif doit faire face. S'agissant de l'étude des institutions foncières actuellement en vigueur, on verra dans un premier temps les organes à compétences générales (§ 1). Dans un second temps, il faudra s'intéresser aux organes spécialisés (§ 2).

§ 1. Les organes administratifs à compétences générales.

Depuis l'époque du *Doi Moi,* notamment marquée par la promulgation de la Constitution de 1992, la tendance générale est de décentraliser le pouvoir à des autorités locales. Le rôle du pouvoir central se trouve donc diminué (A). À l'inverse, les autorités locales jouent un rôle de plus en plus important pour la mise en place de la « propriété du peuple » (B).

A. Le rôle affaibli du pouvoir central.

Il convient, en amont, d'évoquer le rôle du pouvoir législatif en étudiant le système d'administration foncière. L'organe législatif vietnamien s'appelait le Parlement dans la Constitution du 9 novembre 1946. Il est devenu l'Assemblée nationale dans la Constitution du 31 décembre 1959. Il faut noter ici que le Vietnam possède toujours un système monocaméral, comme tous les pays socialistes.

L'Assemblée nationale est l'organe représentatif le plus élevé du peuple et le détenteur suprême de la puissance publique de la République socialiste du Vietnam. Toutes les lois foncières et les résolutions au niveau supérieur régissant la mise en place de la propriété du peuple sont élaborées par l'Assemblée nationale. La loi foncière du 26 novembre 2003 et celle du 29

novembre 2013 ajoutent que l'Assemblée nationale a le droit de décider le plan d'aménagement et le plan d'occupation du sol au niveau national[255].

Toutefois, le pouvoir de l'Assemblé nationale en matière foncière a en réalité un caractère formel. En ce qui concerne l'élaboration d'une loi, l'initiative provient toujours des administrateurs. Dans la plupart des cas, l'organisme chargé de la rédaction des textes est le Ministère compétent (relevant du Gouvernement, soit l'Administration supérieure). Le rôle législatif de l'Assemblé nationale ne se traduit que par son approbation du projet rédigé et proposé par les Ministères. De manière absolument analogue, le plan d'aménagement du sol (PAS) et le plan d'occupation du sol (POS) national sont aussi proposés par le Gouvernement. Ces documents sont établis en considération de ceux des comités populaires provinciaux. Ainsi, le pouvoir décisionnel que possède l'Assemblée nationale est juste l'approbation d'un document précédemment préparé par l'Administration. C'est pourquoi son rôle dans le domaine foncier est vraiment limité, voire faible.

D'autre part, la loi foncière dispose que l'Assemblée nationale a le droit de décider des projets d'investissements importants impliquant la réquisition de terres[256]. Toutefois, dans la pratique, l'initiative des projets d'investissement provient, dans la majorité des cas, du Premier ministre.

Dans le domaine foncier, l'appareil administratif joue un rôle beaucoup plus important que le pouvoir législatif. L'Administration suprême est représentée par le Gouvernement qui, selon la Constitution vietnamienne, est

[255]Article 13 alinéa 1 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

[256] Article 62 alinéa 1 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

l'organe exécutif de l'Assemblée nationale[257]. Le Gouvernement est l'organisme collégial dirigé par un Premier Ministre qui est élu par l'Assemblée nationale. Les autres membres du Gouvernement, choisis par le Premier Ministre et soumis ensuite à l'approbation de l'Assemblée nationale, sont les Vice - Premiers Ministres, les Ministres et certains membres de rang ministériel[258]. Selon la législation foncière, le Gouvernement est chargé de gérer le sol dans l'ensemble du territoire[259]. Sa mission est d'autant plus importante que la question foncière est extrêmement large et concerne plusieurs matières. C'est pourquoi la loi foncière insiste sur le fait que les Ministères ainsi que les organes de rang ministériel sont chargés d'assister le Gouvernement pour la gestion foncière suivant leur compétence.

D'une manière générale, depuis la loi foncière de 2003, le pouvoir foncier du Gouvernement se concentre au niveau supérieur. Voici quelques tâches essentielles qui illustrent ce constat :

- la préparation des projets de loi intéressant l'utilisation du sol, qui seront transmis à l'Assemblée nationale pour l'approbation. Dans sa compétence, le Gouvernement peut aussi élaborer par lui-même des actes réglementaires pour interpréter la loi foncière ou d'autres lois intéressant l'utilisation du sol. Le fait que le pouvoir foncier du Gouvernement, d'après la loi du 26 novembre 2003, devient de plus en plus général, est un point nouveau par rapport aux lois du 29 décembre 1987 et du 14 juillet 1993. À ces moments-là, la centralisation de la gestion foncière était encore rigoureuse. Cela se manifestait par le fait que l'attribution des droits fonciers ou les réquisitions

[257] Article 109 de la Constitution du 15 avril 1992.

[258] Article 120 de la Constitution du 15 avril 1992.

[259] Article 23 alinéa 1 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

de terre des particuliers relevaient directement du Gouvernement. À partir de la loi du 26 novembre 2003, on commença à décentraliser ces tâches à l'administration locale en fonction des échelons ;

- l'établissement du PAS et du POS au niveau national avec l'assistance principale du Ministère des ressources et de l'environnement, plans qui seront transmis à l'Assemblée nationale pour approbation[260]. En revanche, au niveau provincial, le Gouvernement peut décider autoritairement ;

- la direction générale de l'établissement et de la gestion des limites administratives dans l'ensemble du territoire[261] ;

- la dernière compétence qui est particulièrement objet de la préoccupation des titulaires du droit d'usage intéresse la réquisition de terres. Dans l'état du droit positif vietnamien, à côté du pouvoir législatif, l'Administration suprême, en particulier le Premier Ministre, a droit de décider ou d'accepter les projets d'investissements publics impliquant la réquisition des terres. Ainsi, c'est une compétence ayant véritablement un caractère personnel. En fait, plusieurs projets d'investissement sont dirigés directement par le Premier ministre. Trois catégories de projets d'investissement sont concrètement visées dans la loi du 29 novembre 2013[262] :

[260] Article 42 alinéa 1 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

[261] Article 29 alinéa 1 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

[262] Article 62 alinéa 2 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

+ les projets de construction des zones industrielles ; des « *export processing zone* » ; des zones de haute technologie ; des zones économiques ; et les projets d'investissement mis en œuvre par le fonds de l'ODA[263] ;

+ les projets de construction des agences publiques, des associations de masse, des établissements diplomatiques étrangers ; les projets de construction des parcs ; places ; œuvres culturelles ; sites historiques ; constructions de service public, etc. ;

+ les projets de construction des infrastructures au niveau national : transport ; hydro-électricité ; assainissement des eaux ; traitement des déchets, etc.

Les projets d'investissement mentionnés ci-dessus entraînent la réquisition des terres. Celle-ci, dans l'état du droit positif vietnamien, est réalisée par les Comités populaires locaux (au niveau des provinces ou des districts, selon les cas). Le fait qu'une question vraiment sensible telle que la réquisition soit essentiellement décidée par une personne (le Premier ministre) crée des risques d'abus de pouvoir.

À travers ces éléments, on voit que la gestion foncière effectuée par le pouvoir central présenté porte un caractère vraiment général. Mais la propriété du peuple des terres est aussi largement prise en charge par les autorités locales.

[263] ODA est un sigle anglophone qui signifie « *Official Development Assistance* ». Il désigne une forme de l'investissement étranger qui se réalise souvent en moyen d'un prêt à faible taux et à long terme. C'est pourquoi on considère qu'il s'agit d'une subvention étrangère.

B. Le rôle principal des administrations locales.

Avant d'entrer dans les développements, il convient d'avoir une vision globale de la structure administrative locale du Vietnam.

Sur le plan local, le découpage administratif s'opère à trois échelons, étant précisé que le nom donné à une circonscription administrative varie en fonction de la nature urbaine ou rurale de cette zone et que, du point de vue de la dépendance administrative, cette différence terminologique n'a guère de conséquence.

Au premier échelon, ce sont les circonscriptions administratives relevant de l'autorité centrale que l'on dénomme les provinces (*« tinh »*) ou villes (*« thanh pho »*) pour les grandes agglomérations. Au total, on dénombre 58 provinces et 5 grandes villes relevant de l'autorité centrale, qui sont Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, Ho Chi Minh Ville et Cần Thơ.

Au deuxième échelon viennent les districts (*« huyen »*), qui sont les cirsconscriptions administratives à l'intérieur de la province. Pour les zones urbaines, leur nom devient centre urbain (*« thi tran »*) ou ville de province (« *thanh pho thuoc tinh* »). Les grandes villes relevant de l'autorité centrale, sont divisées en arrondissements (« *quan* ») au lieu de districts, mais la dénomination de district est conservée pour les zones qui ne sont pas encore urbanisées.

Le dernier échelon, le plus éloigné de l'autorité centrale, comporte les unités administratives les plus petites que sont les communes (*« xa »*) ou quartiers (*« phuong »*) au sein du district ou de l'arrondissement.

Le principe socialiste dit de « démocratie centralisée » veut qu'à chaque unité administrative, il y ait un organisme élu représentant le pouvoir du peuple au niveau local, dénommé le Conseil populaire. Celui-ci met en place son propre « organisme exécutif », le Comité populaire. Son président est élu par le Conseil populaire et officiellement nommé par la suite par une décision du président du Comité populaire à l'échelon supérieur. Il est prévu dans la Constitution que le Comité populaire représente également l'Administration locale[264], le Conseil populaire ne jouant que le rôle d'organe de surveillance. Nous pouvons ainsi voir que le rapport entre le Comité populaire et deux organismes (Conseil populaire au même échelon et Comité populaire à l'échelon supérieur) est difficile à préciser. Ces dernières années, il y a un large débat sur la nature du Conseil populaire et à titre expérimental, dans certaines provinces, on a supprimé le Conseil populaire du district et de la commune.

L'article 13 de la loi foncière du 29 novembre 2013 énumérait les pouvoirs de l'État en qualité de représentant de la propriété du peuple entier. En effet, la majorité des pouvoirs fonciers est mise en œuvre par les autorités locales.

Il convient, en amont, de parler d'abord du pouvoir d'attribution des terres – ce qui est le plus important. La relation foncière s'établit officiellement au moment où l'administration attribue une parcelle de terre au particulier. Cette concession se réalise au moyen d'une mise à usage ou d'un bail de sols. Il en résulte que les particuliers se voient accorder un certificat du droit d'usage – acte de preuve dans l'état du droit positif vietnamien.

[264] Article 123 de la Constitution du 15 avril 1992.

S'agissant de la compétence, selon le droit positif, le Comité populaire de la province peut attribuer le droit d'usage aux particuliers dans les cas suivants :

- mise à usage et location de terre accordée à une organisation ;

- mise à usage et location de terre accordée à un établissement ayant un but religieux ;

- mise à usage et location de terre accordée à un citoyen vietnamien vivant à l'étranger et à une entreprise ayant un fond d'investissement étranger ;

- location de terre accordée à un établissement diplomatique étranger.

Au niveau du district, le Comité populaire a droit à la :

- mise à usage et location de terre accordée à un particulier ou à un foyer familial ;

- mise à usage accordée à une communauté de population[265].

Le comité populaire communal, dernier échelon, a droit à la location des parcelles relevant du fond de terres agricoles de la commune, à condition que cette location soit affectée à l'utilité publique.

À travers ces dispositions, nous constatons que le pouvoir d'attribution est décentralisé en fonction des titulaires du droit d'usage. Ainsi, si l'ayant-droit est une personne morale « complexe » (organisation ; entreprise ; établissement), c'est l'administration provinciale qui est chargée de l'attribution (niveau supérieur). En revanche, si le sujet de droit est une

[265] Ce qui désigne les habitants dans les mêmes hameaux, les mêmes villages, dans les agglomérations ayant les mêmes us et coutumes, ou appartenant à une même famille.

personne physique ou une personne morale plus « simple » (foyer familial ; communauté de population), le pouvoir d'attribution va être confié à l'échelon du district ou de la commune (niveau inférieur).

Quant à la question de l'urbanisme, l'attribution de terre est mise en place en considération des PAS et des POS. S'agissant de ces documents, le rôle des administrations locales est important.

Le Comité populaire de la province et du district est chargé d'établir le PAS et le POS. Les documents d'urbanisme de province, après avoir été établis, doivent être transmis au Conseil populaire du district pour vérification. Ils sont finalement approuvés par le Gouvernement. De manière analogue, le PAS et le POS du district vont être transmis au Conseil populaire de même échelon, puis approuvés par le Comité populaire provincial en tant qu'administration supérieure. Le Gouvernement dirige l'exécution du PAS et du POS au niveau national, les Comités populaires au niveau local. En principe, toutes les actions foncières doivent être réalisées sous réserve du respect du PAS et du POS. L'utilisation des terres est planifiée pour un délai assez court : le PAS est établi tous les dix ans alors que le POS l'est pour cinq ans.

L'établissement et l'exécution des documents d'urbanisme sont des questions controversées au Vietnam actuellement. Cet état de choses s'explique par les raisons suivantes.

Tout d'abord, c'est la faiblesse de ces documents, faute d'efficacité et de durabilité, qui est en cause. Un changement, selon certains spécialistes, est extrêmement urgent. En effet, l'accroissement important de la population provoque une pénurie des terrains disponibles.

Ensuite, dans une perspective démocratique, le contenu des documents d'urbanisme doit être mis en ligne sur les sites officiels du Ministère des ressources et de l'environnement (pour les PAS et POS au niveau national) et du Comité populaire provincial (pour les documents au niveau de la province et du district) afin de prendre l'avis du public. Celui-ci doit se concentrer notamment sur les informations intéressant les constructions prévisionnelles ainsi que sur les projets d'investissement impliquant la réquisition. Pourtant, la publication du contenu des documents d'urbanisme actuelle est problématique. Les informations sur les constructions prévisionnelles et les projets d'investissement sont générales et vraiment floues. C'est pourquoi l'accès aux documents d'urbanisme n'apporte pas beaucoup d'informations intéressantes aux utilisateurs. D'autre part, il faut reconnaître que les gens ne s'intéressent pas vraiment au contenu du PAS et du POS, particulièrement dans les localités pauvres. Une mauvaise prise en compte de l'avis du public explique pourquoi l'exécution des documents d'urbanisme au Vietnam doit souvent faire face à des difficultés.

Le troisième pouvoir de l'institution foncière locale concerne la réquisition des terres. Dans l'état du droit positif, le déclenchement de cette procédure est décidé par le pouvoir central. Pour être exécutoire, elle est ensuite complètement prise en charge par les autorités locales, de même que l'attribution du terrain :

- le Comité populaire provincial peut récupérer des parcelles de terrain appartenant à des organisations ; établissements ayant un but religieux ; établissements diplomatiques étrangers ; entreprises étrangères ;

- le Comité populaire au niveau du district peut récupérer des parcelles appartenant à des particuliers, des foyers familiaux, des communautés de

population et à des Vietnamiens de l'étranger possédant un logement au Vietnam.

Dans le cas où les réquisitionnés relèvent des catégories mentionnées ci-dessus, la décision est élaborée soit directement par le Comité au niveau provincial, soit par le district par délégation.

Dans les deux cas, la compétence des administrations locales se traduit par un acte administratif : c'est la décision administrative de réquisition du terrain du Comité populaire. Cet acte est susceptible d'un recours administratif par les ayants-droit.

En dehors des compétences viennent d'être étudiées, les autorités locales ont en charge diverses missions : établir et tenir à jour le plan cadastral, vérifier et centraliser tous les relevés topographiques ; enregistrer et publier des données des titulaires du droit d'usage foncier…Les documents cadastraux sont ainsi la base documentaire servant à toutes les démarches de la gestion publique des terres.

Conclusion du § 1.

Le Renouveau général depuis 1986 se caractérise nettement par la répartition de compétences entre l'État et les collectivités locales. Ainsi, on assiste à un assouplissement considérable de la charge de l'État dans plusieurs domaines dont la gestion foncière : de nos jours, l'autorité centrale élabore des textes législatifs et réglementaires ; en revanche, ce sont les autorités locales qui les mettent en application. De ce fait, ces dernières se trouvent confrontées à des litiges fonciers.

Nous allons à présent examiner la compétence particulière des organes spécialisés.

§ 2. Les organes spécialisés.

Occupant une place déterminante dans la structure de la gestion foncière, les organes spécialisés renvoient à deux acteurs principaux :

- le Ministère des ressources et de l'Environnement à l'échelon central (A) ;

- les organes de service public local (B).

A. Du premier système d'administration foncière autonome à l'intégration au sein d'un Ministère en 2002.

D'après une recherche de Marie Mellac et de ses collaborateurs sur le régime foncier du Vietnam[266], le premier organe spécialisé constitué comme administration foncière autonome est créé en 1994 ; celui-ci est le Département général du cadastre, généralement connu sous son nom anglais, *General Department of Land Administration* (GDLA). Ce département regroupait et réorganisait deux organes d'État : le Département général de la gestion foncière (*General Department of Land Management*, GDLM) et le

[266] *La réforme foncière au Vietnam* (*op.cit.*, p. 50-52).

Département national des enquêtes et de la cartographie (*National Department of Surveying and Mapping)*.

Cet organe d'État à part entière fut organisé en trois niveaux :

- au niveau national : le Département général de la gestion foncière relevant directement de l'Assemblée nationale. Il n'était pas inclus dans un ministère ;

- au niveau provincial : un Département provincial de la gestion foncière relevant du Comité populaire provincial ;

- au niveau du district : le Bureau de la gestion foncière relevant du Comité populaire du district.

Les tâches de cette structure, à ce moment-là, consistaient en :

- la préparation de la législation foncière et des politiques foncières devant être soumises au Gouvernement pour approbation ;

- la charge du système du cadastre, qui comprenait la réalisation des cartes cadastrales, l'établissement des registres fonciers, l'enregistrement des terres et la délivrance des certificats fonciers (le GDLM était historiquement responsable de la délivrance des certificats fonciers en milieu rural et le ministère de la Construction devait délivrer les certificats fonciers urbains. À partir de 1994, le GDLA s'entendit avec le Ministère de la Construction afin de délivrer conjointement les certificats urbains) ;

- le mesurage foncier et les inventaires afin de procéder aux classifications foncières, à l'évaluation et à l'estimation des terres ;

- la réalisation des statistiques foncières et des cartes d'utilisation des sols ;

- la planification à long terme et la planification annuelle ;

- la résolution des litiges fonciers ;

- l'étude et la cartographie de base comme la définition d'un système de référence, de coordonnées et de niveaux ;

- la couverture aérienne et la réalisation de cartes topographiques pour l'ensemble du pays ;

- la cartographie du réseau hydrographique et des traits de côte.

Ces nombreuses missions étaient rendues nécessaires par l'absence de services techniques compétents, pouvant fournir les données nécessaires à la réalisation d'un cadastre. Cette liste était d'autant plus impressionnante que l'on connaît l'absence d'administration foncière dans le pays jusqu'en 1979 et sa quasi inactivité jusqu'à la loi de 1993. Il fallut donc créer de toute pièce une administration devant agir partout, auprès de chaque citoyen, et ayant la lourde charge de délivrer des certificats d'usage concernant le moyen de production le plus important et le plus répandu dans une société rurale et agricole. Pour cette création, les moyens financiers furent importants. Le GDLA était une administration aussi puissante qu'impénétrable. Créée avec rang ministériel, elle était à la fois indépendante des autres organes administratifs et en contact direct avec l'Assemblée nationale, ce qui permettait son pilotage direct et lui conférait en retour une capacité de réaction rapide.

Cette structure a été modifiée en 2002 lorsque le GDLA fut intégré dans le Ministère des ressources et de l'environnement (créé cette même année)[267], par regroupement de différents départements et agences :

- l'ancienne Agence de l'environnement relevant du Ministère des Sciences, des Technologies et de l'Environnement ;

- le Département général de l'administration foncière ;

- le Département général de l'hydrologie et de la météorologie ;

- le Département de la géologie et des minéraux et de l'Institut du même nom ;

- une section intitulée « Gestion des ressources en eau », qui appartenait jusqu'alors au Département des ressources en eaux et de la gestion des digues, lui-même relevant du Ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

Par son intégration au sein d'un ministère, le GDLA a perdu une partie considérable de l'autonomie administrative dont il bénéficiait en tant qu'organe de niveau national, ayant rang ministériel. Il est, à partir de l'année 2002, l'un des trois départements du Ministère des Ressources et de l'Environnement. Ainsi, les différents types de services auxquels il a recours lui sont fournis par des départements et des instituts spécialisés dépendant directement du Ministère ou gérés par plusieurs départements. Il est en charge aussi des services commerciaux par le biais d'entreprises commerciales. En revanche, il reste parfois décrit comme un Ministère au sein d'un Ministère,

[267] Avec l'idée d'organiser des Ministères « multi-branches », le Ministère des ressources et de l'environnement est créé en 2002 par la Résolution n° 02/2002/QH11 de l'Assemblée nationale et le Décret n° 91/2002/ND-CP du Gouvernement.

ce qui explique très nettement son installation dans des bâtiments indépendants.

Depuis cette intégration, le Ministère des Ressources et de l'Environnement est responsable de l'ensemble de la gestion foncière devant le Gouvernement. Voici quelques-unes de ses tâches essentielles :

- le cadastre et l'enregistrement des droits d'usage du sol ;

- la planification de l'usage des terres ;

- l'inventaire et le recensement de l'usage des terres ;

- le travail cartographique.

Il faut rappeler que le département de la gestion foncière (GDLA) demeure l'acteur central des tâches mentionnées ci-dessus. Il est donc responsable de l'élaboration des lois foncières et plus généralement des grandes politiques foncières. Les projets sont ensuite transmis au Gouvernement avant d'être soumis à l'Assemblée nationale.

Outre la restructuration de l'administration foncière, l'année 2002 vit le lancement de deux programmes. Le premier était intitulé « Programme de développement et de modernisation de l'administration foncière », le second « Stratégie de l'application et du développement des technologies de l'information dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement ». Les deux étaient approuvés pour quinze ans par le Premier ministre. Ils avaient pour objectif d'automatiser et d'unifier les bases de données foncières et les procédures d'enregistrement, qui rencontraient des difficultés à la fois techniques et organisationnelles.

En résumé, le Ministère des Ressources et de l'Environnement a un rôle capital et direct dans l'administration foncière. S'y ajoute celui d'autres Ministères dont la compétence intéresse en partie la question foncière : Ministère de l'Agriculture et du développement rural d'une part ; Ministère du Plan et de l'urbanisme d'autre part.

B. Les établissements publics locaux.

Il convient, tout d'abord, de rappeler le contexte économique dans lequel existe un système des services publics locaux. Dans le cadre de la coopération régionale, les ministres des Finances représentant les gouvernements des pays membres de l'ASEAN[268] ont signé le protocole sur l'établissement et la mise en œuvre du mécanisme du guichet unique (ASW[269]) pour concrétiser l'accord sur l'établissement et l'application de l'ASW, via les directives techniques et plans d'action pour le déploiement de l'ASW.

Selon l'accord sur l'établissement et l'application de l'ASW, l'ASW est l'environnement où opèrent et intègrent les guichets uniques nationaux des pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Le guichet

[268] L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN) est une organisation politique, économique et culturelle regroupant maintenant dix pays d'Asie du Sud-Est. Elle a été fondée en 1967 à Bangkok (Thaïlande). Aujourd'hui, l'association a pour but de renforcer la coopération et l'assistance mutuelle entre ses membres, d'offrir un espace pour régler les problèmes régionaux et peser en commun dans les négociations internationales.

[269] Ce mécanisme est souvent connu sous son nom anglais : *ASEAN Single Window*.

unique national (NSW, pour *National Single Window*) est un système qui permet une seule soumission des données et informations, un traitement unique et synchrone des données et informations, et une seule prise de décision pour la mise en libre pratique et le dédouanement de marchandises. Une prise de décision unique doit être uniformément interprétée comme seul point de décision pour la mise en libre pratique de cargaisons par les douanes sur la base des décisions, le cas échéant, prises par les ministères et organismes compétents et communiquée en temps opportun aux douanes.

C'est dans le cadre de la politique de l'ASW que le Gouvernement vietnamien a fait évoluer le traitement de la question foncière, s'agissant notamment de la procédure applicable. L'objectif était de rationaliser et de proposer aux investisseurs un interlocuteur unique lors d'opérations légales vis-à-vis de l'allocation des droits d'usage. La conséquence est la création un établissement public intitulé « Fonds de développement foncier », dont les modalités ont été définies en 2004 et 2006 par arrêtés ministériels. Les Ministère des Ressources et de l'Environnement et de l'Intérieur sont responsables des activités du Fonds de développement foncier. L'organisation de ses activités est mise en place par le Comité populaire provincial. S'agissant du statut, le Fonds de développement foncier est un établissement public relevant du Département des ressources naturelles et de l'environnement[270]. Il possède en théorie une indépendance conformément à l'arrêté n°43/CP du Gouvernement du 25 avril 2006 sur les pouvoirs des unités fondées par l'État

[270] Au niveau provincial, les départements, émanations des différents ministères à cet échelon, sont sous la double dépendance du Comité populaire de la province et des ministères. Ils disposent de ce fait d'un pouvoir de proposition et de décision qui échappe en partie à la province. Les départements provinciaux sont au nombre de seize.

à propos de l'autonomie, des responsabilités de fonctionnement et de la gestion du personnel et des finances.

En théorie, le processus officiel d'installation d'investisseurs étrangers est le suivant. Une demande d'autorisation est adressée au niveau national, une compensation est fixée pour les ayants-droit conformément aux prix fixés à l'échelon provincial. Une fois l'autorisation d'allocation obtenue du Gouvernement, une planification détaillée est effectuée par les échelons provinciaux, du district et des communes. Les investisseurs sont alors invités à se manifester définitivement et à verser l'argent. La mission du Fonds, dans ce processus, est de centraliser la demande et d'effectuer les démarches auprès de tous les services concernés, puis de délivrer la réponse. La création du Fonds a donc simplifié la procédure tout en conservant une multiplicité d'interlocuteurs.

Le Fonds du développement foncier, dans la mise en œuvre de sa mission, est assisté par les Centres de promotion et d'expertise des investissements. Ce centre représente l'une des « accommodations » provinciales que le législateur a envisagées selon la diversité des situations. S'agissant du statut administratif, il fonctionne usuellement sous la houlette conjointe du Département des ressources naturelles et de l'environnement et du Département de l'intérieur. Il possède une autonomie au niveau de l'action, mais pas au niveau de la comptabilité, car il doit rendre des comptes au Comité populaire sur ses activités.

Les missions de ce Centre sont d'organiser, de préparer, de délimiter des terrains disponibles pour les investisseurs. Sa tâche est généralement de faciliter les démarches administratives que les investisseurs doivent faire

auprès des différents services provinciaux. Il a la fonction, par exemple, de centraliser les sommes destinées à dédommager les sujets réquisitionnés pour cause d'autorisation d'implantations des activités industrielles. Il a également la responsabilité de percevoir et d'assurer les dépenses, de récupérer les terrains par indemnisation et/ou relocalisation après un plan approuvé, mais non encore réalisé. Il a pour mission, dans cette dynamique, d'assurer le changement d'usagers et d'usage.

Les structures qui viennent d'être analysées constituent un rouage essentiel faisant office d'interface entre les usagers du sol, les investisseurs et les autorités. Ce système assure la transition entre les activités étatiques et les activités commerciales relatives au foncier. Il s'agit d'un service public qui se distingue par son autonomie de l'administration classique.

Toujours dans l'objectif de simplification des démarches administratives, il existe une autre procédure destinée à une mission temporaire et particulière : la réquisition du terrain précédemment concédé.

En effet, la procédure de réquisition n'est accomplie qu'après que les usagers des terrains ont perçu une indemnisation de la part du concessionnaire. Le rôle du Comité populaire consiste à encadrer la procédure d'indemnisation afin de veiller au respect de la loi. Pour cela, un organisme *ad hoc,* le Conseil d'indemnisation, est créé pour chaque procédure d'indemnisation. Il est généralement constitué au niveau du district. Présidé par le président du comité populaire, cet établissement comprend obligatoirement :

- le chef du bureau des finances du district ;

- le président du Comité populaire de la commune ou du district dans lequel se situe le terrain réquisitionné ;

- un représentant du Front de la Patrie du district ;

- l'investisseur sur le terrain ;

- un représentant des personnes bénéficiaires des indemnités.

Le Conseil d'indemnisation va établir un plan d'indemnisation en deux parties. La première fixe le montant total des indemnisations et subventions à payer par l'investisseur. La seconde fixe le montant que doit recevoir chaque personne ou organisme dont le terrain est récupéré. Sa première tâche est de rassembler toutes les déclarations des usagers concernant la superficie et la nature de leurs terrains et leurs biens immobiliers. Le Conseil doit ensuite vérifier ces informations et établir le montant des indemnisations en présence des représentants des usagers et de l'investisseur. Pour cela, il se réfère aux critères fournis par les services administratifs en application de la réglementation. Le service de l'administration foncière vérifie la légalité de l'occupation des terres, leur dimension et fixe leur prix. Le Service de la construction relevant du Comité populaire communal est chargé de déterminer la valeur résiduelle des bâtiments. Depuis 1998 et afin de renforcer la sécurité des transactions, le Conseil d'indemnisation est obligé de déposer son plan auprès d'un Conseil de l'évaluation. Celui-ci est composé du directeur du service municipal des finances et des prix et d'un représentant du service de l'administration foncière. D'autres membres peuvent, le cas échéant, être ajoutés selon l'ampleur du projet. La mise en place de ce Conseil vise à guider le président du Comité populaire dans l'appréciation du plan d'indemnisation. Le Conseil dispose de vingt jours pour donner son accord au plan proposé.

Conclusion du § 2.

La mise en place d'un système d'organes spécialisés était indispensable dans l'administration foncière. La répartition du pouvoir se manifeste aujourd'hui de la façon suivante : le Ministère des ressources et de l'environnement et ses organes hiérarchisés gèrent les charges générales alors que les établissements publics s'occupent des charges plus spécifiques en fonction des cas. Leur présence est destinée à assouplir la tâche des autorités administratives et à rendre plus efficace la gestion foncière.

Après avoir donné une vision globale des institutions foncières, il faut maintenant étudier l'autre partie de cette relation : les titulaires du droit d'usage foncier.

Section II. Les titulaires du droit d'usage.

Nous essayons, dans cette partie, de classer les usagers de la relation foncière en deux catégories principales dans le but de mettre en évidence leurs caractéristiques : les acteurs privés (§ 1) et les acteurs publics (§ 2). En effet, leurs particularités ont une certaine influence sur la stratégie et la politique foncières.

§ 1. Les acteurs privés.

Nous avons rappelé le rôle capital de l'agriculture dans l'économie du Vietnam. Dans les dernières années, si le Vietnam a connu une urbanisation soutenue, symptomatique d'un rapide développement économique, il n'en reste pas moins un pays profondément rural, marqué par le poids historique de son agriculture, qui aujourd'hui encore, représente 50% de son PIB et soutient les trois quarts de sa consommation intérieure. C'est pour cette raison que le législateur a choisi l'agriculture comme l'élément fondamental de la classification des terres. Nous allons donc nous référer à ce critère pour classer les titulaires du droit d'usage. Il faut en effet distinguer l'usager de terre agricole (A) et l'usager de terre non agricole (B)[271].

A. L'usager de terres agricoles.

Les ayants-droit du droit d'usage des terres agricoles sont l'ensemble des agriculteurs vietnamiens ainsi que les usagers des terres forestières[272].

Dans un pays profondément rural, le droit à l'accès et le droit à l'utilisation du sol représentent une question fondamentale. Elle a un caractère politique en sachant que le PCV est, à l'origine, le représentant de la classe

[271] Chapitre II et Chapitre III de la partie intéressant le régime de l'utilisation des terres - loi foncière du 29 novembre 2013.

[272] Les terres forestières ayant un but de production et les terres forestières ayant un but de protection sont toutes incorporées dans la catégorie des terres agricoles.

agricole (à côté de la classe ouvrière). La protection du droit et de l'intérêt du « peuple agricole » est donc l'une des missions prioritaires du pouvoir politique.

Nous avons précédemment décrit une agriculture handicapée durant des années par la construction du socialisme. Depuis les réformes du *Doi Moi*, grâce à la remise en question du régime de la propriété, le pays a connu un accroissement de la production agricole dont une grande partie est exportée. Parmi celle-ci, on trouve d'abord et surtout le riz, de qualité supérieure, qui répond depuis le courant des années 1980 aux exigences des marchés internationaux, propulsant le pays au deuxième rang mondial des exportateurs en 1998, juste derrière la Thaïlande[273]. Malgré la bonne performance de la production agricole, les questions juridiques liées au droit foncier sont toujours latentes. Il est donc nécessaire d'analyser les caractéristiques du « peuple agricole » actuellement, afin de mieux approcher les conflits dans ce domaine.

Tout d'abord, l'activité de production était traditionnellement organisée en foyer familial à travers plusieurs générations ; ce qui présentait donc une dimension « morale ».

C'est à partir de cet ancrage que l'on comprend la contestation énergique des agriculteurs quand leurs droits fonciers étaient violés par les décisions de réquisition. L'exemple typique a eu lieu en 2012 au district Tien Lang de la Ville de Haiphong. Dans cette affaire, l'autorité provinciale a mis

[273] Ngoc Hung (B.), Duc Tinh (N.) « *Le développement de l'agriculture vietnamienne au cours des 15 dernières années* » (Vertigo – La revue en sciences de l'environnement en ligne, vol. 3, octobre 2002).

en place la réquisition forcée du terrain d'une famille agricole au motif de son inexécution de la décision de réquisition précédemment promulguée. Environ cent personnes, dont des militaires et des policiers, ont été déployées pour cette opération. Mais les réquisitionnés se sont défendus avec des armes artisanales. Quatre policiers et deux militaires ont été blessés. Cette réquisition marquait un contentieux qui dépassait les compétences de l'administration locale. C'est la première fois que l'État, représentant de la propriété du peuple, devait reconnaître la gravité de la réquisition de terrain, particulièrement des terres agricoles.

Ensuite, la vie des usagers agricoles est d'une très grande précarité. On peut faire une comparaison des mondes ruraux entre les pays en développement dont le Vietnam et les pays développés tels que la France. Dans ces derniers, la grande majorité des habitants des zones rurales ne sont plus des agriculteurs. L'espace rural est un lieu de tourisme, de détente et résidentiel. Dans les pays en cours de développement, l'urgence est de parvenir à augmenter les rendements agricoles sans toujours respecter l'environnement. En conséquence, l'espace rural du Vietnam présente des zones à qualité de vie moins élevée d'une part, d'autre part des problématiques environnementales et sanitaires.

Pour mieux décrire cet état de fait, nous allons nous référer à une enquête qui a été menée de janvier à octobre 2009 auprès de 237 familles de deux districts ruraux près de Hanoi[274]. Il s'agissait d'évaluer la problématique

[274] Source : « *Consommation alimentaire et revenu familial dans la zone périurbaine de Hanoi* », rapport réalisé par Vu Dinh Ton, Phan Dang Thang, Brigitte Duquesne et Philippe Lebailly, publié dans la conférence « The 116th International EAAE-SYAL Seminar –

sur les revenus des ménages ruraux dans les districts de Phu Xuyen et Chuong My au Sud de Hanoi. Les familles sélectionnées ont été suivies pendant neuf mois. Les données sur les revenus en fonction des activités agricoles et ou/extra-agricoles ont été relevées de janvier à octobre 2009, ce qui correspond à la période où l'impact de la crise financière était particulièrement important.

Selon le résultat de l'enquête, les revenus nets des familles sont vraiment diversifiés. Une part importante des revenus dans la plupart des familles provient de la production agricole qui est employée à la consommation des ménages, les ventes étant très marginales. Le revenu monétaire vient des activités extra-agricoles (revenu des travailleurs journaliers, salaire pour les fonctionnaires, artisanat, services agricoles de transport et commerces, etc.). Les résultats de la typologie issue des 237 familles sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Système des familles	Nombre des enquêtes (familles)	Taux dans le district[275] (% famille)	Surface agricole (sào[276]/famille)	Surface jardin, piscicole

Spatial Dynamics in Agri-Food Systems : Implications for Sustainability and Consumer Welfare » - Faculté de l'Économie, Université de Parma (Italie), du 27 au 30 octobre 2010.

[275] Calcul de l'Office des Statistiques Annuaires (districts de Phu Xuyen & Chuong My) et résultats après les discussions avec personnes clés

[276] Sào est une unité de surface utilisée au Vietnam du Nord (1 sào = 360m²).

Production agricole seule (petite échelle ; échelle commerciale)	67	24,2	25,65	15,07
Agriculture avec activités extra-agricoles (travailleur journalier ; métiers artisanaux ; services de transports, petits tracteurs ; fonctionnaires, ouvrier permanent	124	62,8	27,67	13,08

S'agissant des familles avec production agricole seule, les revenus principaux sont issus de la production végétale, animale et piscicole. Avec une surface agricole de cinq sào/famille, le niveau de production est limité. Un étang piscicole existe chez dans quelques familles avec une surface moyenne d'un sào/famille. L'âge moyen du chef de la famille (46 ans) est plus élevé

que dans les autres groupes. Selon les autorités locales, ce groupe familial est considéré comme pauvre ou avec un niveau économique moyen.

Afin de disposer des revenus monétaires, la plupart des familles exercent quelques activités extra-agricoles. Parmi les formes d'emplois les plus répandues, on peut citer le travailleur saisonnier, les métiers de maçons et aide-maçons ou quelques métiers artisanaux. En outre, selon les statistiques disponibles dans les districts, il n'y a qu'environ 5,4% des familles ayant un revenu mensuel stable à partir de postes de fonctionnaires permanents. Quelques familles dans chaque commune offrent des services agricoles de transport à l'aide d'un petit tracteur. Certaines familles tirent un revenu des produits aquatiques, avec une surface de 1 à 4,5 sào par famille. La production rizicole apportant un bas revenu, certaines familles réservent leurs surfaces agricoles pour d'autres activités ou louent les rizières.

Les illustrations à travers les exemples typiques mentionnés ci-dessus consolident l'idée que l'usager de la terre agricole a généralement un revenu modeste ainsi qu'une qualité de vie peu élevée. La pauvreté induit un niveau de scolarisation très bas. Cette problématique va entraîner des contraintes dans la gestion foncière, spécialement dans les localités rurales. Car les gens ne sont pas conscients de leurs droits et de leurs obligations dans le domaine foncier et n'ont pas la capacité de consulter les documents d'urbanisme. En réalité, de nombreux problèmes dans le domaine foncier découlent simplement de la connaissance limitée des agriculteurs.

Nous allons maintenant examiner la deuxième catégorie de titulaires de droits d'usage : les usagers des terres non agricoles.

B. L'usager de terres non agricoles.

Les usagers des terres non-agricoles sont les acteurs économiques qui utilisent la terre pour entreprendre des investissements immobiliers. L'un des inconvénients du récent « boom » financier au Vietnam a été l'apparition d'une pénurie d'immeubles, particulièrement dans les grands centres urbains. Le marché immobilier qui a pris son essor à partir des réformes foncières devient l'un des domaines les plus convoités, qui attire des milliers investisseurs nationaux ainsi qu'étrangers[277].

Nous allons étudier tout d'abord les investisseurs vietnamiens, puis les investisseurs étrangers. Notre but est de mettre en évidence certains éléments, pour les premiers liés à la tradition d'affaires vietnamienne, pour les seconds, à une rigidité administrative pérenne.

Il faut commencer par un rappel du développement de l'investissement au Vietnam. Depuis que ce dernier a introduit sa politique de réforme du *DoiMoi* en 1986, le développement du secteur privé constitue l'un des soucis majeurs du Gouvernement et du PCV. Le principal défi pour le Vietnam consiste à trouver les moyens de soutenir la croissance économique et de réduire la pauvreté. « *Le secteur économique privée joue alors un rôle important dans le développement de la production et la valorisation de la*

[277] Le Vietnam est l'un des pays les plus attractifs pour plusieurs raisons, entre autres les prix d'acquisition plus abordables, la croissance continue du marché immobilier, la souplesse de la législation et bien évidemment la beauté de ses grandes villes, qui ne laisse personne indifférent. » (Come2viet.com, *« Investir dans un bien immobilier au Vietnam : Les points essentiels à connaître »*).

force endogène dans le développement socio-économique, contribuant à augmenter la valeur des exportations, à créer des emplois et à réduire la pauvreté »[278]. En effet, depuis les années 1990, des centaines d'entreprises privées ont été créées dans divers secteurs. Un bon nombre de cadres, de fonctionnaires et d'employés ont quitté les entreprises publiques et créé leur propre entreprise. Ils ont contribué pour une part importante à générer un afflux d'investissements dans le secteur privé, à changer considérablement la participation du secteur privé à l'économie nationale et à accélérer la croissance de cette dernière. Thai Tuân Chi, président du Conseil d'administration et directeur général du groupe de Thai Tuân, a rappelé qu'avant la promulgation des lois sur l'investissement en 1987 et sur les entreprises en 1999, les entreprises privées avaient été créées sous forme des sociétés à responsabilité limitée.

L'agriculture est la base capitale de l'économie nationale. L'industrie artisanale et le commerce demeurent secondaires. Dans ce contexte, les marchés villageois sont à l'origine du commerce vietnamien et présentent une organisation simple. Si l'on a besoin de capitaux, l'on va recourir aux proches. Si l'on a besoin de main-d'œuvre, l'on va recourir aux voisins ou aux habitants de sa communauté. La relation familiale et communautaire est, dans ces conditions, l'élément fondamental à l'égard du commerce traditionnel[279]. La

[278] Déclaration du Professeur associé – Docteur Vu Dinh Hoe, Rédacteur en chef adjoint du journal « Thoi bao Kinh te Viet Nam » (Economic Times), lors d'un colloque intitulé « Moteur pour le développement de l'économie privée », le 3 octobre 2015 à Hanoi.

[279] Phạm Duy Nghĩa, *« Chuyên khảo luật kinh tế »* [Étude spécialisée du droit économique] (Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội [Édition de l`Université nationale du Vietnam à Ha Noi], 2004, p. 112).

mobilisation de capitaux est rare et temporaire. Dans une telle situation, la forme des entreprises à « grande échelle » est à peu près inconnue du peuple Viet.

Dans ce contexte, l'activité commerciale, pendant des centaines années, s'est réalisée à « petite échelle » alors que les entreprises à « grande échelle » étaient organisées dans les autres pays asiatiques (tels que la Chine, le Japon, l'Inde depuis longtemps). Les commerçants vietnamiens ont généralement une psychologie « opportuniste », c'est-à-dire qu'ils cherchent des intérêts temporaires au lieu de planifier sérieusement et durablement leurs activités. Cette caractéristique explique pourquoi divers investisseurs vietnamiens ont encore l'habitude aujourd'hui de donner des pots-de-vin aux autorités pour bénéficier d'une licence de commerce, d'un permis de construire ou d'un droit d'utilisation de terre. Ensuite, après avoir reçu les autorisations, les projets ne sont pas mis en œuvre de manière efficace ; certains sont suspendus, voire annulés. C'est pourquoi la gestion foncière représente l'un des principaux territoires d'élection de la corruption à l'heure actuelle et cause des dommages au tant niveau économique que social.

L'élargissement au fur et à mesure de l'urbanisation implique la multiplicité des investisseurs dans le domaine foncier et immobilier. Ceux-ci constituent actuellement une partie importante des usagers des terres non-agricoles, qui méritent d'être étudiés dans cette partie. La tradition de la pratique d'affaires que nous venons de décrire va considérablement influencer la politique foncière, notamment le marché public de la construction ainsi que la réquisition et la modification de l'affectation de terre (dans la majorité des cas, de l'usage agricole à l'usage non-agricole).

À côté de l'investissement national, il faut également parler des investisseurs étrangers qui, ces dernières années, participent fortement à la vie économique vietnamienne. D'après Nolwen Henaff[280], le Vietnam, dont la croissance économique a été particulièrement soutenue au cours des dix dernières années, est souvent perçu comme une menace par les autres pays du Sud avec lesquels il est en concurrence directe, tant pour les exportations que pour l'attraction des investissements étrangers, et par les pays du Nord qui voient en lui une destination privilégiée des délocalisations en raison de ses faibles coûts de main-d'œuvre. Longtemps isolé pour des raisons politiques, le pays s'est lancé en 1986 dans une série de réformes dont les principales caractéristiques sont l'ouverture sur l'extérieur et les opérateurs non étatiques. Cette ouverture a débouché en 1989 sur une loi autorisant les investissements directs étrangers, qui ont connu pendant les années 1990 une croissance rapide, renforcée par la levée de l'embargo américain en 1994. La crise financière asiatique et un certain nombre de difficultés rencontrées par les investisseurs ont ralenti le rythme des investissements à la fin des années 1990, mais le poids des entreprises à capitaux étrangers dans l'économie reste important, même si leur contribution à l'emploi demeure modeste. Les flux d'IDE (Investissement Direct Étranger) ont considérablement augmenté depuis l'autorisation des investissements étrangers en 1988, et ont atteint un niveau record en 2008, l'année où le Vietnam a connu un record pour les engagements d'IDE en atteignant un capital enregistré de 64 milliards $US, une augmentation de 300% par rapport à 2007, qui avait également été une année importante. Le capital actuel déboursé a atteint 11,5 milliards de dollars,

[280] Henaff (N.), « *Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Vietnam* » (Revue de sciences sociales au Sud, PFNSP, 2006, p. 86).

une hausse de 43,2% comparé à 2007[281]. Traditionnellement situés dans l'industrie légère, les IDE s'étendent rapidement dans l'industrie lourde, l'immobilier et le tourisme. Les planificateurs d'investissement du Vietnam prévoient une croissance importante du capital d'IDE, qui placerait le pays au troisième rang parmi les nations asiatiques en termes d'attractivité pour l'investissement, juste après la Chine et l'Inde.

L'élément le plus important qui attire l'attention des investisseurs étrangers se situe essentiellement dans l'environnement économique du pays, déterminé par les politiques publiques : la volonté d'être fortement rassuré par les instruments juridiques, de participer à un marché transparent qui ne connaît ni monopole, ni émiettement de responsabilité, ni contrebande ni corruption. Concrètement, en matière foncière, les étrangers mettent l'accent sérieusement sur les aspects touchant d'une part à la transparence, à la rapidité et à l'efficacité des procédures administratives pour obtenir une autorisation de l'usage foncier, d'autre part à la sécurité de la propriété des biens immobiliers. Les statistiques de ces dernières années montrent que le climat d'investissement, devenant quand même plus transparent et ouvert, souffre davantage de procédures administratives parfois inefficaces et de corruption. Cet état de fait se traduit nettement par une difficulté dans l'accès et l'utilisation du sol que nous allons approfondir dans les parties suivants, concernant les conséquences de la gestion foncière contemporaine.

[281] Guide d'investissement au Vietnam, Service des délégués commerciaux du Canada, mars 2009.

Conclusion du § 1.

On prête à Ho Chi Minh la paternité de cet avertissement : « *Nous n'avons pas à gagner une guerre seulement contre le colonialisme, mais aussi contre la famine et l'ignorance*". Pour ne pas perdre la paix après avoir gagné la guerre et retrouver la prospérité, le Vietnam doit trouver des solutions durables de développement : un environnement économique et une stabilité politique favorisant les acteurs privés. Cet enjeu doit essentiellement se fonder sur les réformes foncières.

Les études sur les usagers des terres agricoles et non agricoles vont contribuer de manière considérable à la gestion publique des terres par l'État. Il convient donc, à présent, de s'intéresser aux acteurs publics.

§ 2. Les acteurs publics.

Dans un régime foncier où l'État conserve le rôle directeur comme au Vietnam, la relation foncière ne fonctionne pas seulement entre « l'État-gouverneur » et « les citoyens-administrés ». En réalité, il existe des cas où le titulaire du droit d'usage fait lui-même partie du secteur public. Ainsi, la relation dans l'utilisation du sol est établie entre les personnes publiques elles-mêmes. Dans ces cas, le détenteur du pouvoir symbolique en matière foncière se confond avec l'usager réel du sol.

Nous allons étudier tout d'abord les acteurs publics qui utilisent la terre dans un but économique (A). Dans un second temps, nous analyserons ceux qui ont un but non lucratif (B).

A. Les entreprises publiques.

Les époques ont vu se succéder différents régimes conférant à l'État une place plus ou moins importante. La recherche de cet équilibre public/privé est particulièrement délicat en matière économique, où l'État peine à trouver le juste dosage entre une conception minimaliste laissant faire le jeu du marché et celle d'un interventionniste public massif dans l'économie.

Selon l'avis de Thibaut Happel[282], lorsque l'État endosse pleinement le rôle d'acteur économique, il se dote de moyens spécifiques pour mettre en œuvre ses politiques. Les entreprises publiques constituent le plus souvent un instrument privilégié. Certains pays, tels que la France et le Vietnam, en ont fait un tel usage, qu'ils ont développé un secteur public puissant destiné à dynamiser leurs économies nationales respectives. Ce modèle de développement économique n'est pas sans risque, puisqu'il fait de la France « l'un des pays au monde où la relation entre la puissance publique et le secteur productif a été l'un des plus complexes »[283]. La situation au Vietnam ne l'est pas moins, avec le passage d'un régime de planification centralisée

[282] *La modernisation et la privatisation des entreprises publiques en France et au Vietnam (op.cit.,* p. 40).

[283] Du Marais (B.), *Droit public de la régulation économique* (Presses de Sciences Po, Dalloz, 2004, p. 275).

fondé sur le monopole étatique de l'économie, à une « économie de marché à orientation socialiste ». Les trajectoires historiques des deux pays sont significativement différentes, mais toutes deux reposent sur la réalité d'un secteur public puissant, devenu progressivement trop important. Son hypertrophie, puis ses défaillances ont alors fait apparaître un impératif de réforme.

En droit vietnamien, la notion d'entreprise d'État désigne toutes les entreprises publiques. Actuellement, de nombreuses branches attirent l'investissement des entreprises d'État. La loi sur les entreprises d'État du 26 novembre 2003 a fixé les secteurs dans lesquels est autorisée l'activité de ces entreprises. Ce sont :

- le secteur de fourniture des outils et des services sociaux essentiels ;
- le secteur d'application de la haute technologie qui demande de grands investissements ;
- le secteur concurrentiel ;
- le secteur fonctionnant dans des conditions économiques et sociales particulièrement difficiles, où les autres acteurs n'investissent pas.

E. Paquet[284] rappelle les caractéristiques des entreprises d'État avant le *Doi Moi*, en particulier une part relativement plus faible dans l'économie vietnamienne comparée à celle qu'elles occupent dans la plupart des autres économies socialistes : elles embauchent ainsi un peu moins de 10% de la population active, mais leur production correspond à environ 25% du PIB. Ces données sont à mettre en relation avec la part importante de l'agriculture dans

[284] Paquet (E.), « *Les transformations des entreprises d'État depuis 1987* » (in Gironde Ch. et Maurer J. L, *Le Vietnam à l'aube du XXIème siècle. Bilan et perspectives politiques, économiques et sociales*, Paris, Editions Khartala, 2004, pp. 155-178).

l'économie vietnamienne : 75% de la population active travaille dans le secteur primaire. Il s'agit, par ailleurs, d'entreprises de petite taille : la taille moyenne d'une entreprise d'État était de 200 salariés en moyenne en 1989. Leur importance économique varie fortement selon les secteurs : ainsi leur contribution au PIB est importante dans le commerce (50%), l'industrie (60%) et surtout la banque (presque 100%), mais très faible dans l'agriculture (5%).

Inspiré par l'ensemble des réformes dans le cadre du *Doi Moi,* le secteur économique public vietnamien est remis en question de manière rigoureuse. Certaines réformes mises à l'agenda par le *Doi Moi* furent les suivantes :

- réformer les politiques et les règles en donnant plus d'autonomie, y compris financière, aux entreprises. S'agissant de ce point, encore selon E. Paquet : « *La première étape de la réforme se traduit par une plus grande autonomie de décision accordée aux entreprises d'État, non seulement au niveau de l'économie intérieure telle que la fixation libre de la plupart des prix ; le choix des types de biens produits ; la commercialisation autonome de la production sur le marché intérieur, l'approvisionnement en matières premières organisé par les entreprises elles-mêmes. Dans le domaine du commerce extérieur, le monopole des compagnies d'État doit être aboli : les entreprises sont autorisées sous certaines conditions à établir des liens directs avec des partenaires étrangers ou peuvent choisir les compagnies d'import-export de leur choix. Enfin, les entreprises d'État acquièrent plus d'autonomie pour la gestion des ressources humaines également* »[285] ;

[285] Paquet (E.), « *Les transformations des entreprises d'État depuis 1987* » (*op.cit.*, p. 189-190).

- fusionner, dissoudre ou mettre en procédure collective les entreprises qui subissent des pertes chroniques, dans les secteurs où il n'est pas nécessaire de maintenir une présente forte de l'État et où il est plus judicieux de garder des structures adaptées ;

- constituer, restructurer et développer des compagnies générales étatiques dans les secteurs clés où l'État doit maintenir son contrôle en y mettant des moyens plus importants. De fait, une mesure importante de restructuration est le regroupement des petites et moyennes entreprises en sociétés générales dans le but de créer des grandes entreprises capables d'être concurrentielles sur les marchés mondiaux ;

- consolider les entreprises d'intérêt public pour assurer les services publics et la défense nationale ;

- « actionnariser » une partie des entreprises d'État dans lesquelles l'État n'a pas besoin de maintenir 100% du capital afin de mobiliser davantage les ressources disponibles et de donner de l'élan à la production. Cette vague constitue le troisième axe de réforme importante : il s'agit de la transformation des entreprises d'État en sociétés par actions, puis de la vente d'une partie des actions aux salariés de l'entreprise ou à d'autres acteurs économiques. À noter ici que pour les Vietnamiens, « actionnarisation n'est pas synonyme de privatisation car les produits de la vente des actions doivent être réinvestis pour le développement de la production des affaires, ceci pour assurer une croissance continue des actifs appartenant à l'État »[286]. C'est pourquoi il n'en

[286] Marie (L.), « *Convergences et divergences de la transition vers le marché en Asie : Chine, Vietnam, Laos, Mongolie* » (in Venard B., *Economie et management dans les pays en transition*, Paris, ESSCA, 2001, p. 120).

reste pas moins qu'après la transformation en société par actions, une partie des actions est vendue soit aux salariés, soit à des acheteurs extérieurs à l'entreprises (mais de nationalité vietnamienne exclusivement jusqu'en 1998) ;

- revendre, louer, passer sous contrat d'exploitation les entreprises publiques de petite taille, le tout dans le but d'assurer les emplois et les revenus aux salariés.

Ces objectifs se retrouvent dans le programme de M. Phan Viet Muon, Vice-Président du Comité de pilotage pour la réforme et le développement des entreprises[287].

La suppression progressive du système de planification centralisée pour s'acheminer vers l'économie de marché se traduit, dans la sphère de la production, par une grande autonomie de décision accordée aux entreprises d'État : la quasi-totalité des quotas imposés aux entreprises d'État sont supprimés.

Toutefois, certaines caractéristiques des entreprises vietnamiennes ont subsisté. Leurs actifs sont entièrement la propriété de l'État ; les entreprises sont soumises à la planification centralisée et donc à une hiérarchie de décision tant pour la production que pour l'approvisionnement en *inputs* ou encore pour l'écoulement de leurs produits ; les entreprises ont accès à des subventions ou à des crédits renouvelés quasiment automatiquement (contrainte budgétaire lâche) ; elles embauchent une main-d'œuvre surabondante. Dans le domaine foncier, les entreprises d'État ont bénéficié d'une priorité au niveau de

[287] Viet Muon (P.), « *Les entreprises publiques au Vietnam : situation, évolutions et enjeux* » *in* Forum économique et financier franco-vietnamien, Hanoi, mars 2009.

l'utilisation du sol. Bien que la loi foncière actuelle ne distingue pas l'entreprise publique de l'entreprise privée, l'attribution du droit d'usage foncier n'est pas en effet égale entre les deux secteurs. Les statistiques récentes de VnEconomy montrent ainsi que les entreprises d'État détiennent, pour l'instant, 70% du foncier. Les soutiens au profit des entreprises d'État, spécialement dans le domaine foncier, ont par ailleurs eu des impacts nuisibles à l'environnement économique, que nous développerons ultérieurement.

B. Les acteurs publics à but non lucratif.

On va parler surtout des organismes qui exercent les missions de service public, à l'exception des services publics économiques. Au Vietnam, pendant une longue période du socialisme et même plusieurs années après le *Doi moi*, la notion de service public demeure conceptuellement assez imprécise. Ainsi, pour mieux appréhender la situation de cette période, nous pouvons nous référer à la définition fonctionnelle du droit français, fondée sur une double présomption : les activités des personnes publiques sont présumées être des services publics ; les activités des personnes privées sont présumées être de nature privée ; pour qu'il y ait création de service public, il faut une condition formelle, un critère subjectif et un certain nombre d'indices matériels complémentaires[288]. À l'origine, le service public est une notion plus politique

[288] La personne privée a reçu délégation pour accomplir une certaine mission (condition formelle) ; la qualification de cette mission dépend de la recherche de l'intention de l'autorité qui a été à l'origine de sa création (critère subjectif) ; si cette intention n'est pas

que juridique. Depuis son origine, l'État a toujours été très présent dans la vie sociale. Il a donc été amené à assumer des fonctions régaliennes mais aussi sociales, culturelles et économiques. Dans un pays socialiste, cet élément est renforcé.

Nous allons tenter de classifier le service public au Vietnam en quelques types essentiels. En tout état de cause, comme on l'a dit pour la France, ce secteur est un « vaste ensemble hétérogène et protéiforme »[289].

Les services fondamentaux sont ceux en charge de la protection de la collectivité contre les menaces externes (défense et diplomatie) et les désordres internes (police, justice) ; les services qui donnent à l'État les moyens indispensables à l'exercice de ses missions (monnaie, impôts) ; les activités touchant à la construction et à l'entretien des routes, des chemins de fer et à l'acheminement du courrier, mais aussi des activités nées au XXème (protection civile ou mutations technologiques, télécommunications, etc.).

Les services publics qui s'attachent à l'administration étatique tels que l'enregistrement des documents administratifs (permis, licence, état civil, etc.). Les uns sont gratuits et les autres sont payants mais apparemment à un prix moins élevé.

Les autres services publics de l'éducation, de la culture, de la santé, etc.

La mise en place de ces services publics implique l'occupation et l'utilisation des terres. Pendant longtemps, la régie a été la seule forme de

---

explicite, il faut analyser le régime de l'activité, notamment la finalité poursuivie et le contrôle exercé sur le gestionnaire (indices matériels).

[289] Chevallier (J.), *Le service public* (Paris, PUF, 2008, p. 64. La typologie qui suit est très largement reprise de cet ouvrage).

gestion connue, apparaissant souvent comme le mode normal d'exécution du service public par l'État et les administrations locales. C'est pourquoi, au Vietnam, les terres utilisées pour les services publics sont mises à la disposition des personnes publiques de manière absolue. Ces dernières années, les services publics sont transférés à des personnes privés. Mais la « transaction » n'est mise en œuvre que dans certains secteurs de manière limitée. Par exemple, à partir du début du XXIème siècle, quelques hôpitaux et écoles privées ont été fondées. Dans ces cas, la terre est également concédée aux acteurs privés, notamment par voie d'un contrat de bail. À ce titre, les nouveaux gestionnaires possèdent un véritable droit d'usage qui leur permet d'utiliser les terrains et d'exploiter le service public dans un délai déterminé. Quand le bail arrive à son terme, un renouvellement sera pris en compte par les autorités, en examinant la performance, l'efficacité et l'efficience du service public transféré.

S'agissant des services publics fondamentaux, l'État maintien le pouvoir d'un gestionnaire. Ce monopole est la cause principale des problématiques dans la pratique du service public ainsi que celle de la question foncière.

Selon un rapport du Ministère de la Finance, actuellement, la superficie des terres publiques utilisées pour les services de transport, de post, de sport et de culture est environ de 1.207 ha mais de nombreux terrains sont en friches ou leur utilisation n'est pas efficace. Récemment, l'Inspection de la ville de Ho Chi Minh a contrôlé l'état d'utilisation des terres dans les établissements publics et son rapport indique 103 cas de violation. Les violations se concentrent sur le changement illégal de l'affectation des terres, la location illégale, l'irresponsabilité dans la gestion en laissant en friche. Il faut noter que

cette problématique est évoquée dans le contexte général de la défaillance des services publics[290].

La situation est beaucoup plus complexe à propos des terres de l'Armée. Depuis la fin des guerres, le PCV encore maintenait une grande superficie des terres de l'Armée dans tout le territoire. Ces terrains occupaient des places importantes pendant une longue période et le problème résidait dans le fait que leur utilisation relève de la compétence propre du Ministère de la Défense. C'est le Ministère de la Défense qui élabore le plan d'occupation du sol affectée au service de la défense (POSSD). Ce plan, doté des missions politiques, se distingue du POS général. Il faut noter ici que le Ministère de la Défense au Vietnam est une autorité ayant un pouvoir plus fort que les autres membres du Gouvernement. Son pouvoir a un caractère politique plutôt qu'administratif. Selon monsieur Vo Van Kiet, l'ancien Premier Ministre (de 1991 à 1997), même lui, le chef du Gouvernement, il ne savait pas clairement le contenu du POSSD[291]. Pendant son mandat, la mise en œuvre d'un projet économique devait se conformer parfaitement au POSSD. Cette conformité était décidée par le Ministère de la Défense et aussi par les dirigeants du PCV.

Ces dernières années, l'utilisation des terres de l'Armée présente une grande problématique, notamment après des conflits brûlants tels que l'affaire de la commune « Dong Tam », Hanoi en 2017.

---

[290] *Gaspillage des terres publiques à Ho Chi Minh ville : Qui est responsable ?,* https://vov.vn/tin-24h/lang-phi-dat-cong-o-tphcm-ai-chiu-trach-nhiem-762630.vov

[291]*Bên thắng cuộc – Quyển 2 : Quyền bính (Le parti gagnant – Pouvoir (tome 2) (op.cit.,* p. 212).

En 1980, une superficie de cinquante hectares, située dans la commune Dong Tam, district My Duc, Hanoi, était réservée pour édifier un transport militaire selon la décision du Premier Ministre du 14 avril 1980. Pendant longtemps, ce projet n'était pas mis en place et une partie de ces terrains était transférée aux 14 foyers agricoles. Ces transactions se sont effectuées avec des documents juridiques complets. En 2015, la Ministère de la Défense a décidé de récupérer l'ensemble des terrains pour réattribuer à Viettel, entreprise d'État de télécommunication pour édifier des infrastructures pour ses activités. Le projet d'aéroport, selon la décision du 14 avril 1980, était finalement annulé. Dans ce contexte, les agriculteurs ont aussi perdu leurs terrains mis en exploitation depuis longtemps, en contrepartie une indemnisation très faible. Les conflits ont eu lieu et les agriculteurs se sont plaints auprès des autorités pendant deux ans. Finalement, certains fonctionnaires ont été soumis à la discipline.

Actuellement, la gestion des terres de l'Armée nécessite vraiment de nouveaux outils de gestion plus transparents et efficaces.

Conclusion du § 2.

L'existence des personnes publiques formant une catégorie d'usagers des terres témoigne de l'interventionnisme étatique dans le domaine foncier vietnamien. Elles conservent non seulement le pouvoir de répartition du terrain aux particuliers, mais encore participent largement à l'utilisation

directe de la terre. Ce contexte, où l'État est à la fois gestionnaire et usager, entraîne de nombreuses conséquences sur le système foncier.

Conclusion du Chapitre 1.

Les développements précédents ont permis d'identifier les composants du régime foncier vietnamien actuel.

Une partie correspond au système de l'administration foncière avec ses représentants. Une autre partie comporte les usagers, titulaires du droit d'usage. Ces usagers sont des personnes privées ainsi que des personnes publiques. L'attitude de l'État, représentant de la propriété du peuple, à l'égard de ces acteurs, n'est pas vraiment homogène.

Après avoir étudié la relation de gestion, il est nécessaire, à présent, de s'intéresser à la question du contrôle en cherchant à savoir comment et par quels moyens la gestion publique de la terre est surveillée.

Chapitre II. La relation de contrôle.

Tous les régimes politiques ont besoin de contrôle, comme l'avait indiqué Thomas Jefferson, père de la Déclaration de l'indépendance des États-Unis : « *Parmi les problèmes du pouvoir, on ne peut pas parler de la confiance et de la gentillesse de l'homme. Il faut le contrôler par la chaîne de la Constitution et de la loi* »[292]. C'était insister sur l'impératif de la surveillance des activités de l'Administration publique. La gestion foncière au Vietnam implique l'ensemble des actions administratives. C'est pourquoi son contrôle est effectué principalement par la voie du contrôle administratif, dont il importe de faire une présentation générale (Section I).

Dans la mentalité vietnamienne, l'Administration a le pouvoir de donner des ordres et les citoyens doivent obéir. Mais l`action quotidienne de l`Administration peut être source de nombreux désagréments et de problèmes difficiles à résoudre dans les relations avec le peuple (Section II),

Section I. Le mécanisme principal : le contrôle des actes administratifs.

Les actes administratifs occupent une place importante dans le système juridique de chaque pays. Le contrôle de ces actes est la base d'un État de droit et est jugé indispensable pour la protection des droits des citoyens. Cet objectif

---

[292] Hồng Sơn (L.), *Cần xử lý nghiêm những người ký ban hành những văn bản trái luật* (Il faut sanctionner les auteurs des textes illégaux), Journal *Hải quan* (La douane), avril 2009.

repose notamment sur le principe de la légalité (§ 2). Une présentation globale des actes susceptibles du contrôle mérite auparavant d'être faite (§ 1).

§ 1. Les actes susceptibles du contrôle.

Historiquement, c'est la loi relative à la réclamation et à la dénonciation de 1998[293] qui donne pour la première fois le sens du recours administratif : la réclamation, aux termes de cette loi, est l'acte par lequel le citoyen, l'établissement ou l'organisme concerné demande aux autorités publiques compétentes de réexaminer une décision ou une action administrative ou une décision disciplinaire contre un fonctionnaire, lorsque le demandeur estime que ladite décision ou action est irrégulière et qu'elle porte atteinte à ses droits et intérêts.

Les décisions administratives (A) et les actions administratives (B) sont donc les objets principaux d'un recours administratif dans l'état du droit positif vietnamien.

A. La décision administrative.

La décision administrative, au sens de la loi relative à la réclamation et à la dénonciation, est une décision prise sous forme écrite par un organisme

[293] Loi n° 9/1998/QH10 sur la réclamation et la dénonciation du 2 décembre 1998.

dans l'exercice de sa fonction administrative pour être appliquée une seule fois à une ou plusieurs personnes nominativement désignées et dans une situation déterminée.

La décision administrative, objet d'un recours administratif, doit réunir trois éléments : un acte écrit ; une décision individuelle et un acte administratif[294].

Cette analyse de la notion de « décision administrative » en droit vietnamien rapproche celle-ci de l'acte administratif individuel en droit français des trois points de vue suivants.

Du point de vue formel, c'est une décision prise par un organe administratif. Malheureusement, la définition d'un tel organe administratif n'est pas précisée dans la loi vietnamienne. De nombreuses décisions administratives sont prises par ces organes et il est difficile de préciser celles qui sont susceptibles de recours administratif. Sur ce point, le droit administratif français donne un exemple remarquable. Selon la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, sont considérés comme autorités administratives au sens de la loi en question les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif[295]. Une telle précision serait tout à fait nécessaire pour le Viet

[294] Dinh Van Minh, *Tìm hiểu Luật khiếu nại, tố cáo* [Précis de la loi relative à la réclamation et à la dénonciation] (Edition Chính trị quốc gia [Politique nationale], Hanoi, 2000, p. 16).

[295] Article 1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Nam, où la répartition des attributions entre les organes de l'État est très complexe.

Du point de vue matériel, la décision administrative vise un individu, ou des individus identifiés ou identifiables, et elle est destinée à produire ses effets au profit ou à l'encontre d'un destinataire déterminé ou de plusieurs destinataires individuels. En effet, au Vietnam, la décision administrative selon la loi relative à la réclamation et à la dénonciation reçoit un sens étroit[296]. On l'oppose donc à l'acte réglementaire qui a une portée générale et impersonnelle[297]. Le caractère individuel du droit vietnamien rejoint effectivement la doctrine chinoise. La loi sur le contentieux administratif de la Chine du 4 avril 1989 définit dans son article 5 le principe relatif au contrôle de la légalité, qui ne s'applique qu'à l'acte administratif *concret* (juti xingzheng xingwei). Est acte administratif concret, une décision administrative ayant pour destinataire une ou plusieurs personnes nominativement désignées, par opposition à l'acte administratif réglementaire, notion pratiquement identique à celle du droit administratif français. Il faut signaler toutefois une subtilité. Le choix du terme *« concret »* (juti) par opposition à l'abstrait (chouxiang), semble voulu par le législateur. Son but est d'élargir quelque peu le champ d'application du contrôle de la légalité, car

[296] D'autres auteurs considèrent que la décision administrative est le résultat de l'exécution de la puissance publique d'une manière unilatérale par les organes de l'État ou toute personne compétente prise en se basant sur la loi afin de déterminer les politiques chargées d'orienter la gestion publique ou bien d'édicter, de modifier ou d'abroger les règles normatives administratives ou bien encore de faire naître, changer ou mettre fin à la relation administrative concrète.

le terme *« individuel »* (gebie) par opposition à « général » (yiban), existe dans la langue chinoise[298].

Dernièrement, la décision administrative est un acte unilatéral, c'est-à-dire un acte qui résulte de la seule volonté de l'autorité publique. L'administré n'est pas consulté ni entendu, il n'est associé en aucune manière à la formation de l'acte qui s'impose à lui. En plus. Elle présente un caractère « décisoire » *et « peut à ce titre faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, que « lorsque la manifestation de volonté de son auteur se traduit par l'édiction d'une norme destinée à modifier l'ordonnancement juridique, ou bien, au contraire, à le maintenir en l'état » (R. Chapus) »*[299]. Ce caractère décisoire implique que cet acte soit producteur d'effets de droit sans le consentement de l'administré.

Dans le domaine foncier, tous les actes de gestion sont des décisions administratives : ils sont tous écrits, élaborés et promulgués par une autorité administrative, généralement locale. L'élément le plus important est d'ordre matériel : tous les actes de gestion foncière visent un destinataire identifié (titulaire du droit d'usage) et impliquent un effet de droit concret sur cet auteur. La nécessité du contrôle est extrêmement importante. Le caractère unilatéral donne aux autorités administratives le pouvoir de forcer les gens à exécuter leurs actes. En plus, les titulaires du droit d'usage ne peuvent ni participer à ni être consultés lors de l'élaboration des actes. Les droits fonciers des individus sont alors faciles à violer par l'administration foncière.

---

[298] Ming Gao & Hao Li, *Le contentieux administratif en Chine* (Etude & documentation française, 1990, numéro 42, p. 211).

[299] Cité par Lombard (M.) & Dumont (G.), *Droit administratif (*Dalloz 6è édition, 2005, p. 204).

Par ailleurs, la distinction entre décision administrative et action administrative créé une difficulté dans la relation du contrôle.

B. L'action administrative.

L'action administrative, objet possible d'un recours administratif, est définie dans la loi relative à la réclamation et à la dénonciation comme toute action de l'autorité administrative ou de l'agent public compétent durant l'exercice de sa fonction ou de sa mission[300]. Cette action des autorités administratives peut faire l'objet d'un recours administratif lorsque le demandeur estime qu'elle est irrégulière et porte atteinte à ses droits et intérêts.

Pour certains auteurs, la distinction entre « décision administrative » et « action administrative » tiendrait uniquement à la forme de l'action. Ainsi, selon Madame Nguyen Hoang Anh : *« Nous pouvons trouver la distinction entre la décision administrative et l'action administrative dans le fait que le terme « décision » désigne les actes écrits ; tandis que le terme « action » désigne les actes verbaux et implicites, c'est-à-dire tous les actes qui ne sont pas présentés sous la forme d'un document écrit »*[301]. Pour l'auteur, l'action administrative en droit vietnamien serait une sorte de décision administrative, celle qui se matérialise, non pas sous la forme d'un écrit quelconque, mais d'un geste ou d'une parole. Cela rejoint en partie la conception française qui

[300] *Tìm hiểu Luật khiếu nại, tố cáo* (*op.cit.*, 2000, p. 17).

[301] Hoàng Anh (N.), *La juridiction administrative au Viet Nam et ses limites actuelles (Contribution à l'étude de la création et du fonctionnement des tribunaux administratifs depuis 1996) (*Th. Droit, Toulouse, 2009, p. 206).

classe le fait de ne pas répondre à une demande adressée par un administré dans la catégorie des décisions implicites de refus.

Nous sommes en partie d'accord avec cette explication. Dans la pratique, une action administrative peut être attaquée pour les motifs suivants :

- cette action a dépassé la compétence que la loi confie à son auteur ;

- cette action est réalisée en violation de la procédure légale ;

- cette action est réalisée dans un but personnel.

On constate une imbrication de l'action administrative et de la décision administrative dans le domaine foncier. Souvent une décision administrative (acte écrit) appelle ensuite une certaine action administrative pour sa mise en application. À la différence de la décision, l'action administrative est bien plus difficile à contester. Le défaut de preuves précises rend le recours administratif difficile pour les requérants. En effet, il existe des affaires où la décision administrative ne crée pas de problème, mais l'action administrative qui suit est illégale ; par exemple, lorsqu'un fonctionnaire qui s'est vu confier l'exécution d'une décision administrative sur le démontage d'une partie de maison construite illégalement, n'a pas seulement détruit la partie construite illégalement, mais aussi d'autres parties de la maison construites légalement. Dans ce cas-là, le propriétaire peut introduire un recours contre l'action illégale du fonctionnaire concerné. Dans ce cas, l'objet du recours administratif est bien l'action administrative, mais non la décision préalable.

Parfois des administrés constatent un hiatus entre la décision (motif/contenu) et la procédure (moyen d'exécution de la décision). Dans une telle situation, l'administré a absolument le droit de contester les deux actes

jugés illégaux. Il introduit alors deux sortes de recours administratifs correspondant à deux actes séparément attaqués.

Dans l'analyse de l'action administrative, le silence illégal de l'Administration présente un intérêt particulier. L'inaction de l'Administration est classiquement perçue comme une manifestation de la bureaucratie. Cependant, la notion de *« silence de l'administration »* ou *« de décision implicite de rejet »* n'existe pas. Au fur et à mesure du développement du droit administratif, notamment dans le domaine du règlement des litiges administratifs, cette question est devenue l'objet d'un recours administratif. L'idée selon laquelle un citoyen a la possibilité de contester le silence illégal des administrations s'est exprimée peu à peu dans quelques lois et règlements[302]. Donc, le silence illégal de l'Administration peut être considéré comme une action administrative susceptible, sur le fondement de la loi relative à la réclamation et à la dénonciation, d'être attaquée par voie administrative. Il s'agit d'une amélioration considérable dans le contrôle des actes administratifs en particulier et de la justice administrative en général. Car elle constitue une vraie pression sur les administrations dans l'exécution de leur mission de service public dans les délais fixés par la loi. Le silence illégal des responsables est très répandu dans le domaine foncier, qui se traduit par :

- la lenteur ou l'inaction dans l'attribution d'un document relatif aux droits fonciers ;

[302] La loi de prévention et de la lutte contre la corruption (Loi n° 55/2005/QH 11 du 29 novembre 2005) a donné aux administrés le droit de demander aux organes d'Etat des informations et des documents publics. Les organes d'Etat doivent les fournir à la demande de l'administré dans les délais fixés par ladite loi.

- l'inaction face aux réclamations ou aux dénonciations des individus relatives à l'utilisation de leur terrain ;

La possibilité d'un recours contre le silence illégal est donc intéressante pour le contrôle de l'administration foncière.

Conclusion du § 1.

L'action des autorités administratives vietnamienne en matière foncière se concrétise par leurs décisions et leurs agissements. Dans l'état du droit positif, celles-ci ouvrent une possibilité d'être contestées par les administrés. La relation foncière entre l'usager et l'État voit actuellement une augmentation importante des recours administratifs et les questions posées dans ces litiges sont de plus en plus complexes.

À côté des actes et actions (ou inactions) susceptibles de recours, il convient d'étudier aussi la notion de légalité.

§ 2. La légalité des actes.

L'objet du contrôle de la légalité des actes est précisé dans le Décret du Gouvernement sur le contrôle et le règlement des actes réglementaires illégaux du 12 avril 2010 : *« Le contrôle de légalité consiste à examiner, à évaluer et à conclure sur la constitutionnalité et la légalité des actes réglementaires selon les contenus de la loi sur la promulgation des actes normatifs du 3 juin 2008 »*.

Il existe d'autres éléments tels que l'efficacité ou l'opportunité d'un acte, qui sont plus difficilement repérables. De toute façon, la légalité est le critère principal pour identifier un acte administratif. L'étude de la légalité d'un acte se réalise sous deux aspects : la légalité externe (A) et la légalité interne (B).

A. La légalité externe.

Contrôler la légalité externe d'un acte consiste à vérifier les règles relatives à la compétence de l'auteur de l'acte, les règles de forme ainsi que la procédure d'élaboration de cet acte.

Dans un certain nombre de pays, cette procédure administrative, qualifiée parfois de procédure administrative non contentieuse, fait l'objet d'une loi générale ou d'un code ; les pays d'Europe centrale, les États-Unis, la Suède, ont des textes de ce genre[303].

En principe, un acte est déclaré légal si, au préalable, son auteur était compétent pour prendre de cette décision. Chaque autorité dans la hiérarchie a ses propres pouvoirs : tel organe peut prendre une décision alors que tel autre ne le peut pas. La hiérarchie des normes au Vietnam est la suivante.

Il faut distinguer trois catégories d'actes juridiques : la Constitution, les actes législatifs et les actes réglementaires[304].

---

[303] Braibant (G.), Stirn (B.), *« Le droit administratif français »* (Dalloz, 2002, p. 286).

[304] Pour ce qui concerne les traités internationaux, il est généralement admis qu'ils sont supérieurs aux actes législatifs. Dans les lois, nous trouvons souvent une disposition qui prévoit la primauté des traités telle que « *les dispositions de cette loi s'applique, sauf les cas*

La Constitution est la loi fondamentale qui règle le régime politique, économique, culturel et social ; la défense nationale et la sécurité nationale ; les droits et obligations fondamentaux des citoyens ; les structures et les principes d'organisation et de fonctionnement des organes d'État ; le rôle du Parti communiste ; la relation entre le Parti communiste (qui dirige), le Peuple et l'État (qui administre)[305].

Les actes juridiques ayant valeur législative comprennent :

- les lois, résolutions votées par l'Assemblée nationale ;
- les ordonnances, résolutions prises par le Comité permanent de l'Assemblée nationale ;
- les décrets, décisions du Président de l'État.

Notons qu'en France, certains actes du Président de la République ont valeur réglementaire. En revanche, le Président de l'État du Viet Nam est rattaché plutôt au pouvoir législatif[306]. Ainsi, ses actes ont une valeur juridique

---

où elles sont contraires aux dispositions d'un traité international signé par le Viet Nam ou auquel le Viet Nam adhéré ».

[305] Préambule de la Constitution du 15 avril 1992.

[306] Pour certains auteurs, ce rattachement au pouvoir législatif est dû à l'origine de cette institution. Dans la Constitution du 18 décembre 1980, le Président du Vietnam était un organe collégial émanant de l'Assemblée nationale. La Constitution du 15 avril 1992 a prévu deux institutions : le Président de l'État et le Comité permanant de l'Assemblée Nationale. Bùi Ngọc Sơn- *Chủ tịch HCM với thiết chế Chủ tịch nước [Le Président Ho Chi Minh avec l'institution du Président de l'État]* (Nhà nước và pháp luật [Revue Etat et Droit], numéro 5 (205), 2005). Également, Bùi Xuân Đức, *Thiết chế Chủ tịch nước trong 60 năm qua,[L 'institution du Président de l'État à travers 60 ans]* (Nhà nước và pháp luật [Revue Etat et Droit], numéro 10 (210), 2005).

supérieure à celle de ceux du Gouvernement, même si leur caractère normatif peut être contesté.

Les actes réglementaires regroupent les autres textes normatifs qui ne rentrent pas dans les deux catégories précédentes (actes constitutionnels et législatifs). On établit une certaine hiérarchie en leur sein.

Au niveau central, il y a les décrets et arrêtés du Gouvernement ; les décisions du Premier Ministre ; les circulaires prises par le Ministère seul ou conjointement avec les autres Ministères ou même une organisation politico-sociale[307] ; les décisions du Président de l'Audit national.

Ensuite, il y a des textes normatifs du pouvoir judiciaire. Ce sont les résolutions du Conseil des juges de la Cour populaire suprême ; les circulaires du Président de la Cour populaire suprême et du Président du Parquet populaire suprême.

Au niveau local, on trouve les résolutions du Conseil populaire ; les décisions et les directives du Comité populaire.

Il existe à côté des actes mentionnés ci-dessus un ensemble d'actes administratifs individuels qui méritent d'être signalés. Les actes administratifs individuels ne s'incorporent pas dans le système des textes normatifs. Ils sont appliqués à un destinataire spécifique à un moment donné. En effet, cette tâche s'effectue en considération des missions de l'Administration. Elle a un sens large et donc assez « dangereux ». Dans la pratique, nous voyons un nombre important d'actes individuels élaborés par les autorités administratives, surtout

[307] Les organisations politico- sociales au Viet Nam sont : le Front de la Patrie du Viêt-Nam, la Confédération des travailleurs ; l'Association de la jeunesse ; l'Association des femmes, l'Association des paysans ; l'Association des vétérans.

au niveau local. Une telle « liberté » a engendré des abus de pouvoir par les responsables locaux. Une limitation de cette liberté est alors jugée nécessaire dans les réformes foncières.

Après la compétence de son auteur, la légalité externe d'un acte consiste à contrôler, d'une part, sa régularité formelle, et d'autre part, la conformité de la procédure de son élaboration par rapport aux exigences résultant de textes législatifs ou réglementaires.

Quand l'administration prépare une décision, elle doit respecter certaines règles. Ces règles ont soit une origine législative ou réglementaire (par exemple : consultation pour avis du conseil de discipline en cas de licenciement d'un fonctionnaire), soit une origine jurisprudentielle (tel est le cas de la communication préalable à l'intéressé de son dossier administratif, lorsque l'administration envisage de lui infliger une sanction ou de prendre une mesure en considération de sa personne[308]). L'illégalité procédurale est largement répandue dans l'élaboration des actes juridiques, réglementaires aussi bien qu'individuels. Elle se traduit par un manquement ou une mauvaise application de l'ensemble de procédures. Certaines illégalités sont en effet purement formelles, par exemple dans la consultation des intéressés avant la réquisition de terrains (dont l'absence aboutit à violer les droits des réquisitionnés).

[308] CE, 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier (Rec. p. 133, GAJA n° 64).

B. La légalité interne.

La question de la légalité est beaucoup plus complexe dans l'étude du contrôle administratif. En résumé, un acte peut être entaché d'illégalité interne en raison de l'illégalité soit de son contenu, soit de ses motifs, soit de son but. Ainsi, nous nous intéressons à ces trois modalités dans le domaine du foncier.

Premièrement, l'illégalité du contenu est facilement repérable et cette violation est appelée en France *« la violation directe de la loi »*[309]. En principe, la légalité d'un acte au Vietnam est décidée par le respect de la hiérarchie des normes citée dans le développement antérieur.

La hiérarchie des normes veut qu'un acte juridique doive se conformer à tous les actes qui lui sont supérieurs[310]. Le critère de la *« conformité »* est donc crucial. En effet, il n'y pas de critères qui permettent de sanctionner la légalité d'un acte ou d'une action, sauf règlement portant sur le contrôle des actes réglementaires[311]. En outre, le contrôle de cette hiérarchie au Vietnam n'est pas confié aux tribunaux lesquels, en aucun cas, n'ont le droit d'annuler ou de suspendre un acte législatif ou réglementaire qui n'a pas respecté la hiérarchie. Le contrôle est de nature administrative et échappe à l'intervention des tribunaux.

Quant aux actes individuels, ils doivent être conformes aux actes règlementaires comme l'exige en France le principe de légalité.

---

[309] Chapus (R.), *« Droit administratif général »* (Montchrestien, 2000, tome 1, p. 1016).

[310] Article 88 de la Loi de la promulgation des textes normatifs du 3 juin 2008.

[311] Décret gouvernemental n° 40/2010/NĐ-CP du 12 avril 2010.

Deuxièmement, le contrôle sur le motif de l'acte est plus complexe que celui du contenu. En principe, l'élaboration d'un acte d'autorité doit se fonder à la fois sur les règles de droit et sur une situation de fait.

Quant à l'erreur de droit, l'illégalité peut se manifester dans les cas suivants. Quand l'acte élaboré résulte de la mise en œuvre d'une norme n'étant pas en vigueur (inexistante ou inapplicable). Dans ce cas, il y a une erreur de la base légale sur laquelle la décision a été prise. Par exemple : une mise à usage de terre établie en considération du plan d'urbanisme de la commune alors que ce plan n'est pas encore en vigueur et n'est donc pas opposable aux tiers. Cette décision est ainsi entachée d'une erreur de droit :

- quand l'acte élaboré est à l'origine d'une norme existante, en vigueur mais illégale. Par exemple : le Comité populaire du district, après avoir réquisitionné un bâtiment d'une famille, attribue une mise à usage à un atelier artisanal. La mise à usage dans ce cas est également entachée d'une erreur de droit car la décision de réquisition antérieure n'est pas légale : le Comité populaire du district n'a pas la compétence pour réquisitionner le terrain d'un foyer familial (c'est la compétence de la commune) ;

- quand l'acte élaboré résulte d'une mauvaise interprétation d'un autre acte. Contrairement au cas précédent, les dispositions édictées sont rattachées à une norme légale existante, en vigueur et légale ; pourtant, l'auteur de l'acte, lors de sa mise en œuvre, l'a interprétée inexactement. Il s'est trompé sur ce que les dispositions légales lui permettent ou imposent de faire. Par exemple : le Comité populaire de la province refuse une demande d'attribution du certificat du droit d'usage à un investisseur, à cause d'une interprétation erronée des dispositions relatives à la condition d'investissement.

La situation de fait est le deuxième élément qui constitue le motif d'un acte. Pour justifier la légalité d'une décision, le contrôle s'appuie sur l'existence et l'exactitude des faits invoqués par l'administration lors de la prise de sa décision. Si les faits invoqués n'existent pas réellement ou ne sont pas exacts, la décision est entachée d'illégalité. Par exemple : la loi foncière dispose que l'administration foncière peut récupérer le droit d'usage d'un individu si cet ayant-droit détruit volontairement son terrain (point b – alinéa 1, article 64 de la loi foncière du 29 novembre 2013). À la suite d'une mauvaise interprétation de l'état d'utilisation de la terre, le Comité populaire récupère le droit d'usage en invoquant le motif ci-dessus. Cette décision est ainsi entachée d'une erreur de fait.

Troisièmement, le but d'un acte mérite d'être étudié. On ne doit pas confondre les motifs et le but de l'acte ; les premiers sont objectifs tandis que le deuxième est subjectif. Le contrôle du but de l'acte est de vérifier que l'auteur de l'acte n'a pas utilisé les pouvoirs qui lui ont été conférés par un texte antérieur pour des finalités autres que celles qui lui sont assignées. L'illégalité du but existe très souvent dans les actes administratifs individuels. En effet, l'application d'un acte législatif ou réglementaire permet à l'administration de prendre des décisions dans un but autre que celui en lien avec sa compétence. La décision dans ce cas est entachée d'une illégalité qui est le détournement de pouvoir. En principe, les actes administratifs doivent être faits en vue de l'intérêt général. L'agent public qui utilise ses prérogatives dans son intérêt particulier ou dans l'intérêt d'un tiers commet un détournement de pouvoir. Par exemple : un Comité populaire, ayant perçu des pots-de-vin, attribue le permis de construire d'une route publique ainsi que le

bail de sols à un investisseur immobilier. Le permis de construire et le bail de sols dans ce cas sont entachés d'un détournement de pouvoir car le Comité populaire, au nom de l'intérêt général (route publique), a pris en réalité des décisions afin de satisfaire un but personnel (réception des pots-de-vin) ainsi que le but de l'investisseur. Le détournement de pouvoir est très répandu dans les réquisitions pour cause d'utilité publique au Vietnam. Cette illégalité est facilitée par le manque de transparence dans les procédures et aussi par une définition floue de « l'utilité publique ».

Conclusion du § 2.

Le contrôle de la légalité est important afin de vérifier les activités de l'Administration publique, spécialement dans le domaine foncier où se concentrent de multiples réclamations des citoyens.

Ce qui précède porte principalement sur les décisions administratives « écrites ». Le contrôle de la légalité des actions administratives, malgré son importance, ne se réalise pas fréquemment. C'est dommageable, étant donné les nombreuses actions non écrites qui se manifestent dans les procédures de la libération et de la réquisition foncière.

Voyons dans les développements suivants la mise en œuvre du contrôle de la légalité et ses problématiques dans le domaine foncier.

Section II. La pratique du contrôle dans le domaine foncier.

Dans cette partie, nous allons étudier, de manière détaillée, la pratique du contrôle des actions foncières de l'État. Tout d'abord, l'État vietnamien installe une surveillance « intérieure » de l'appareil étatique, mais ce mécanisme n'est pas vraiment efficace. Le contrôle « extérieur » de la société civile est beaucoup plus important et il mérite d'être renforcé dans l'ensemble des réformes de la gestion foncière.

§ 1. La surveillance de l'État et ses problématiques.

Théoriquement, selon la règle dite *« légalité socialiste »*, toutes les activités des pouvoirs publics doivent être mises sous surveillance[312]. Parmi les mécanismes existants, on peut citer :

- la surveillance de l'Assemblée nationale et des élus (A) ;
- la surveillance au sein de l'Administration (B)

A. Les faiblesses du contrôle de l'Assemblée nationale et des élus.

Nous avons étudié la hiérarchie des normes législatives dans la partie précédente. Nous allons étudier comment cette hiérarchie est contrôlée et ce que l'on fait pour la respecter.

[312] Article 12 de la Constitution du 15 avril 1992.

L'Assemblée nationale exerce un rôle de surveillance du respect de la constitutionalité et de la légalité. Elle a le pouvoir d'annuler les actes pris par le Président de l'État, le Comité permanent de l'Assemblée nationale, le Gouvernement, le Premier Ministre, la Cour populaire suprême ou le Parquet populaire suprême, lorsqu'elle les estime contraires à la Constitution, à la loi et/ou à ses résolutions (article 84 alinéa 9 de la Constitution du 15 avril 1992).En réalité *« il n'y a aucune résolution de l'Assemblée nationale qui annule tel ou tel acte de l'organe ou des responsables appartenant au champs de sa surveillance »*[313].

Le Comité permanent de l'Assemblée nationale a le pouvoir de suspendre l'application des textes du Gouvernement, du Premier Ministre, de la Cour suprême et du Parquet populaire suprême, contraires à la Constitution, aux lois ou résolutions de l'Assemblée nationale et il en propose l'annulation à l'Assemblée nationale. Le Comité peut annuler lui-même ces textes, lorsqu'ils sont jugés contraires à ses ordonnances ou résolutions (alinéa 6 article 91 de la Constitution du 15 avril 1992).

Au niveau local, *"Le Conseil populaire exerce le droit de surveiller l'activité du Comité permanent du Conseil populaire, du Comité populaire, de la Cour suprême populaire, du Parquet suprême populaire qui sont au même niveau ; de surveiller l'exécution des résolutions du Conseil populaire ; de surveiller la conformité de la loi des organes publics, des organisations économiques, des organisations sociales, des unités militaires au niveau*

[313] Trần Ngọc Đường, *« Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội »* [A propose de l'efficacité de la surveillance de l'Assemblée nationale] (RevueNGHIÊN CỨU LẬP PHÁP [Etude législative], numéro 7 (144), avril 2009, p. 11).

local"[314]. Le Président du Conseil populaire peut annuler les textes illicites des services qui dépendent du Comité ainsi que ceux des Comités populaires des échelons inférieurs, ou interrompre leur exécution ; Il peut également interrompre l'exécution des résolutions illicites des Conseils populaires des échelons inférieurs et en proposer l'annulation au Conseil correspondant (article 124 de la Constitution du 15 avril 1992).

En fait, cette surveillance du pouvoir législatif est réalisée selon la Loi sur l'activité de la surveillance de l'Assemblée nationale du 20 novembre 2015. Il y a une procédure d'examen, de discussion et d'annulation des textes illégaux. Annuellement, l'Assemblée nationale ou le Comité permanent de l`Assemblée nationale approuve un programme de surveillance dans tel ou tel domaine. Cette mission est réalisée par la délégation de surveillance. Au cours de cette surveillance, si elle s'aperçoit qu'un texte présente une illégalité, elle le soumet à une discussion lors de la session la plus proche. L'auteur du texte en cause doit répondre aux questions des députés et enfin l'Assemblée nationale prend une décision sur ledit texte.

À propos des élus, leur surveillance consiste à :

- traiter les requêtes reçues, transmettre aux organes compétents et suivre ces derniers afin de régler les affaires en cause et informer les requérants du résultat ;
- demander aux organes compétents de mettre fin aux violations, d'examiner la faute et de punir les personnes qui commettent des actes fautifs.

---

[314]Article 1 de la loi sur l'organisation du Conseil populaire et du Comité populaire du 26 novembre 2003.

En effet, le contrôle des organes représentatifs mentionnés ci-dessus n'est pas efficace dans le domaine foncier faute de capacité, d'informations et même de dispositions légales. Selon une enquête, le rôle de l'Assemblée nationale et des Conseils populaires est vraiment formel, notamment dans les procédures de libération et de réquisition de terrains[315].Pour certains spécialistes, l'inefficacité du contrôle de l'Assemblée nationale réside dans le fait que le champ de son contrôle est trop large. Toutes les Constitutions vietnamiennes disposent que l'Assemblée nationale exerce le contrôle suprême sur l'activité de tous les appareils étatiques, cela n'est pas possible en réalité[316]. Maintenant, le contrôle de l'Assemblée nationale doit être assoupli et puis se concentrer seulement sur certains secteurs importants, régularisés par le pouvoir exécutif (au lieu de tous les organismes), tels que la finance publique ou le foncier[317]. Puisque le domaine foncier reste encore large, le contrôle, à notre avis, doit encore être plus rigoureux. Récemment, l'Assemblée nationale a décidé d'inclure la question de l'aménagement, de la gestion et de l'utilisation des terres urbaines dans l'un de deux programmes de contrôle suprême en 2019. Cette décision a atteint un fort consensus des élus ainsi que de la société[318].

---

[315] Banque Mondiale, Ambassade de la Suède, Ambassade du Danemark, *Assessing risk factors for corruption in Land management,* 25 novembre 2010, p. 49).

[316] Hạnh (N.T.), *Một số vấn đề về hoạt động giám sát của Quốc hội* [Quelques enjeux du contrôle de l'Assemblée nationale,

[317]*Hoạt động giám sát của Quốc hội bị quá tải* [La tâche de contrôle de l'Assemblée nationale est surchargée], http://vietbao.vn/Xa-hoi/Hoat-dong-giam-sat-cua-Quoc-hoi-bi-qua-tai/45111348/157/

[318] *« Quốc hội sẽ giám sát về sử dụng đất đai và phòng cháy chữa cháy »*[L'Assemblée nationale va contrôler l'utilisation des terres et l'équipement de lutte contre l'incendie],

Le contrôle des élus est aussi très faible. Leurs demandes et recommandations ne reçoivent généralement pas un bon accueil. Selon les statistiques du bureau des élus de Hanoi, « seulement 30% des recommandations des élus ont reçu une réponse »[319]. En outre, les affaires litigieuses dans le domaine foncier demande du temps et des professionels alors que la connaissance des élus est limitée, donc ils ne savent pas comment faire pour les examiner. En outre, il faut noter que la majorité des élus est au cumul de fonctions[320].

À côté de la surveillance du pouvoir législatif, il existe également un mécanisme de contrôle au sein de l'Administration.

B. Les difficultés du contrôle au sein de l'Administration.

L'Administration est l'acteur ayant le pouvoir le plus direct sur la gestion du sol. Toutes les politiques foncières sont mises en place par le Gouvernement, les Ministères et les administrations locales. Il existe, au sein de l'appareil administratif, un mécanisme de contrôle hiérarchique. Ce contrôle de l'Administration se manifeste sur le principe " démocratie centralisée" avec le pouvoir de l'organe supérieur sur son subordonné. Pour mieux illustrer le fonctionnement de ce mécanisme en matière foncière, on

---

http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/quoc-hoi/quoc-hoi-se-giam-sat-ve-su-dung-dat-dai-va-phong-chay-chua-chay-456314.html

[319] Le Rapport 68/BC-UBTVQH12 du 8 novembre 2007 de la Commission des plaintes populaires.

[320] Lê Kiên, *Pháp luật TP. HCM* (Le droit de Ho Chi Minh ville), 22/8/2008, http://www.phapluattp.vn/news/chinh-tri/

citera ici l'exemple de Nguyen Thi Hien, habitant de la commune Phu Kim, du district de Thach That, de la province de Ha Tay.

Le 29 décembre 2012, sa famille a reçu une décision communale, lui intimant l'ordre de rendre une partie de sa maison à la commune au motif que cette parcelle appartient à la voie publique. Cet argument se fonde sur la vérification du plan cadastral, établi en 2000. Rejetant ce motif, Madame Hien a introduit une réclamation contre la décision du Comité populaire de la commune. En premier ressort, la réclamation a été rejetée par le Comité populaire de la commune qui confirme que le contenu du plan cadastral de 2000 sur la maison de la famille Hien est correct et que Madame Hien doit rendre cette parcelle à l'autorité communale au plus vite. Cette conclusion ne peut pas satisfaire les requérants. Une nouvelle réclamation a été transmise au Comité populaire du district de Thach That, niveau supérieur de la commune de Phu Kim. Après avoir vérifié les documents d'urbanisme, le Comité populaire de Thach That a constaté que la conclusion du Comité populaire de la commune n'est pas juste parce que le plan cadastral de l'année 2000 n'a pas bien respecté les dispositions de la loi foncière de cette époque. Par ces motifs, le Comité populaire du district de Thach That a abrogé la décision du Comité populaire de la commune de Phu Kim.

À côté du contrôle hiérarchique, il faut ajouter un organisme très actif en matière de contrôle, c'est le Corps d'Inspection. La création des corps d'inspection vietnamiens s'était inspirée des inspections générales françaises[321]. Conformément à la loi sur l'inspection du 15 novembre 2010,

[321] En France, aux termes de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1911, les inspections générales sont chargées de *« veiller à l'observation des lois, décrets et décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services : ils signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations*

« l'activité du Corps de l'Inspection a pour but de prévenir, révéler et sanctionner les infractions ; de signaler les lacunes et les dysfonctionnements dans le mécanisme de gestion afin de proposer des mesures visant à y remédier ; de mettre en valeur des facteurs positifs ; de contribuer au renforcement de l'effectivité de la gestion publique et de protéger les intérêts de l'État, les droits et intérêts des organes étatiques, des organismes et des individus »[322].

Initialement institués uniquement au niveau central, les corps d'inspection sont devenus aujourd'hui un système que l'on trouve aussi bien au niveau central que local.

Au niveau central, il y a l'Inspection du Gouvernement, un organisme ayant rang de Ministère. L'Inspecteur Général[323] est d'ailleurs membre du Gouvernement[324].

Au sein de chaque ministère, il y a un corps d'inspection dirigé par le Ministre.

à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel » ; *« les contrôleurs s'assurent de la régularité, de l'utilité et de l'opportunité des dépenses »*, Millot (P.), *Les inspections générales ministérielles dans l'administration française* (Edition Economica, Paris, 1983, p. 61).

[322] L'article 2 de la Loi sur l'inspection de 2010.

[323] A la différence des inspecteurs généraux ministériels en France, il y a au Viet Nam un Inspecteur Général qui préside l'Inspection du Gouvernement et oriente l'activité de tous les autres corps d'inspection en combinaison avec les chefs des organes administratifs

[324] Selon article 110 de la Constitution de 1992, le Gouvernent comprend le Premier ministre, les Vice- premier Ministre, les Ministres et les autre membres. La Loi sur l'Inspection du 15 novembre 2010, article 14 dispose : « L'Inspecteur Général est membre du Gouvernement ». Actuellement, le Gouvernement comprend 27 membres. http://www.chinhphu.vn/cttdtcp/vi/cpchxhcnvn/cpduongnhiem/cpduongnhiem.html.

Au niveau local, il y a des corps d'inspection à l'échelon de la province et à l'échelon du district[325].

Conçue comme ayant un rôle d'assistance et d'aide, l'instance d'inspection assiste le chef de l'autorité administrative dans les trois tâches suivantes :

- veiller au respect de la Constitution, des lois et des règlements de toutes les administrations ;

- résoudre les réclamations et les dénonciations du citoyen ;

- lutter contre la corruption au sein de l'appareil étatique.

Ces tâches témoignent d'un rôle vraiment important du Corps d'inspection sachant que d'une part la gestion domaniale et foncière est la principale terre d'élection de la corruption au Vietnam, d'autre part, la majorité des réclamations administratives concerne le domaine foncier[326]. En réalité, les activités du Corps d'Inspection dans le domaine foncier se heurtent à de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, elle réside dans la faiblesse des inspecteurs. Depuis longtemps, le Corps d'Inspection n'a pas de fonctionnaires bien formés et professionnels. La formation des cadres se concentre trop sur les questions idéologiques et morales, au lieu des compétences professionnelles. C'est

---

[325] Récemment, l'Assemblée nationale a voté la Loi sur l'Inspection 56/2010/QH12 qui est entrée le 1/7/2011 et remplace la loi sur l'inspection de 2004. Dans l'ensemble, il n'y a pas de changement de l'organisation et ses missions, sauf quelques modifications de son activité.

[326] *« Trên 80% khiếu nại của công dân liên quan đến vấn đề đất đai » [Plus de 80% de réclamations du peuple concernent le domaine foncier]*, http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=777

pourquoi la capacité des inspecteurs ne peut pas satisfaire les missions de contrôle, particulièrement dans le domaine foncier où les affaires sont très complexes. La problématique est plus grave au niveau local. Dans de nombreux districts, le système d'inspection des localités éloignées font face à une pénurie et à une faiblesse importante de fonctionnaires.

Ensuite, la difficulté provient du statut juridique du Corps d'Inspection lui-même. Depuis longtemps, cette question suscite de nombreux débats au Vietnam. Sur le critère organique, il nous semble que le Corps d'Inspection relève du pouvoir exécutif. En réalité, son activité n'a pas une indépendance véritable par rapport à l'Administration[327]. Les chefs du Corps d'Inspection sont membres de l'Administration aussi bien au niveau central que local. En outre, la corruption dans le domaine foncier est généralement liée à des hauts fonctionnaires. Récemment, dans « l'affaire de Vu Nhom » concernant l'acquisition et l'exploitation illégale de centaines hectares de terres publiques à Da Nang, le Président du Comité populaire, le Directeur du Département des ressources et de l'environnement, certains hauts fonctionnaires du Corps de police se sont poursuivis. Le regroupement des personnes ayant de grands pouvoirs pose, pour le travail d'inspection, un grand défi. Il faut noter par ailleurs que la corruption existe même à l'intérieur du Corps d'Inspection.

Les analyses ci-dessus expliquent l'inefficacité du système d'Inspection dans le contrôle de l'Administration en général et notamment dans le domaine foncier.

---

[327] *« Vị trí pháp lý, tính độc lập của cơ quan thanh tra »* [Le statut juridique et l'indépendance des appareils d'inspection], http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/877697/lam-ro-vi-tri-phap-ly-tinh-doc-lap-cua-co-quan-thanh-tra, 13 septembre 2017.

Conclusion du § 1.

Depuis longtemps, la surveillance de l'État est le moyen unique de vérifier les activités des pouvoirs publics. Mais l'absence de doctrine sur le contrôle administratif, notamment la séparation et la balance des pouvoirs, limite considérablement l'efficacité de ce mécanisme, d'autant que tous les fonctionnaires dans l'appareil étatique sont membres du PCV.

La participation de la société civile au contrôle de l'Administration publique n'existe pour sa part que depuis une dizaine année. Elle est de plus en plus effective et renforce la démocratisation du pays.

§ 2. Le contrôle par la société civile et ses problématiques.

Dans la relation foncière, le destinataire des actes, élaborés (en décision) ou exécutés (en action), est toujours le peuple. Un mécanisme lui permettant de contrôler la gestion publique des terres a donc été jugé indispensable. Pour s'orienter vers un État de droit, les élites politiques mettent aujourd'hui l'accent sur le rôle de la société civile.

Dans l'état de droit positif vietnamien, deux types de contrôles sont confiés au peuple. Le premier est réalisé de manière indirecte à travers des associations (§ 1). Le second correspond au contrôle direct (§ 2).

A. Le contrôle limité des associations et de la presse.

Doté d'un statut politique spécifique, les associations au Vietnam ont un rôle généralement limité. Toutes les associations vietnamiennes sont réunies dans le Front de la Patrie du Viet Nam, dont le statut est fixé dans la Constitution :

« Le Front de la Patrie du Vietnam est une grande organisation politique à laquelle participent volontairement des organisations politiques, des organisations sociopolitiques, des organisations sociales et des personnalités exemplaires appartenant aux différentes classes et couches sociales, ethnies, religions et à la communauté des vietnamiens résidant à l'étranger…. Il participe à l'édification et à la consolidation du pouvoir populaire ; de concert avec l'État, il veille sur les intérêts légitimes du peuple et les défend ; incite le peuple à exercer ses droits souverains et à respecter rigoureusement la Constitution et la loi ; il surveille l'activité des organes d'État, des représentants élus par le peuple, des cadres et des agents d'État »[328].

Le contrôle des associations de masse est mentionné dans la loi foncière de 2013 :

« Le Front de la Patrie du Vietnam et ses organisations membres ont droit à la surveillance de la gestion et l'utilisation du sol en vertu de la Constitution, de la loi du Front de la Patrie et des autres dispositions des lois intéressées[329]».

[328] Article 9 de la Constitution de 1992.

[329] Alinéa 2 – Article 198 de la loi foncière de 2013.

Lors de l'élaboration du projet de la loi foncière ou d'autres politiques foncières, les organisateurs membres du Front ont consulté le peuple. Les associations de masse servent ainsi d'intermédiaires, entre la gestion étatique et les requêtes du citoyen. En réalité, le contrôle par les associations de masse dans le domaine foncier n'est pas vraiment efficace et cet état de fait s'explique par les raisons suivantes.

En premier lieu, étant considéré comme la base politique populaire, le pouvoir des associations de masse au Vietnam a un caractère vraiment large. Ses tâches sont ainsi très générales. Il n'y aucune association spécifique liée à la question du foncier ou de l'urbanisme. Ainsi, ces associations manquent de capacité afin d'avoir des interventions pertinentes dans leur mission. Par ailleurs, leur contrôle est généralement formel. Leurs demandes et leurs recommandations sont rarement suivies par l'Administration. Par exemple, en 2009, le bureau du Comité centrale du Front de la Patrie a reçu plus de 3.000 requêtes. Après les avoir traitées, il a transmis aux organismes compétents plus de 2.400 requêtes mais il n'a reçu que 50 réponses[330].

En second lieu, le budget des associations est décidé et attribué par l'Administration, son activité dépend de celle-ci, ce qui atténue son efficacité. En effet, l'activité des associations semble de soutenir des activités administratives plutôt que de leur surveiller. En théorie, les associations sont chargées d'assister les citoyens lors de leurs réclamations administratives contre des actes administratifs unilatéraux. Mais en revanche, dans les affaires de réquisitions foncières ayant de litiges, les membres d'associations

[330] Dinh Van Minh, *Les recours contre les actes administratifs individuels au Viet Nam,* Thèse en vue de l'obtention du Doctorat – Université de Toulouse, présentée et soutenue le 25 mai 2012.

persuadent généralement les gens d'exécuter des décisions, au lieu de réclamer.

Hors du contrôle des associations de masse, le développement et le rôle actif de la presse vis-à-vis l'Administration publique sont nettement encouragés dans le domaine foncier.

Avant le Renouveau, le rôle de la presse au Vietnam consistait à propager le marxisme, le matérialisme, la dialectique et la politique du Parti et de l'État. Elle louait les avantages et les victoires du socialisme en critiquant les théories et les pratiques des pays occidentaux. Par peur d'être sanctionnée, la presse cherchait toujours à éviter les problèmes ou les affaires sensibles qui touchaient les hauts fonctionnaires ayant commis des excès de pouvoir. En fait, elle était « *la langue et la gorge du Parti et de l'État* »[331]. Mais avec l`ouverture, la liberté d'expression et de la presse est de plus en plus forte. La presse devient un pouvoir contrebalançant celui de l'État. Elle participe activement à la sauvegarde des droits du citoyen et à la lutte contre la corruption et la bureaucratie.

Une affaire de réquisition forcée à Tien Lang est un exemple typique du rôle de la presse. Cette affaire a suscité la préoccupation et l'intervention de nombreux journaux. Selon Monsieur Nguyen Van Thanh – président du Conseil populaire de la ville de Hai Phong, plus de 750 articles ont eu pour sujet l'affaire de Tien Lang, obligeant l'autorité à régler correctement et jusqu'au bout le litige. Les actes du Comité de Tien Lang ont été finalement reconnus illégaux. En parlant de ce résultat, Monsieur le Premier ministre

[331] Meng Sheng, *Le contrôle des actes administratifs en droit chinois et sa réforme (*Th. Droit, Toulouse, p. 80).

Nguyen Tan Dung a mis l'accent sur le rôle important de la presse. Monsieur Nguyen Quoc Thuoc ajoute : *« Dans l'affaire de Tien Lang, les journalistes ont eu de grands mérites. Alors, pour protéger l'intérêt du peuple d'une part et la transparence de l'Administration d'autre part, la participation de la presse est extrêmement importante »*[332].

Toutefois, la participation de la presse est assez limitée actuellement. Au Vietnam, journaux et télévisions sont encore contrôlés par l'État. Le pays est classé à la 172e place sur 179 dans le dernier index de la liberté de la presse de Reporters sans frontières. Selon la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), le pays possède « l'un des régimes les plus répressifs au monde » en matière de presse.

« *Tous les responsables de médias sont nommés par le Gouvernement et sont membres du Parti à jour de leur cotisation. Régulièrement, ils doivent assister à des réunions avec des représentants du département central de la Propagande. Ceux-ci établissent les agendas hebdomadaires, une liste prosaïque de rencontres et d'évènements officiels* », rapporte un document du Comité pour la protection des journalistes (CPJ), basé à New York. « *Au cours de ces réunions, qui se déroulent à huis-clos, selon des journalistes locaux, les autorités font une revue de la couverture de la semaine. Elles réprimandent les rédacteurs en chef qui ont autorisé la publication d'informations ou de commentaires considérés comme divergents par rapport à la ligne officielle »*[333].

---

[332] *Vai trò của báo chí trong khiếu kiện đất đai* [Rôle de la presse dans les contentieux administratifs du domaine foncier], [en ligne], Baomoi.com le 18 février 2012.

[333] Geopolis.francetvinfo.fr

En dépit de ces difficultés, les médias au Vietnam sont très actifs dans leurs activités de contrôle. Leur rôle se traduit nettement lors des manifestations des agriculteurs contre les actions foncières de l'Administration. En fait, la liste de ces manifestations violemment réprimées est longue. Au premier chef sont concernées les manifestations relatives au droit à la terre et au refus des conditions d'expropriation, les indemnités versées aux habitants expropriées étant jugées injustes. Si la presse ne relate pas les issues tragiques des manifestations, les internautes, sans qu'ils soient nécessairement des bloggeurs avisés, postent de plus en plus sur internent des vidéos ou des photos capturées lors de ces manifestations[334]. Les autorités se sont surtout attaquées ces dernières années aux blogueurs indépendants – journalistes, dissidents ou activistes catholiques, qui couvrent des sujets tabous comme les conflits fonciers ou la corruption. Pourtant, les auteurs sont toujours sous constante pression des autorités et risquent d'être condamnés s'ils vont trop loin. En 2012, un collaborateur de *Tuoi Tre* avait été condamné à quatre ans de prison. En 2008, un reporter avait écopé de deux ans de prison pour avoir couvert une affaire de corruption au Ministère des Transports (un cas alors considéré comme un avertissement à l'ensemble de la profession). Selon le CPJ, 14 journalistes étaient emprisonnés au Vietnam en septembre 2012, le FIDH a identifié 32 blogueurs et cyberdissidents contre qui la répression s'est intensifiée ces dernières années. Leur faute est d'avoir mis en ligne des propos jugés « subversifs » par le Gouvernement.

---

[334] Duchère (Y.), *« La République socialiste du Vietnam est-elle autoritaire ? »*, http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/ailleurs/vietnam-regime-autoritaire.

De toute façon, le contrôle des associations de masse ainsi que celui de la presse dépend profondément de la démocratie, de l'environnement juridique et de la transparence imposées par la loi.

B. Le contrôle par le peuple et ses enjeux.

Dans l'histoire, les rois s'intéressaient aux plaintes de la population. Cette préoccupation résulte d'une conception traditionnelle, le peuple étant reconnu comme la source de toute force de la nation. Ainsi, quelques dynasties ont accordé à la population des conditions favorables afin d`exprimer ses aspirations et ses plaintes par les textes normatifs[335]. Dans ces Codes, de nombreuses dispositions concernaient le règlement des réclamations du peuple[336]. Mais dans l`ensemble, *« sous le régime féodal, bien qu`il y ait des*

[335] Par exemple, *« sous la dynastie du Lý Thaï Tông, le Roi faisait installer à gauche et à droite deux sonnettes face à face que le peuple faisait sonner pour présenter ses plaintes ». « En 1158 sous la dynastie de Lý Anh Tông (1137-1175) on installait une boîte aux lettres qui était réservée aux requêtes de la population ».* En 1747, le roi Trịnh Doanh *« rendit la sonnette accessible aux personnes de talent pour répondre aux plaintes de requérants ».*

[336] Voir, à ce sujet *« Khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân trong các triều đại phong kiến »* [Le règlement des réclamation des citoyens dans les dynasties féodales], NGÔ Mạnh Toàn (Revue Thanh Tra [Inspection], numéro 7/2006, p. 22).

actions de la juridiction administrative, elles ont pour but de protéger l`intérêt des classes opprimantes, il y avait des signes de partialité…[337].

Ce petit rappel historique démontre que le droit à la contestation du pouvoir public a été en partie pris en compte dans le passé du Vietnam. Sous le régime socialiste, bien que l'idée arrive un peu tard, elle s'est peu à peu imposée, à travers deux procédures : le recours administratif et le recours juridictionnel.

L'exercice de recours administratifs au Viet Nam est soumis aux règles particulières prévues par des législations spéciales. S'agissant de la première phase, comme en droit administratif français où le recours gracieux est adressé à l`autorité même dont émane la mesure critiquée, le recours gracieux en droit vietnamien est porté devant l`autorité même dont émane la décision ou l`action attaquée. *« Il s`agit du recours administratif le plus commun et le plus général, dont le fondement réside dans le pouvoir d`auto - protection de l`administration. C`est pour cela que ce recours est toujours pertinent »*[338], quel que soit le pays.

Après le recours gracieux, le requérant peut fait un recours hiérarchique dans les deux cas suivants :

---

[337] Hoàng Văn Sao & Nguyễn Phúc Thành, *Giáo trình luật tố tụng hành chính Việt Nam* [*Manuel de contentieux administratif du Viet Nam*] (Edition CÔNG AN NHÂN DÂN [Police populaire], 2008, p. 23).

[338] Brewer-Carrias (A.R.), *Les principes de la procédure administrative non contentieuse, étude de droit comparé (France, Espagne, Amérique latine)* (Economica, 1992, p. 153).

-sa réclamation n'a pas été examinée par le recours gracieux et le requérant ne reçoit pas de réponse de l'administration. L'absence de réponse est considérée comme une décision implicite de rejet de sa réclamation

- le requérant n'est pas satisfait de la réponse ou de la décision du règlement de l'administration du recours gracieux (partiellement ou intégralement).

Ce recours est sans doute considéré comme une vraie possibilité de résoudre le litige, parce que le supérieur est en théorie impartial et qu`il a un pouvoir véritable vis à vis du subordonné qui est également l'auteur de la décision ou action attaquée.

Au moment où le citoyen est en désaccord avec une décision ou une action administrative, il a le droit de porter plainte directement au tribunal populaire administratif. Le recours administratif demeure toujours la voie de règlement du contentieux, mais ce mécanisme (considérée comme une phase précontentieuse) n'est plus obligatoire depuis 2011[339]. Par la loi sur la réclamation administrative du 11 novembre 2011, la séparation entre la phase administrative et juridictionnelle a disparu. Le requérant peut attaquer, à tout moment, les actes administratifs fautifs sans être passé au préalable par un recours administratif.

Après une description générale sur les mécanismes existants, il convient de revenir à la question foncière. Dans ce domaine, nous allons aborder, tout d'abord, les contenus principaux lors des recours. Ensuite, nous nous intéressons aux difficultés dans le règlement des litiges.

Dans le domaine foncier, la contestation par le peuple se concentre principalement sur les éléments suivants.

[339] Selon l'article 12 de la loi sur la réclamation administrative du 11 novembre 2011.

Premièrement, c'est la libération et la réquisition de terrains ainsi que l'indemnisation lors de ces opérations. Afin de mettre en place des politiques économiques et sociales, l'État procède à la libération et à la réquisition des terres attribuées aux particuliers. Ces processus ont les problématiques qui résident non seulement dans les fondements juridiques, mais également dans les méthodes d'application, qui sont souvent contestés par les usagers qui perdent des terrains.

Deuxièmement, les réclamations sur la procédure d'attribution et de retrait du droit d'usage sont aussi très répandues. L'objet des recours réside généralement dans l'inexactitude d'information des certificats de droit d'usage : nom du titulaire ; plan de terrain, superficie… Par ailleurs, les particuliers se voient refuser des certificats sans motifs ou les motifs ne sont pas précis.

Troisièmement, les gens sont punis par l'autorité quand leur usage violent le droit foncier. Mais dans de nombreuses situations, les sanctions ne sont pas exactes ou l'exécution n'est pas conforme à la loi. Dans ces cas-là, l'objet du recours est la décision de sanction.

Ce sont les thèmes les plus répandus lors des recours contre des actions foncières de l'État. Ces recours relèvent de la compétence de la juridiction administrative. Cela montre nettement le « caractère public » de la relation foncière vietnamienne. Les litiges sont généralement entre l'État et les particuliers.

En effet, le règlement des recours se heurte aux problématiques suivantes.

Tout d'abord, la stratégie de développement économique, basée sur une urbanisation accélérée, a amorcé la transition urbaine au Vietnam. Ce contexte implique la croissance urbaine qui entraîne les changements importants dans la société : la densification des centres villes ; l'extension urbaine sur les communes périurbaines, accompagnée de redécoupages administratifs ; urbanisation des campagnes et la création de villes nouvelles[340]. Cependant, le droit foncier et le droit de l'urbanisme ne peuvent pas s'adapter à ces bouleversements et entraînent une faiblesse importante au niveau d'administration. Le règlement des litiges est ainsi très difficile faute des dispositions de lois.

Ensuite, les relations foncières, surtout dans les campagnes ou les régions lointaines, sont gérées depuis longtemps par la coutume et les règles locales. Certaines formes de propriété foncière ne sont pas reconnues dans les lois foncières mais existent telles que propriété de village ou propriété de pagode…. D'autre part, la majorité de paysans ne possède (ou ne garde) aucune preuve qui atteste les droits sur leur fond. Cet état de fait rend ainsi difficile le règlement des recours dans le domaine foncier.

Enfin, le règlement de litige par le recours juridictionnel demeure difficile bien que le juge ait rendu un jugement. L'exécution du jugement administratif au Vietnam représente toujours une question controversée. Selon Monsieur Trần Văn Tấn, député de la circonscription de Tien Giang : *« L`exécution du jugement est la phase la plus importante, mais aussi c`est la phase la plus contraignante dans l`activité judiciaire. C`est celle-ci qui*

[340] Douglass (M.), *« The Urban Transition in Vietnam»* (Department of Urban and Regional Planning University of Hawaï, Manoa, Honolulu, USA, p. 98)

minimise l`efficacité des jugements, des décisions de la justice »[341]. Cette défaillance peut s'expliquer par le fait qu'à la différence des autres contentieux, le litige administratif porte un caractère purement administratif qui est au-delà de la capacité des juges même de l'office de l'exécution. D'une part, l'exécution complète d'un jugement administratif est un domaine exclusif de l'Administration. D'autre part, la loi sur le contentieux administratif n`a indiqué aucun mesure particulière destinée à forcer l`Administration à exécuter les jugements. En absence des mesures forcées, le risque d`une inexécution est tangible pour le jugement administratif.

En général, le contrôle du peuple, par la voie de recours administratif et juridictionnel, représente un mécanisme pertinent dans le domaine foncier mais qui demande quand même certaines améliorations pour être plus fort et plus efficace.

Conclusion du § 2.

Le droit du peuple de savoir, de consulter et de surveiller les activités étatiques est fondamental afin de s'acheminer vers un État de droit transparent et démocratique. Cette politique est extrêmement importante dans le domaine foncier.

Il faudrait continuer à renforcer le pouvoir du peuple en matière de contrôle, afin de constituer une force contre la corruption, la bureaucratie et la

[341] Tran Le Thuy « *Quốc hội thảo luận Luật thi hành án dân sự : đề nghị gắn toà án với thi hành án* » 24/5/2008.
(http://www.tuoitre.com.vn/Tianyon/Index.aspx?ArticleID=259316&ChannelID=6)

faiblesse des organes administratifs. Des références étrangères seraient également nécessaires à consulter bien que le régime politique vietnamien s'y oppose.

Conclusion du Chapitre II.

La relation de contrôle joue un rôle important dans l'étude du droit foncier vietnamien. En étudiant cette question, les éléments suivants sont nécessaires à résumer.

Premièrement, c'est dans le domaine du contrôle que réside nettement le caractère « administratif » du droit foncier vietnamien. Ainsi, les litiges dans le domaine foncier apparaissent souvent entre les autorités et le peuple. La juridiction judiciaire n'a donc presque aucune compétence dans ce domaine, contrairement à la situation de nombreux pays, notamment occidentaux.

Deuxièmement, de nombreuses lois liées à la surveillance et au contrôle, ainsi que des réformes, ont été mises en place d'année en année. Pourtant, les litiges dans le domaine foncier entre le peuple et l'État n'ont cessé de se multiplier. C'est pourquoi la question foncière demande absolument une réforme intégrale et fondamentale au lieu des solutions de caractère purement technique.

Enfin, en matière de contrôle, il y a toujours un hiatus entre les discours et la réalité, entre les dispositions textuelles et la pratique.

Conclusion du Titre I.

Le but des premiers développements de la seconde partie de cette thèse était de présenter une vision de la gestion publique de la terre au Vietnam. Deux relations ont été étudiées dans les analyses du présent Titre.

Premièrement, la relation de gestion est constituée d'une part par l'administration foncière, d'autre part par les titulaires du droit d'usage. Pour la première, nous avons vu comment s'organisent les institutions foncières au Vietnam, la répartition de leur pouvoir ainsi que leur responsabilité en matière foncière. À propos des titulaires du droit d'usage, leurs caractéristiques ont été étudiées pour mettre en évidence l'accès et l'utilisation des terres.

Deuxièmement, à partir de *Doi Moi*, divers mécanismes de contrôle de l'action de l'État se sont appliqués et ont contribué au perfectionnement de l'Administration et à la sauvegarde du droit et de l'intérêt du peuple, notamment dans l'utilisation des terres.

Les développements du second Titre de cette Partie vont maintenant nous faire connaître les problèmes fondamentaux du régime foncier actuel.

Titre II. La pratique de la propriété publique du sol.

Après avoir donné une vision globale des institutions foncières actuellement en vigueur au Vietnam, il est temps de s'intéresser aux conséquences foncières. Les problématiques les plus brûlantes seront développées dans cette partie (Chapitre I) et appelleront des réformes pour améliorer le droit foncier vietnamien (Chapitre II)

Chapitre I. Les problématiques actuelles de la gestion foncière vietnamienne.

La propriété foncière du Vietnam actuel se caractérise par des problématiques particulières. Le droit d'accès des individus et son usage sont difficilement réalisables car le système n'accepte toujours pas la propriété privée (Section I). D'autre part, les contraintes de la gestion foncière ont freiné le développement économico-social (Section II).

Section I. L'impact sur le droit de l'individu.

Nous avons démontré que le rôle du PCV demeure encore puissant dans l'organisation étatique, malgré les réformes effectuées : en témoigne l'image

de la gestion publique de la terre. Ainsi, d'une part, l'établissement du droit d'usage dépend des pouvoirs publics (§ 1). D'autre part, ce droit va, dans certains cas, prendre fin par la propre volonté de la personne publique : nous allons parler ainsi du droit arbitraire de l'État dans la réquisition des terres (§ 2).

§ 1. Un droit d'usage limité.

La propriété terrienne au Vietnam est définie d'un point de vue étatique, où seul le droit d'usage du sol peut être l'objet de transactions, d'échanges ou d'indemnisation. En tout état de cause, c'est un droit concédé (ou attribué) par l'État. Ainsi, il dépend d'une décision des autorités publiques. Cela se manifeste tout d'abord par l'obligation d'enregistrement des usagers pour devenir titulaires du droit (A). L'exécution du droit est ensuite limitée dans l'espace et dans le temps en vertu de la loi foncière (B).

A. Un droit d'usage tributaire d'une procédure d'enregistrement contestée.

La régularisation des droits fonciers et immobiliers au Vietnam fut historiquement posée par la loi foncière du 14 juillet 1993 et l'ordonnance sur le logement de 1991[342]. En 1994, le Gouvernement a instauré l'enregistrement

[342] Ordonnance sur le logement du Conseil des ministres du 26 mars 1991.

foncier et a précisé la procédure de distribution des certificats de droit d'usage et des titres de propriété du logement en zone urbaine[343]. Désormais, le titulaire d'un droit d'usage de terre ou le propriétaire d'un logement, grâce à l'enregistrement au registre foncier, obtient un certificat administratif reconnaissant le droit sur sa parcelle ou son immeuble. Lorsqu'il s'agit du logement, un titre de propriété est émis par l'Administration au profit du propriétaire dudit logement. C'est ici une différence importante entre le droit vietnamien et le droit français car « le législateur français n'a jamais songé à mettre en œuvre un système d'immatriculation des propriétés immobilières donnant lieu, après une procédure de vérification des droits, à délivrance d'un titre officiel de propriété constitutif d'une preuve légale parfaite du droit »[344].

L'ensemble constitue ce que l'on appelle couramment le livret rouge. La délivrance de ce livret rouge permet de régulariser tous les droits fonciers par une procédure administrative. Selon la loi foncière du 29 novembre 2013, « le certificat du droit d'usage de sol, de propriété du logement et d'autres biens rattachés au sol est une attestation juridique par laquelle l'État certifie le droit d'usage de sol, le droit de propriété du logement et des biens rattachés au sol licite de la personne ayant droit d'usage de sol, droit de propriété du logement et des biens rattachés au sol »[345]. L'enregistrement du droit immobilier se concrétise par deux éléments : demande au registre foncier et obtention d'un certificat. Ainsi, les titulaires du droit d'usage, afin de légaliser leurs droits fonciers et immobiliers, sont obligés de procéder

[343] Décret n° 60 du 5 juillet 1994 du Gouvernement sur le droit de la propriété du logement et le droit d'usage en zone urbaine.

[344] Terré (F.) et Simler (Ph.), *Les biens* (Dalloz, 2010, n° 536).

[345] Article 3 alinéa 16 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

à l'enregistrement de leur droit auprès de l'autorité publique compétente en la matière. Les personnes qui bénéficient d'une mise à usage ou d'un bail du sol de l'État ne sont pas non plus exonérées de cette obligation. En tout état de cause, l'établissement et la légalisation du droit foncier d'un particulier dépend absolument des pouvoirs publics. L'enregistrement auprès des autorités est, en théorie, une phase obligatoire pour la validité du droit foncier et du droit immobilier. Faute des titres certificatifs émis par les autorités, le titulaire ne peut pas faire de transactions sur son bien. Évidemment, les transactions immobilières sans ces documents sont complètement invalides.

D'après l'opinion de très nombreux spécialistes, le fait que le droit « naturel » d'un individu tel que le droit de propriété, dépende des décisions de l'Administration publique, représente un grand problème de la gestion foncière contemporaine. À travers de multiples réformes effectuées, la privatisation en matière d'utilisation du sol a été reconnue et de plus en plus renforcée par l'État du Vietnam. Toutefois, à l'image de l'enregistrement du droit foncier, l'intervention publique dans la société civile, et particulièrement dans les relations foncières, demeure encore puissante. Dans la pratique, l'enregistrement du droit foncier se réalise facultativement sur la demande de l'ayant-droit d'usage au lieu d'être une phase obligatoire. En effet, pendant longtemps, très peu de parcelles foncières ont été enregistrées. Par ailleurs, le droit foncier, strictement rattaché à l'autorité publique, pose des difficultés, notamment dans le contexte vietnamien où subsistent des problèmes institutionnels dans l'Administration.

L'appareil administratif vietnamien, encore mauvais gestionnaire, paraît ne pas s'adapter aux défis de la gestion foncière actuelle. Après les réformes entreprises depuis le *Doi Moi et* la Constitution de 1992, les

institutions foncières ont largement évolué afin d'accompagner et d'activer la croissance et l'ouverture économique. Néanmoins, les tensions, les conflits et les dysfonctionnements croissants dans la gestion du foncier posent la question de l'adéquation des institutions face aux défis actuels du pays. De nombreuses études pointent le retard et l'inadaptation des institutions, trop lourdes, trop complexes et dont le personnel serait trop peu formé pour répondre aux besoins du pays[346].

Les difficultés d'identification et d'appropriation des textes législatifs, conjuguées à la « provincialisation » de plus en plus marquée de la gestion foncière, font que des espaces d'interprétation de la loi naissent au sein de l'administration[347]. Ces espaces permettent une certaine « liberté » dans la politique foncière menée dans la province. L'exemple de nombreuses provinces montre que cette liberté génère des doublons de compétences, créant des structures « fantômes » qui contribuent à l'opacité de l'administration foncière. Les failles de la gestion foncière, les doublons de structures, posent la question de l'adaptation des institutions au contexte actuel et soulèvent le problème de la corruption au sein de l'administration.

L'insécurité foncière présente au Vietnam trouve généralement sa source dans les problèmes de corruption au sein même des administrations et particulièrement au sein de l'administration foncière[348]. De récents rapports

---

[346] Vilsalmon (Q.), *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques au Vietnam (op.cit.,* p. 14).

[347] Mellac (M.), Vilsalmon (Q.), *Panorama des institutions foncières au Vietnam,* Note technique, AFD – CTFD, 2012.

[348] Vilsalmon (Q.), *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam (op.cit.,* p. 21).

soulignent la gangrène de la corruption dans le pays. Selon le classement de la corruption publié en 2012 par Transparency International, le Vietnam se classe 123ème sur 188 pays en matière de transparence de la gouvernance. Le secteur foncier est, selon la population interrogée, l'un des secteurs privilégiés de corruption avec les domaines de la police, de la santé et de l'éducation[349]. Selon une étude des Ambassades du Danemark et de la Suède au Vietnam en 2011[350], près de 40% des entreprises au Vietnam ont eu recours à des « dépenses non-officielles » afin d'accélérer les procédures administratives, notamment l'attribution de certificats d'usage de la terre ou bien de déblayement de parcelles.

Selon la classification de Quentin Vilsalmon[351], parmi la multitude de faits de corruption touchant la gestion des terres, on peut identifier trois grandes catégories de délits. La première catégorie regroupe les tentatives de se servir des projets étatiques (les projets de réinstallation, les projets immobiliers et résidentiels, etc.) pour s'approprier des ressources foncières afin de favoriser son enrichissement personnel. La deuxième catégorie concerne l'usage corrompu du pouvoir exécutif dans l'attribution des terres. Par exemple, la location de surfaces importantes de terres, la localisation favorable de parcelles malgré la planification foncière prévisionnelle, l'attribution à des prix plus favorables, ou une simplification abusive des démarches administratives. L'objectif est de tenter de capter une partie des

[349] Transparency International, 2011, Forms and Effects of Corruption on the Education Sector in Vietnam.

[350] Ambassades du Danemark et de la Suède au Vietnam, Banque Mondiale, *Recognizing and reducing corruption risks in Land Management in Vietnam*, 2011.

[351] Vilsalmon (Q.), *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam*, ibid.

profits réalisés ou qui seront réalisés par les investisseurs. La troisième et dernière catégorie est l'usage autoritaire du pouvoir exécutif afin de demander des « pots de vin » contre la réalisation de formalités telles que l'allocation des terres, la location des parcelles, le transfert des droits fonciers, l'octroi d'un certificat d'usage, le déblayement des parcelles, etc.

Dans la nouvelle ambiance économique qui règne depuis l'engagement du *Doi Moi*, la circulation du marché demande nécessairement la rapidité, la simplicité au niveau des procédures ainsi que l'intégrité de l'Administration. Toutefois, les dispositions de l'enregistrement étant lourdes et complexes, avec des prix élevés, elles ont considérablement freiné le développement du marché. Par ailleurs, le fait que le droit d'usage individuel dépende de la décision des autorités fait naître incontestablement des risques de corruption que nous avons rappelés ci-dessus. En fait, l'État détermine non seulement l'établissement et la validité des droits fonciers individuels, mais également la durée et la limite de ces droits.

B. Un droit d'usage limité dans l'espace et dans le temps.

Si le droit de propriété, dans les pays reconnaissant la propriété privée, est un droit absolu et perpétuel, cela n'est pas le cas au Vietnam. Dans notre pays, le droit d'usage est conféré par l'État et il est donc limité dans l'espace et dans le temps.

La politique de limitation de la surface d'acquisition foncière n'est pas neuve : elle a été mise en place pour la première fois par la dynastie de Ho

(XIIIème siècle). Son but était de réduire la surface des propriétés privées. La concentration de la ressource foncière entre les mains du Roi était considérée comme indispensable pour sauvegarder le régime féodal. Pendant la période du socialisme, l'ensemble des terres a été, on l'a vu, nationalisé. Depuis les réformes foncières du *Doi Moi,* la terre est distribuée aux particuliers au moyen de l'attribution du droit d'usage. L'usager est désormais le véritable maître de son terrain. Mais avec « l'orientation socialiste », le retour du capitalisme, accompagné par de grands propriétaires privés, est toujours la préoccupation de l'État du Vietnam et du PCV. Par conséquent, la privatisation de la terre agricole dans le cadre des réformes économiques se réalise parallèlement à la politique de limitation de la surface du terrain acquis. Depuis que la loi foncière du 14 juillet 1993 légalise l'attribution privative de la terre agricole aux particuliers ainsi que leurs droits d'aliénation, la limite de la surface terrienne est prise en compte par le Gouvernement. Le décret n° 64/CP du 27 septembre 1993 du Gouvernement prévoit une limite de trois hectares de terres pour les provinces du Sud et deux hectares pour les autres villes/provinces du pays. Cette limite va s'appliquer pour la terre cultivable pour des plantations annuelles. En ce qui concerne de terre cultivable des plantations pluriannuelles, la limite est de dix hectares pour les communes de plaine et de trente hectares pour les communes en montagne et en moyenne-montagne.

Lors de l'élaboration de la loi foncière de 2003, les députés ont proposé au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de remplacer la politique de limitation de la surface terrienne par la nouvelle disposition relative à la limitation de l'attribution du terrain. Cela signifie que la surface terrienne attribuée aux particuliers par l'État a été limitée. Toutefois, ils ont le droit

d'étendre leurs ressources foncières au moyen de transfert du droit d'usage. Cette proposition a d'abord été approuvée par le Gouvernement, mais pas acceptée par les députés lors de la transmission devant l'Assemblée nationale. Finalement, le président de l'Assemblée nationale a décidé d'ajouter une autre disposition relative à la limitation de l'achat du droit d'usage de la terre agricole pour les particuliers. La difficulté réside dans la loi foncière, en vigueur depuis le 1er juillet 2004 et mise en place trois années après (en juin 2007), qui empêchera la réalisation de la résolution n° 1126/2007/NQ-UBTVQH11 déterminant précisément la limitation de l'achat du droit d'usage de la terre agricole. Durant cette période, de nombreuses transactions sur la terre agricole sont effectuées et plusieurs personnes ont donc dépassé la limite posée pour l'achat du droit d'usage de la terre agricole. Le problème est que la loi foncière du 26 novembre 2003 et la Résolution de 2007 n'ont pas prévu de dispositions particulières pour ces cas. Les gens craignent toujours que leurs terrains dépassant les limites fixées soient réquisitionnés dans l'avenir par l'État. C'est pourquoi, depuis 2007, on constate un grand nombre d'hectares de terres agricoles laissés en friche.

En résumé, la loi de 2003 et la résolution de 2007 repose sur la loi de 1993. S'agissant des terres agricoles, les gens ne peuvent posséder qu'une parcelle déterminée et contrôlée par l'État. Ce fait a freiné la potentialité du développement de l'agriculture du Vietnam durant plusieurs années.

En dehors de la limitation de la surface, l'État du Vietnam a également régulé la durée de l'utilisation du sol. Ainsi, le droit d'usage des particuliers, dans certains cas[352], est limité dans le temps.

La loi foncière du 26 novembre 2003 distingue deux catégories de terres agricoles afin de réguler la durée de l'octroi du droit d'usage : le droit d'usage de la terre cultivable des plantes annuelles et des marais salants est attribué aux foyers familiaux et aux individus par une mise à usage ainsi qu'un bail de location, pour une durée de vingt ans ; en ce qui concerne la terre cultivable des plantes pluriannuelles et la terre forestière de production, la durée est de cinquante ans.

S'agissant des personnes morales à titre économique (organisations économiques ; entreprises) utilisant le sol pour les opérations d'investissement, la durée de leur usage est déterminée en fonction de la particularité du projet d'investissement et de la demande d'une attribution, mais ne peut dépasser cinquante ans. Cependant, dans le cas où le projet exige un capital important dont l'amortissement se réalise sur une longue période ou prévoit l'implantation des travaux dans une région difficile au point de vue économique et social, la durée de l'usage est prolongeable, mais ne peut dépasser soixante-dix-ans.

À l'expiration des délais mentionnés, le droit d'usage précédemment consenti peut être renouvelé sous réserve de remplir les conditions requises par la loi. Elles sont au nombre de trois :

---

[352] En ce qui concerne certaines catégories de terres, les ayants-droit bénéficient du droit d'usage pendant un délai indéterminé (par exemple, terre résidentielle, terre de la forêt de protection, terre affectée à la défense et à la sécurité publique, à un but religieux, etc.).

- premièrement, l'usager (pour la mise à usage) ou le locataire (pour le bail du sol) a besoin de continuer l'exploitation du fonds de terrain ;

- deuxièmement, l'usager ou le locataire n'a pas violé des dispositions de la loi foncière pendant le temps d'utilisation et d'exploitation ;

- troisièmement, la continuité du droit d'usage se conforme au plan d'aménagement précédemment approuvé par l'autorité locale.

La loi foncière du 29 novembre 2013 ne distingue plus de catégories de terres agricoles. Ainsi, les familles et les individus cultivant des plantations annuelles ou pluriannuelles vont désormais bénéficier du droit d'usage de cinquante ans. Il n'existe pas de changement en ce qui concerne les terres confiées à des personnes morales à titre économique ; la durée d'usage est encore de cinquante ans et prolongeable jusqu'à soixante-dix ans.

Comme sous l'empire de la loi foncière du 26 novembre 2003, la continuité du droit foncier jusqu'à maintenant n'est pas automatique. À l'expiration du délai, tous les usagers doivent faire la demande de renouvellement de leurs droits d'usage auprès de l'autorité au niveau du district. Le renouvellement du droit d'usage foncier dépend complètement des pouvoirs publics. La loi foncière actuelle comprend une disposition selon laquelle, une fois que le droit d'usage est expiré et son renouvellement refusé, l'État reprend le bien immobilier[353]. Ainsi, la loi donne une « liberté » dangereuse à l'autorité chargée de la gestion foncière. En vertu de cette

[353] C'est l'un des cas de réquisition du terrain par l'État. En dehors de ce cas, la terre du particulier va être réquisitionnée dans d'autres situations telles que l'affectation à la nécessité publique, à l'intérêt général, etc. C'est un sujet vraiment controversé qu'on va analyser de manière plus détaillée dans les développements ultérieurs.

disposition, l'autorité a le droit d'autoriser ou de refuser. Le fait que le fonctionnaire local a le pouvoir de décider de la continuité d'utilisation du sol est une grande contrainte pour les titulaires du droit d'usage. Il est également une source de corruption car les gens, dans la majorité des cas, ont dû payer des frais non-officiels pour continuer à utiliser les ressources foncières exploitées pendant les années précédentes. C'est la raison pour laquelle on a constaté que nombre de fonctionnaires de l'administration foncière locale sont devenus riches en peu d'années[354]…

Conclusion du § 1.

Au Vietnam, les droits fonciers des particuliers sont dirigés et contrôlés par les autorités publiques.

L'intervention de l'État se manifeste dès l'enregistrement obligatoire que doit effectuer l'usager. Cette phase, en effet très contraignante et compliquée, est considérée comme la condition de validité du droit foncier, sans laquelle le possesseur d'un terrain n'est pas reconnu titulaire légal du droit d'usage.

Le rôle de l'État dans le domaine foncier se manifeste par le contrôle de l'espace et de la durée du temps d'usage du sol. Le droit d'usage est limité dans l'espace, en ce qui concerne les terres agricoles. Les individus n'ont le

[354] *Recognizing and reducing corruption risks in Land Management in Vietnam, op. cit.,* p. 17.

droit de posséder qu'une certaine surface en vertu de la loi. Cette politique est légalisée par la disposition relative à la limitation de l'attribution du terrain et celle de l'achat du droit d'usage.

Le droit d'usage, dans certains cas, est aussi limité dans le temps. À l'expiration d'un délai, c'est toujours l'État qui autorise le renouvellement du droit d'usage. Selon Monsieur Vu Dinh Loc, ancien Ministre de la Justice, la limitation de l'espace et de la durée sont des caractéristiques considérées comme « la dernière frontière » du régime de la propriété du peuple, distingué de celui de la propriété privée de terres[355]. Ce point renforce notre opinion selon laquelle le droit d'usage vietnamien est loin du droit de propriété.

Le droit d'usage du sol est non seulement un droit limité, mais également un droit « fragile », au sens où il risque d'être supprimé par décision administrative. Nous allons ensuite en venir au thème qui est sans doute le plus controversé, en parlant de la « propriété du peuple » contemporain.

§ 2. Un droit d'usage précaire.

Selon la définition des spécialistes de la Banque Mondiale, la procédure de « réquisition » ou « récupération » est une forme d'acquisition forcée, mise en œuvre par l'État[356]. Elle peut être donc comparée en partie avec la

[355] Selon Huy Duc, *Bên thắng cuộc – Quyển 2 : Quyền bính (Le parti gagnant – Pouvoir (tome 2) (op. cit.*, p. 156).

[356] World Bank, *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở VIệt Nam : phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của công dân* (Mécanisme de la

procédure d'expropriation du système de propriété privée. Elle est incontestablement l'une des principales zones d'insécurité foncière pour la population vietnamienne et les investisseurs actuellement. La difficulté réside non seulement dans le droit positif, à l'image de l'obscurité du fondement de la réquisition (A), mais également dans la méthode, qui est opaque, peu lisible et extrêmement complexe d'un point de vue administratif (B).

A. Le caractère flou du fondement de la réquisition de terres : un droit arbitraire de l'État

La réquisition de terres, dans l'état du droit positif vietnamien, correspond à deux méthodes : la réquisition obligatoire et la réquisition volontaire. C'est sans doute la première qui doit être remise en cause dans notre recherche. La réquisition obligatoire menée par les agents des administrations locales est la plus utilisée jusqu'à maintenant. On va se demander tout d'abord dans quelles situations cette méthode est appliquée. Cela représente l'une des problématiques principales de la réquisition de terres de nos jours, vu l'obscurité de son fondement.

Le fondement de la réquisition du terrain est établi pour la première fois dans la loi foncière du 14 juillet 1993, un an après la Constitution du 15 avril 1992 qui reconnaît la privatisation de la terre. L'article 27 de cette loi

---

réquisition et la transaction foncière volontaire au Vietnam : Mode d'approche, d'évaluation de la valeur du sol et de règlement des recours du citoyen), Rapport, Hanoi, 2011.

dispose : « *Dans les cas vraiment nécessaires, l'État récupère le terrain du particulier pour l'utiliser dans un but de défense ; de sécurité publique ; d'intérêt national ou d'intérêt général* ». L'article ajoute également que dans les cas mentionnés, l'individu a droit à une compensation pour son terrain réquisitionné. Il faut rappeler que l'année de 1993 est la période où les réformes du *Doi Moi* ont eu lieu de manière intensive. L'économie privée est encouragée par le Gouvernement et le droit de l'individu à des biens – base fondamentale pour les acteurs économiques privés, a été pris en compte par l'État. C'est la raison pour laquelle, le législateur insiste sur le fait que c'est seulement dans les cas dits « vraiment nécessaires » que la réquisition est applicable. En effet, durant des années 1992-1995, il n'y a pas beaucoup d'affaires de réquisition au Vietnam. Cette question, à ce moment-là n'a donc pas encore attiré l'attention des juristes.

La réquisition de terres est devenue une question brûlante en raison de la rapidité de la transition économique du Vietnam[357]. L'ouverture de l'économie implique la multiplicité des investisseurs nationaux et aussi étrangers. Le processus d'urbanisation demande nécessairement des aménagements territoriaux. Par ailleurs, la croissance de la population implique le développement du marché du logement. Les transactions immobilières à grande échelle, avec intervention étatique, s'accélèrent dans un tel contexte.

[357] « Avec un taux de croissance annuelle moyen du PIB de 7,4 % (5,8 % pour le PIB par habitant) entre 1992 et 2002, la bonne performance de transition vietnamienne explique son intégration dans le club des pays potentiellement émergents d'Asie de l'Est » (Xuan Dung Cao, Thi Anh-Dao Tran, *Transition et ouverture économique au Vietnam : une différence sectorielle*, Économie Internationale, La Doc. française, 2005, p. 156).

Rappelons que l'État peut réquisitionner un terrain dans un but économique en utilisant la méthode de la réquisition obligatoire. Ainsi, l'individu n'a pas le droit de refuser une décision de réquisition dans le cas où l'État en a besoin pour l'affecter à un projet économique ou à la défense nationale, la sécurité publique, l'intérêt national, l'intérêt général. Ces fondements juridiques se regroupent dans l'action foncière forcée de l'État. Ils emportent donc un caractère unilatéral et ne dépendent pas de la volonté des intéressés.

La question capitale, toujours obscure jusqu'à maintenant, qui se pose est celle de la conception de l'intérêt public – formule qui couvre l'ensemble des cas permettant la réquisition obligatoire. La notion est floue dans l'état du droit positif vietnamien. En principe, l'intérêt public est retenu lorsque le projet d'investissement se conforme au plan d'aménagement du territoire et au plan d'occupation du sol adopté par les autorités compétentes. Il n'est donc pas question de la confrontation des intérêts mis en cause, comme en France, par un projet d'expropriation.

La loi précise que « l'intérêt public » comprend la construction de routes et le développement d'infrastructures publiques telles que les écoles, les hôpitaux, les télécommunications, l'hydroélectricité, censées bénéficier à l'ensemble de la population. Le flou de cette notion permet cependant une interprétation assez large, renforcée par un amendement de l'article 38 de la loi foncière de 2003 par le décret n° 69/2009/ND-CP[358], étendant de façon claire la notion « intérêt public » aux projets économiques majeurs destinés à

[358] Décret n° 69/2009/ND-CP du 13 août 2009 du Gouvernement amendant les dispositions de la loi foncière de 2003 sur l'aménagement de terres, le prix du sol, la réquisition foncière, la compensation et le soutien pour la subsistance des réquisitionnés.

attirer des investisseurs et à créer des emplois, de la croissance et des recettes fiscales au profit des autorités locales. Cette interprétation du législateur se heurte à de nombreuses résistances. La définition de « l'intérêt public » proposée par la loi n'est pas clairement perçue par les gens, notamment la population rurale. Certains projets développés au nom d'« intérêt public » ont été analysés et traités par Christian Culas[359]. Cet auteur se focalise sur le cas d'un village Den Thong, dans la province de Vinh Phuc. Den Thong est un village rural, situé à proximité des temples et pagodes de Tay Thien, classées « Héritage historique et culturel national ». Le village est sujet à l'élaboration d'un projet touristique important afin d'améliorer les revenus des ménages ruraux. Cependant, la population semble peu goûter l'expansion du tourisme dans le village.

On peut également citer le cas d'un golf de luxe près du projet EcoPark à Van Giang. Les témoignages font état de l'incompréhension de la population quant à son intérêt économique dans l'implantation d'un golf de luxe, en lieu et place de terres agricoles particulièrement riches et prospères.

Diverses personnes soupçonnent le fait que la réquisition serait juste la transformation et la réallocation de la terre : il s'agirait simplement du changement de l'utilité et des ayants-droit du terrain. L'invocation de « l'intérêt public » lors de cette opération entraîne la méfiance de la population ainsi que des tensions, particulièrement concernant les profits partagés lors de la réallocation. L'exemple typique et le plus controversé à l'heure actuelle concerne la réquisition de terres pour construire des zones résidentielles -

[359] Culas (C.), Nguyen Van Suu, *Norms & Practice in contemporary rural Vietnam, Social Interaction between Authorities and People* (IRASEC, octobre 2010, p. 32).

mouvement fortement développé au Vietnam depuis les dernières années. Nous pouvons approcher la réalité de la réquisition dans ces cas selon la chronologie suivante.

D'abord, l'État, comme représentant de la propriété du peuple, déclare la réquisition dans un but d'intérêt public. Ensuite, il récupère les terrains se trouvant dans le périmètre du projet d'investissement en contrepartie de la compensation par allocation d'un terrain similaire ou d'une compensation financière équivalente au prix du terrain. La terre réquisitionnée est ensuite redistribuée aux investisseurs privés pour réaliser les opérations de construction. Au moment où le projet est achevé et peut donc être exploité, le profit se trouve complètement dans la main des investisseurs.

Les conflits surviennent lorsque la population s'aperçoit de la répartition inégale des fruits du projet d'investissement. L'intérêt, dans plusieurs cas, n'est pas celui du public, mais d'un groupe déterminé de personnes. En effet, il existe plusieurs cas où les fonctionnaires locaux sont accusés d'entretenir des accords secrets avec des investisseurs afin de pouvoir réquisitionner la terre à bas prix, puis de réaliser un large profit. Les gens pointent une collusion étroite entre les autorités locales et les investisseurs.

Or, les gens ont le droit de s'interroger sur la justification et la pertinence de la notion d'intérêt public ; et on a souvent l'impression que la réquisition de terres apporte surtout des profits à des « groupes d'intérêt » (sujet en débat au Vietnam dans les dernières années).

B. Les difficultés de la procédure de réquisition.

En plus de la problématique issue du droit positif, la question de la réquisition mérite d'être également mise en cause par sa technique. Dans la réalité, nombres d'opérations de réquisition donnent lieu à des conflits entre les pouvoirs publics et les individus.

On peut énumérer de nombreux problèmes, à travers diverses affaires devenues célèbres au Vietnam ces dernières années. Parmi celles-ci, certaines sont considérées comme un véritable « dommage politique » pour le Vietnam[360]. Dans les développements suivants, nous chercherons à systématiser quelques points les plus remarquables.

La première problématique, selon l'opinion de plusieurs spécialistes, réside dans la question des formalités. La procédure de réquisition est généralement lourde, complexe et opaque. Elle est découpée, selon le résumé de Quentin Vilsalmon, en sept étapes présentées ci-dessous[361].

Première étape : la présentation du projet d'investissement et la notification de réquisition de la terre par l'État :

- l'investisseur soumet la demande de projet à l'organisme local compétent ;

[360] Expression employée par Monsieur Nguyen Quoc Thuoc – haut fonctionnaire de l'Armée populaire, à propos de l'affaire de Tien Lang à Hai Phong.

[361] *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam,* Mars (*op.cit.,* p. 29).

- l'organisme compétent présente des lieux d'investissement potentiel après discussions avec les autres organismes concernés par le projet. Il soumet par la suite le dossier au Comité populaire de la province pour approbation ;

- le comité populaire de la province notifie ou autorise les comités populaires du district à informer la population de la réquisition de la terre par l'État ;

- il y a alors une préparation du plan de compensation, de soutien et de réinstallation ainsi que du plan de reclassement professionnel (formation et aide à l'emploi). L'organisme désigné est chargé du nettoyage du terrain et des deux plans précédemment évoqués ;

- la préparation des plans et l'annonce de l'acquisition des terres doivent être inférieures à trente jours à partir du jour de l'acceptation légale de la demande d'investissement.

Deuxième étape : la préparation, l'évaluation et l'approbation du plan de compensation, de soutien et de réinstallation.

- l'affichage des plans doit être fait pendant vingt jours et confirmé par un représentant du Comité populaire de la commune et du Front de la Patrie ;

- il y a une élaboration d'un rapport présentant les résultats et l'analyse de la collecte des commentaires de la population concernée par le plan de compensation afin de l'améliorer. Le rapport et le plan corrigé sont soumis au Département de l'environnement et des ressources naturelles (DONRE) pour évaluation.

- le DONRE est chargé d'évaluer le plan de compensation, de soutien et de réinstallation et de préparer les décisions de réquisition de la terre par l'État.

Troisième étape : la décision pour la réquisition, l'allocation ou la location des terres. Le comité populaire de la province et le comité populaire du district prennent la décision pour la réquisition des terres pendant que le comité populaire prend la décision pour l'allocation ou la location des terres à l'investisseur.

Quatrième étape : l'approbation du plan de compensation, de soutien et de réinstallation. Le DONRE soumet le plan au Comité populaire du niveau concerné pour approbation et affichage public du plan approuvé.

Cinquième étape : le paiement de la compensation, du soutien et de la réinstallation

- il y a un affichage du plan approuvé au Comité populaire de la commune et aux endroits où la terre est récupérée ; puis envoi de la décision aux personnes concernées ;

- un établissement public intitulé « Le Comité pour libérer la terre » est chargé de payer la compensation, le soutien et d'organiser la réinstallation

Sixième étape : la remise de la terre récupérée. Les personnes qui ont reçu le paiement de leur compensation et/ou bénéficié de réinstallation sont responsables de la remise de leur terre.

Septième et dernière étape : la réquisition de la terre de manière coercitive. Elle ne peut être utilisée que dans les cas suivants :

- lorsque toutes les étapes de la procédure de réquisition ont été respectées ;

- quand les personnes dont les terres devaient être récupérées par les organisations de compensation n'ont pas remis les terres dans les trente jours suivant la date de remise théorique ;

- quand les personnes qui devaient remettre leur terre, après avoir été convaincues par les représentants de l'État ont refusé ;

- quand la personne refuse de recevoir la décision de réquisition prise par le Comité populaire compétent, les organisations de compensation doivent coordonner avec le Comité populaire de la commune l'affichage de la décision de réquisition.

La difficulté en matière de formalités se trouve non seulement dans la procédure lourde et complexe que nous venons de voir, mais aussi dans la technique du procédé. L'étude de l'UKAID[362], menée en 2010 sur la publication des informations foncières au sein de l'Administration, met clairement en lumière le manque de visibilité, de communication et d'informations données à la population sur les plans de compensation et de réinstallation par les administrations. M.N.A.K (nom changé) explique : *« Il aurait dû y avoir un plan de concertation au niveau de la province ou au moins du district, mais la commune n'a pas agi selon les règles. C'est pourquoi nous nous y opposons. S'il n'y a pas d'ordonnance de saisie de la part des autorités centrales, alors on ne peut pas nous prendre (nos terres). Et si on nous prend (nos terres) alors il faut que nous soyons avertis à l'avance et qu'on discute des compensations. Au lieu de cela, ils utilisent la force. Ils ramènent des militaires, des policiers pour nous contraindre à rendre ces terres ».*

[362] UKAID, *Survey report on information disclosure of land management regulation.* (Development and Policies Research Center, Hanoi, 2010).

Les habitants se retrouvent ainsi dans une situation de vulnérabilité où il devient difficile de faire valoir leurs droits. La lourdeur de la procédure de réquisition, le manque d'informations et de transparence dans le processus, se trouvent au cœur des conflits.

En ce qui concerne la réquisition forcée, nous avons parlé de l'affaire de Tien Lang à Hai Phong, considérée comme l'exemple typique de la gravité du problème. L'opposition armée des paysans contre la force de l'autorité avec des militaires et des policiers a ébranlé l'opinion publique nationale, voire internationale, à ce moment-là[363]. Cette affaire montre également le droit arbitraire de l'État, de telle sorte que certains spécialistes pensent que l'intervention étatique dans l'affaire était assimilée à celle d'un véritable propriétaire de la terre. Le droit est quasi-absolu : l'autorité exerce son pouvoir comme sa volonté, depuis la mise à usage (qui est illégale en vertu de la loi) jusqu'à la réquisition forcée. On a donc le droit de s'interroger sur la qualité de l'État dans ce cas : « représentant de la propriété du peuple » ou grand propriétaire agissant selon ses propres intérêts ?

La problématique de la réquisition se traduit ensuite par la méthode de compensation. Puisque la réquisition obligatoire se réalise de manière forcée, les particuliers souhaitent donc que la compensation par l'autorité publique puisse atténuer leurs dommages.

En principe et en se basant sur la loi actuelle, la compensation en cas de réquisition est déterminée en fonction de l'utilisation originelle des terres

[363] Ce conflit est, pour reprendre les mots de David Brown, « *le paradigme de tout ce qui ne va pas dans le système vietnamien* » (Vietnam : la tension monte autour des expropriations de terres. L'Express.fr, 17/02/2012).

récupérées. Elle est composée de trois éléments principaux : l'indemnisation pour la superficie récupérée ; l'indemnisation pour les actifs existants sur la terre ; le soutien financier pour le rétablissement de la vie des intéressés (réinstallation, formation pour le changement d'emploi et autres formes d'assistance). Selon la disponibilité foncière et en fonction de l'aménagement local, la compensation peut prendre la forme d'espèces, ou d'un nouveau logement, ou de terres de réinstallation dont la valeur doit être équivalente à la valeur de la terre à la date de la décision de réquisition. Dans le cas où la compensation en logement ou en terres de réinstallation proposée par les autorités est différente de la valeur des terres récupérées, cette différence sera payée en espèces.

L'État vietnamien s'arroge le droit de fixer le prix de la compensation, d'après une grille tarifaire fixant les montants de compensation pour chaque catégorie de terres, mais aussi en fonction du contexte géographique. Cette grille prévoit des montants très faibles par rapport aux réalités du marché foncier. Par contre, une fois le projet achevé, le promoteur immobilier est libre de revendre le terrain au prix du marché réel[364]. Le décalage entre le prix dit « officiel » (proposé par l'État et visant à maintenir le foncier comme un levier facilement mobilisable et peu onéreux pour activer le développement du pays) et le prix « du marché » (calculé sous l'effet de l'urbanisation et de

[364] Thien Thu (T.), Perera (R.), *Consequences of the Two-price System for Land in the Land and Housing Market in Ho Chi Minh City (*in *Habitat International (Journal)*, 2010, pp. 30 -39).

la spéculation foncière) se trouve au cœur des conflits de compensation actuels. Voyons des illustrations de cet écart dans le tableau ci-dessous[365].

Localisation	**Prix du marché/Prix de revente**	**Compensation**
Ecopark, Van Giang	➢ 6.000.000 VND/m2	150.000 VND/m2
Duong Noi	➢ 8.000.000 VND/m2	260.000 VND/m2
Vu Ban	➢ 850.000 VND/m2	67.000 VND/m2

Ces écarts s'expliquent par la méthode de calcul de la compensation, fondée sur la catégorisation de la terre. En effet, les prix officiels sont calculés en fonction des catégories de terre existantes. L'usager ne profite donc pas de l'augmentation de la valeur issue du changement de catégorie des terres agricoles en terres urbaines.

Par conséquent, la population se plaint régulièrement des montants proposés par les autorités. C'est pourquoi dans de nombreux cas, les projets se trouvent bloqués par les négociations d'indemnisation lorsque les usagers

[365] *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam (op.cit.,* p. 34).

ne sont pas d'accord sur le prix et refusent de déménager[366]. Selon une estimation, 80% à 90% des projets immobiliers à Hanoi connaissent des retards importants dus à la longue durée pour la préparation du site en vue des travaux[367]. Il existe aussi des cas où, par exemple, le montant proposé aux habitants dont la terre se trouve réquisitionnée est *X*. Certaines familles acceptent ce montant. Les autres décident d'attendre en espérant une concession de l'autorité et des promoteurs (ceux qui toujours souhaitent réaliser au plus vite le projet pour en tirer les bénéfices) afin d'avoir un meilleur prix. Le montant de la compensation a été revu à la hausse, il est de *X + 1*. Les familles restantes acceptent ce prix. Le problème est que les premières familles, ayant cédé leurs terrains pour un prix plus faible auparavant, ne sont plus d'accord avec le prix qu'elles ont obtenu. Cela contribue à réalimenter des tensions avec l'administration et peut déboucher sur un nouveau conflit.

. La dernière problématique de la réquisition concerne la question organique. Selon l'analyse de Quentin Vilsalmon[368], plusieurs structures de rémunérations et de récupérations peuvent cohabiter au sein d'un même province/district/commune. Par exemple à Hai Duong, il existe deux structures « concurrentes » dans la mission de réquisition des terres. Schématiquement, les anciennes structures de mobilisation, les « Comités

[366] Kim. A, *Learning to be Capitalist, Entrepreneurs in Vietnam's Transition Economy,* Oxford University Press, 2008.

[367] Nguyen, C.M and Hoang, N.B, *The role of idea in site clearance process, experience from Hanoi.* National Political Publishing House, Hanoi, 2007.

[368] Vilsalmon (Q.), *Le foncier agricole, levier du développement au Vietnam ? Centres fonciers et devenir des terres agricoles,* Mémoire de Master 2 Géographie, ADES – AFD, 2012, Bordeaux.

pour libérer la terre », se sont vues adjoindre une nouvelle institution de réquisition du foncier sur décision de l'État, les « Fonds de développement foncier ». Les deux structures se sont vues confier les mêmes compétences. Toutefois la province a fait le choix de maintenir les deux organisations concurrentes, et de procéder à la réquisition par le biais des « Comités pour faire la terre plate », laissant les « Fonds de développement foncier » jouer un rôle dit « fantôme » auprès de l'État et de la population. Pour un ménage rural, il est alors compliqué de se repérer dans le « montage » de la réquisition » : qui se charge de récupérer la terre ? Qui la compense ? Qui est chargé des procédures administratives ?

Cette complexité organique induit malheureusement des problèmes de corruption. D'après L. Pandolfi[369], la garantie de juste indemnisation repose seulement sur un emboîtement de décisions administratives par lesquelles les niveaux administratifs supérieurs sont censés contrôler les niveaux inférieurs. Il suffit que ce contrôle ne soit pas suffisamment exercé pour que des malversations soient commises. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les terrains ruraux en périphérie de la capitale. Les responsables des indemnisations tirent parti de l'ignorance des paysans pour détourner des sommes qui leur reviennent.

Les problématiques analysées ci-dessus expliquent l'état extrêmement difficile de la réquisition de terres au Vietnam actuellement. C'est la question qui mérite de figurer en priorité dans le programme de réforme du droit foncier vietnamien.

---

[369] Pandolfi (L.), *Prix fonciers au Viet-nam : les paradoxes du socialisme du marché.* (In Études Foncières, n° 93, 2001, p. 38-41).

Conclusion du § 2.

La réquisition de terres découle de l'originalité du régime foncier vietnamien. La terre est à la propriété publique. L'État, en tant que gestionnaire de cette propriété publique du sol, s'arroge le droit de récupérer la terre attribuée aux individus. C'est un droit arbitraire marqué par une obscurité de fondement et par une procédure mal appliquée ayant caractère obligatoire. La dernière loi foncière de 2013 n'apporte malheureusement pas de réformes notables en la matière. Il nous semble que les législateurs vietnamiens ont des difficultés pour trouver des moyens pertinents pour traiter cette question. Au travers de plusieurs rapports et d'études scientifiques de ces dernières années, l'État du Vietnam, d'une part, reconnaît le problème de la réquisition de terres, d'autre part met l'accent sur la nécessité de se référer à des expériences étrangères, y compris de pays de système de propriété foncière privée.

Section II. L'impact sur le système économique et social.

À côté du droit de l'individu, le développement économique et social du pays est également freiné par les problématiques du système foncier actuel. Nous allons analyser, en premier lieu, les impacts sur l'économie (§ 1), puis les problèmes sociaux (§ 2).

§ 1. Les conséquences économiques.

L'administration et les réformes touchant au foncier représentent des éléments importants, en raison de leur position centrale au terme d'accès et de distribution des ressources. Le caractère rural du pays et la place encore très importante qu'occupe l'agriculture (le PIB en 2010 est de 105 milliards de dollars, dont 20% sont représentés par le secteur agricole[370]) exigent que les impacts sur la production agricole soient étudiés en amont (A). En milieu urbain, les problématiques de l'investissement et du marché foncier seront également analysées (B).

A. La défaillance de l'agriculture et des zones rurales.

Au niveau économique, les conséquences foncières du système portent, tout d'abord, sur l'agriculture. Les difficultés découlent de la loi foncière ont induit l'entrave à la production agricole (1) et une situation de *Land Grabbing* dans les zones rurales (2).

1) L'entrave à la production.

Nous avons parlé de la limitation de la surface et du temps de jouissance du terrain agricole dans les développements antérieurs. Cette politique

[370] Gironde (C.), Tréglodé (B. D.), *« L'Asie du Sud-Est 2011/Les évènements majeurs de l'année »* (Irasec, 2011, pp. 309-331).

représente l'élément principal qui entrave la potentialité de la production agricole.

Tout d'abord, la limitation de la surface appliquée pour les terres agricoles a réduit la capacité de production. En vertu de la loi, l'agriculteur ne peut pas posséder une surface de terre importante. L'impossibilité d'acquérir plus de terrains rend difficile la mécanisation et l'industrialisation de l'agriculture[371]. Par conséquent, la majeure partie de l'activité agricole demeure actuellement traditionnelle, généralement très morcelée : le Vietnam comptait, en 2011, 9,5 millions d'exploitations agricoles dont la taille moyenne était inférieure à 1 ha[372]. L'agriculture vietnamienne repose sur un ensemble de petites agricultures familiales, « intensives » en travail. La limitation de la durée de l'octroi du droit d'usage de 20 à 50 ans a aussi freiné la capacité ainsi que la motivation de production des agriculteurs. Investir dans la terre agricole demande une stabilité à long terme. C'est pourquoi l'agriculteur ne souhaite pas réaliser des opérations d'investissement sur les terrains en sachant que le temps d'usage se limite à quelques dizaines années. À noter que le renouvellement du droit foncier, comme les développements effectués, n'est vraiment pas aisé.

Le caractère dit « morcelé » et temporaire du droit d'usage de terres agricoles rend contraignant le développement de l'agriculture. Ainsi, le paysan n'est pas motivé pour intensifier son travail et pour améliorer son moyen de

[371] La mécanisation est le facteur ayant permis les processus d'urbanisation et d'économie industrielle. Elle améliore l'efficacité productive en conduisant particulièrement à la production à grande échelle.

[372] Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, *Les politiques agricoles à travers le monde : Quelques exemples,* 2014.

production. En plus, il existe un grand nombre d'agriculteurs qui cherchent à vendre ou à convertir leurs terrains en autres catégories de terre pour gagner plus d'argent. Cet état de fait, existant depuis plusieurs années, s'explique par la rapidité de l'urbanisation et de la périurbanisation au Vietnam[373]. Ces questions d'urbanisme sont également en lien avec certaines problématiques de la gestion foncière, notamment la réquisition et la reconversion de terres.

2) Le problème du *Land Grabbing*.

Selon A. Grard[374], la privatisation du sol urbain est un phénomène récent, mais très rapide au Vietnam. Il s'est effectué en parallèle à l'ouverture économique et s'est traduit par l'accaparement progressif de terrains urbains par des acteurs privés, entreprises et particuliers. Ce processus s'est accompagné d'un phénomène de périurbanisation impressionnant autour des villes importantes, en particulier Hanoi et Ho-Chi-Minh ville. Il se développe aujourd'hui de plus en plus rapidement autour des pôles secondaires et tertiaires.

---

[373] La place du Vietnam dans la hiérarchie urbaine a bondi au cours de la décennie 2000-2010, de la septième plus grande superficie de terres urbaines en 2000 à la cinquième en 2010, dépassant ainsi la Thaïlande et la République de Corée. L'espace des zones urbaines au Vietnam a augmenté de 2,8% par an, taux parmi les plus rapides de la région » (*lecourrier.vn* 26/01/2015).

[374] Grard (A.), *Les réformes foncières au Vietnam. Etude des marchés fonciers périurbains de deux pôles secondaires du Nord Vietnam (*Mémoire de DESS de l'IFU, Université Paris 8, 2004, p. 44).

Le processus de périurbanisation implique la modification profonde des espaces agricoles. Le besoin de l'utilisation par les investisseurs (nationaux et internationaux) a fait naître le phénomène dit *« Land Grabbing »* - ou en français, l'accaparement des terres agricoles, phénomène vraiment répandu dans le monde depuis une dizaine d'années[375].

On observe plusieurs éléments analogues *« Land Grabbing »* au Vietnam et celui qui se passe dans les autres pays touchés par ce phénomène :

- par définition, il désigne la location ou la cession de terres cultivables à grande échelle, en général plusieurs milliers d'hectares, entre l'État et un investisseur. Sa conséquence est la concentration progressive des terres dans les mains d'un petit nombre d'acteurs.

- en matière de procédure, l'acquisition, en général, se déroule sans consultation des personnes concernées, sans leur consentement et dans de nombreux cas, en secret. Elle se traduit, au Vietnam, par les réquisitions forcées. Au Cambodge, pays voisin du Vietnam, les accaparements de terres sont considérés comme « crimes contre l'humanité »[376]. D'autre part, les accaparements se réalisent souvent en ignorant les impacts sociaux et environnementaux ;

---

[375] Selon les statistiques de l'ONG Grain, 491 transactions foncières relative à l'accaparement de terres couvrant plus de 30 millions d'hectares dans 78 pays ont été effectuées. Base de donnée consultable sur : http://www.grain.org/e/140

[376] Selon Karim Lahidji, président de la FIDH (*« Cambodge : la politique d'accaparement des terres du gouvernement a fait 60.000 nouvelles victimes depuis 2014 »*, https://www.fidh.org/fr/regions/asie/cambodge/cambodge-la-politique-d-accaparement-des-terres-du-gouvernement-a, 23 juillet 2015).

- dernièrement, il existe un décalage entre le nombre des projets prévus et le nombre de ceux qui sont réellement réalisés.

Pourtant, si l'objectif des investissements dans les autres pays reste le plus souvent la production agricole de type alimentaire (ou parfois pour la plantation de forêts), le *« Land Grabbing »* au Vietnam se distingue par le caractère essentiellement non-agricole dans un but de transactions. En effet, l'accaparement des terres au Vietnam est la conséquence du processus de périurbanisation. Cela conduit à la réduction intense des surfaces de terres agricoles, qui sont ensuite utilisées dans des buts commerciaux et industriels. On a donc là une situation relativement originale.

Par exemple, dans certains districts ruraux de Hanoi, comme celui de Quoc Oai, la moitié des espaces agricoles (4000 ha) a été rapidement affectée au développement urbain. Dans certains districts de la province de Vinh Phuc, 70% de la superficie du district est devenue industrielle[377]. Selon *Le Courrier du Vietnam* du 28 avril 2008, la réduction de la superficie des terres agricoles s'observe particulièrement dans le delta du fleuve Rouge (300 000 foyers agricoles ont perdu leurs parcelles), suivi du Nam Bo oriental (100 000 foyers) et de Ho-Chi-Minh ville (52 094 foyers). La reconversion de l'affectation de terre s'effectue du fait que l'État récupère les parcelles des agriculteurs. Les terrains, après avoir été récupérés et libérés, sont exploités soit par l'État lui-même, soit par les investisseurs par voie de délégation. Ce processus connaît bien entendu des variantes diverses, favorables ou défavorables aux agriculteurs expropriés selon les provinces et les projets considérés. Il se traduit souvent par l'apparition de tensions entre les agriculteurs et les

[377] Mellac (M.), Fortunel (F.), Tran (D.D), *La réforme foncière au Vietnam (op. cit.,* p. 21).

autorités locales, accusées de peu ou mal défendre les intérêts des usagers. Les conflits peuvent parfois prendre des formes ponctuelles et violentes. Par exemple, selon l'AFP (8 novembre 2002), « *de violents affrontements ont eu lieu dans un district près de Hanoi entre policiers et paysans. Des responsables locaux du district de Hoai Duc, de la province de Ha Tay, à 30km au sud-ouest de Hanoi tentaient de libérer de force des terrains, des milliers de paysans se sont rassemblés pour s'opposer à l'action des autorités. Certains « extrémistes » ont même détenu pendant des heures deux policiers et un cadre. Huit policiers ont été blessés et hospitalisés.* »

Outres les pertes de terre, l'analyse précitée de M. Mellac et de ses collègues[378] mentionne aussi un problème de « désintensification » dans les zones demeurant agricoles[379]. Ce phénomène est provoqué, entre autres, par le départ d'une partie de la main d'œuvre, souvent la plus jeune, attirée par le travail salarié (comme ouvriers) ou par des activités moins formelles (travail à la tâche en ville), mais plus rémunératrices que l'agriculture. Le phénomène est aussi provoqué par la désorganisation des réseaux d'irrigation et de drainage dans les zones proches des nouveaux espaces non agricoles, dont les besoins en eau sont bien différents et dont l'importance des constructions fait remonter le niveau des eaux. L'augmentation des aires urbaines pose, d'autre part, le problème des activités agricoles restantes, en raison des problèmes de circulation et d'évacuation de l'eau agricole, créant des risques

[378] *La réforme foncière au Vietnam (op.cit..,* p. 23).

[379] D'après les calculs du Département des coopératives et du développement rural, relevant du Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, l'expropriation d'un hectare de terres affecte la vie de dix foyers agricoles. Ainsi, sur la période 2001-2005, 2,5 millions de personnes ont été concernées par l'expropriation des terrains (Courrier du Vietnam, 28/04/2008).

d'inondation[380]. On doit aussi mentionner les problèmes de pollution, rejets de déchets solides sur le pourtour des parcelles, rejets sauvages de déchets liquides toxiques et de toutes sortes… On observe également, dans certaines zones proches de Hanoi, le retour à une double récolte annuelle de riz mise en place avec des variétés rustiques anciennes qui produisent moins, mais nécessitent aussi moins de soins. Un autre phénomène, encore selon M. Mellac et ses collègues, est celui de la transformation illégale d'une partie des terres agricoles en espaces d'habitation locatifs. Le développement des zones industrielles modifie en effet la composition de la population rurale, les ouvriers migrants étant de plus en plus nombreux. Le besoin de logements est donc élevé et il pousse les agriculteurs à faire des constructions illégales sur leur terre et à les louer. On reverra, de manière plus détaillée, les bouleversements sociaux dans les zones rurales vietnamiennes à cause de l'urbanisation, dans les développements ultérieurs.

Nous pouvons ainsi constater que la politique foncière menée par les autorités a été nuisible à la production agricole vietnamienne. Les impacts vont au-delà de l'agriculture, en ce sens qu'ils soulèvent des enjeux relatifs au développement durable tels que la sécurité alimentaire, la pollution, la qualité de vie, etc.

[380] The Linh, *Vers un équilibre entre zones rurale et urbaine de Hanoi*, Courrier du Vietnam, 04/08/2008.

B. L'insécurité du marché immobilier.

L'ouverture économique décidée par l'État du Vietnam a suscité l'intérêt de nombreux investisseurs dans les projets d'aménagement urbain, de construction d'infrastructures ou de commercialisation des ressources naturelles, créant ainsi un phénomène de compétition pour l'accès à la terre. L'arrivée de ces nouveaux acteurs que constituent les investisseurs nationaux et étrangers, privés et publics - a considérablement modifié les rapports de force et les relations de pouvoir sur la terre, exerçant ainsi une pression importante sur les ressources foncières, notamment les terres commerciales et industrielles[381]. Certains auteurs étrangers, tels que Thomas Froimovici[382], soulignent le phénomène de tarissement de la disponibilité foncière causé par la croissance des flux d'investissements dans ce pays. Le développement du secteur économique privé, l'émergence du marché immobilier et son attractivité pour les investisseurs, sont les nouveaux défis pour un pays de transition comme le Vietnam. Cela exige une forte adaptation de l'Administration publique en général et du régime administratif du sol en particulier. Pourtant, le système foncier vietnamien paraît ne pas s'être bien adapté à ces défis. La complexité de l'administration foncière (1), la faiblesse dans la régulation des transactions (2) et l'opacité des informations foncières

[381] Nguyen Leroy (M.), *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam* (IRASEC, 2014, p. 15).

[382] Froimovici (T.), *Déterminants et tendances des investissements européens dans l'Asean : le cas du Vietnam* (Mémoire de fin d'études, IEP de Lyon, 2004-2005, p. 51).

(3) sont les problèmes les plus notables qui entraînent l'insécurité du marché immobilier.

1) Une législation dense et des procédures compliquées.

Le premier élément que les investisseurs et les commerçants doivent considérer est l'encadrement juridique du secteur foncier et immobilier. Il existe, on le sait, plusieurs lois régissant cette matière : loi foncière, loi de l'investissement, loi du commerce, loi des affaires immobilières, loi de la construction, loi du logement... En plus, la structure des normes du Vietnam permet à plusieurs organismes publics d'élaborer des actes juridiques. Afin de trouver la solution pour une même question, on doit se référer en même temps aux textes du Gouvernement, du Ministère et de l'administration locale. Toutes ces démarches ne facilitent pas les opérations d'investissement des Vietnamiens et encore plus des étrangers. Il y a un grand nombre de dispositions contradictoires entre elles, par exemple concernant la procédure de renouvellement du certificat de droit d'usage en cas de perte ou de vol. Ainsi, en vertu du décret n° 88/ND-CP du Gouvernement de 2009, l'usager doit présenter le certificat de perte ou de vol émis par la police de la commune où a eu lieu la perte ou le vol, alors que la circulaire n° 16/BTNMT du 9 octobre 2006 du Ministère de l'Environnement et des ressources naturelles ne le demande pas. On doit rappeler également que la complexité de la procédure administrative a notablement entravé le développement des affaires et la liberté d'entreprise des individus en raison de la perte de temps qu'elle implique.

2) « Marché noir » et « prix noirs ».

L'une des conséquences importantes qu'on doit aussi mentionner, en parlant de la propriété publique de la terre au Vietnam, est l'existence du « marché noir » à côté du marché « officiel » géré par l'État. Ce phénomène s'explique en effet par la faiblesse de l'administration foncière. Selon la formule de l'ancien premier ministre, Monsieur Phan Van Khai : « *Quand l'État n'est pas capable de réguler le marché, les relations foncières seront résolues par les gens eux-mêmes* »[383]. Cet état de fait existait déjà dans la tradition ancestrale vietnamienne.

Le « marché noir » se traduit en premier chef par le caractère illégal des transactions. Il est apparu dès 1986, date du lancement du *Doi Moi*. Le droit de propriété foncier privé n'étant pas reconnu, les gens ne pouvaient pas vendre de terrains nus, d'où l'apparition de situations illégales. Le marché noir était donc un palliatif afin de contourner l'interdiction de l'État. En voici un exemple vraiment typique et populaire : de petites maisons de brique, appelées « catégorie 4 » dans le langage courant[384], sont construites sur des terrains nus qui, désormais bâtis, peuvent être mis à la vente.

---

[383] Selon Huy Duc, *Bên thắng cuộc – Quyển 2 : Quyền bính (Le parti gagnant – Pouvoir (tome 2)* (Osinbook, 2012, *op.cit.*, p. 172).

[384] En vietnamien : *nhà cấp bốn*

Selon l'étude de L. Pandolfi[385], la vente et l'achat illégaux de terrains en ville et dans les villages avoisinants se sont généralisés. La quasi-totalité des constructions individuelles de la première moitié des années 1990 se sont faites sur des terrains achetés au marché noir. Les principaux intervenants sur le marché noir sont donc des particuliers à la recherche d'un terrain à bâtir. Des entreprises et des organismes publics peuvent également venir sur le marché noir pour y vendre des terrains ou plus rarement pour en acheter. Le marché étant dans sa grande majorité illégal, sa caractéristique essentielle est l'opacité qui entoure les transactions. La rencontre des vendeurs et des acheteurs se fait fréquemment par des relations familiales ou professionnelles. Il s'agit de la voie préférée par la population car elle apporte certaines garanties pour les transactions se faisant hors du cadre légal.

La proportion très élevée des transactions illégales entraîne de mauvais impacts sur le prix de la terre. L'existence du marché noir implique que le prix du foncier est en réalité hors du contrôle de l'État.

En reconnaissant les droits d'usage du sol aux particuliers, l'État autorisait des transactions foncières sous réserves de certaines conditions. La fin de la coercition apporte une nouvelle opportunité aux Vietnamiens : outre le besoin de logement, la population tente d'investir des épargnes thésaurisées par la voie d'achat de biens immobiliers. Ce processus qui perdure favorise l'investissement immobilier et est largement apprécié par la majorité des Vietnamiens ainsi que des étrangers[386]. Dans une telle situation, la valeur de

---

[385] Pandolfi (L.), *Une terre sans prix : Réforme foncière et urbanisation au Vietnam, Hà Nội, 1986-2000 (op.cit.,* p. 138).

[386] En 2014, par exemple, l'immobilier a absorbé 40% des investissements directs étrangers et se plaçait au deuxième rang des secteurs les plus attractifs, après l'industrie de

la terre décidant le prix des transactions représente le premier élément dont l'État doit s'occuper, parce que « l'orientation socialiste » en théorie n'autorise pas le marché à fixer lui-même les valeurs du foncier et de l'immobilier. Mais la faiblesse de la régulation du prix de la terre, à cause du marché noir, a troublé les transactions immobilières pendant une longue période. La double valeur de la terre (valeur sur le marché non-officiel et valeur administrée) explique pourquoi une ville comme Hanoi a pu apparaître comme « une terre sans prix ».

Encore selon L. Pandolfi[387], les premiers prix fonciers à apparaître, dès les premières législations foncières, n'ont pas été fixés par l'État, mais déterminés par le marché noir. Pour les autorités étatiques, le prix de la terre reste difficile à déterminer. Les sommes sont souvent minimisées par les particuliers dans le but de payer le moins de taxes possible lors de la déclaration de la transaction ou du changement de nom du propriétaire dans les registres auprès du notaire. De nombreuses transactions sont encore réalisées en espèces, donc difficiles à contrôler ; de plus, le système bancaire vietnamien n'assure pas, à l'heure actuelle, la traçabilité des fonds. La coordination imparfaite entre les autorités administratives chargées du prélèvement des taxes et les entreprises du secteur bancaire rend difficile toute forme de contrôle. Pour contrer ces détournements, les autorités publiques vietnamiennes ont mis en place un seuil *a minima* des prix sous lesquels il

---

transformation et celle manufacturière (selon l'article *« L'immobilier reste attractif pour les étrangers »*, Vovworld, 3 mars 2015).

[387] Pandolfi (L.), *Une terre sans prix : Réforme foncière et urbanisation au Vietnam, Hà Nội, 1986-2000 (op.cit.*, p. 139).

n'est pas possible de vendre. Néanmoins, cela n'a pas empêché vendeurs et acheteurs de ne déclarer les transactions que légèrement au-dessus du seuil.

En pratique, afin de consulter le prix de la terre, les gens ont dû recourir à d'autres pistes, par exemple les intermédiaires sur le marché noir. Il s'agit d'une « profession » qui fut très lucrative dans la première moitié des années 1990. Une autre source d'informations pour les personnes cherchant à acheter un terrain est fournie par les petites annonces de certains journaux comme *Hà Nội mới* (le Nouveau Hanoi), *Mua và Bán* (Achat et Vente), etc. On peut y trouver des offres de terrains dont les rédacteurs prennent généralement la précaution d'indiquer qu'ils disposent de toutes les autorisations légales. Enfin, on a assisté à l'émergence d'agences immobilières dans les grandes villes, appelées officiellement « service de consultant, d'information et d'intermédiaire dans l'achat et la vente d'habitations ». La majorité des agences ne sont en fait que des offices ouverts par une personne cherchant à vendre des terrains ou maisons pour le compte de relations. Dans ces petits bureaux, les transactions sont généralement irrégulières. Il n'y a pas beaucoup d'agences professionnelles au sens strict. Les agences immobilières prélèvent normalement une commission de 2% sur les transactions[388].

En effet, le prix réel de la terre est généralement beaucoup plus élevé que celui déterminé par l'État et cet état de fait est toujours actuel. Le prix de

[388] Ces informations proviennent d'un article de presse consacré aux agences immobilières « *Dịch vụ môi giới nhà đất* » (Le service d'immobilier), journal « *Kinh tế & Đô thị* » (Économie & Urbanisme) du 24 février 1999.

vente des terrains est soumis à de très fortes variations et créé des périodes dites de « fièvre de terre » au Vietnam[389].

L'instauration du marché noir avec les transactions illégales implique des bouleversements du prix de la terre. C'est réellement à partir de 1989 que les transactions de terrains nus (lesquelles sont interdites par la loi) se multiplient et que les prix commencent à augmenter. Les prix restent excessivement élevés jusqu'en 1994. L'expression « fièvre foncière » est couramment utilisée pour définir cette période de prix anormalement élevés.

On peut voir nettement la hausse du prix dans les districts des grandes villes telles que Hanoi. C'est dans le district central de Hoàn Kiếm que les prix ont été les plus élevés, atteignant près de 3000$/m2 en 1995. On estime généralement que les prix des terrains avec leur bâtiment montent jusqu'à 5000$ m2 dans les rues les plus commerçantes de la vieille ville de Hanoi. La raison en est qu'il s'agit du quartier commerçant le plus actif. Dans les autres districts de Hanoi, les prix étaient très bas au début de la période, entre 60 et 100$, mais sont multipliés entre 6 et 16 fois en 1995. Cela s'explique par le fait que ces zones situées à l'origine sur les franges rurales de Hanoi, ont été rapidement urbanisées. Ainsi, les terres sont reconverties en terres d'activités affectées notamment à la construction des logements. C'est pourquoi leur prix s'est élevé[390].

---

[389] En vietnamien : *sốt đất.* Il s'agit sans doute d'une traduction de l'expression anglo-saxone dite « *land fever* ». Au Vietnam, dans les années 1990-1995, cette expression désigna la hausse excessive des prix des terrains sur le marché noir.

[390] Pandolfi (L.), *Une terre sans prix : Réforme foncière et urbanisation au Vietnam, Hà Nội, 1986-2000 (op.cit.*, p. 142).

Pourquoi ce phénomène ? L'augmentation du prix causée par le marché noir s'explique par plusieurs raisons. L'interdiction d'acheter ou de vendre des terrains ne peut se faire, en théorie, que par l'offre légale, laquelle est soumise à des critères restrictifs. Quand la demande est beaucoup plus forte que l'offre en raison de la croissance démographique d'année en année, le marché a mécaniquement tiré les prix vers le haut. Le marché noir des terrains dans une telle situation fonctionne selon le modèle typique dans les pays socialistes. Il se distingue en cela du marché noir dans le système de l'économie de marché où le prix « au noir » est substantiellement plus bas que le prix légal car il n'intègre pas le coût de la fiscalité.

3) L'opacité des informations foncières.

La dernière contrainte en ce qui concerne les terrains d'activités se trouve dans l'accessibilité des informations sur la gestion foncière. Selon Monsieur Dang Hung Vo – vice-ministre du MONRE, le premier souci des investisseurs étrangers dès leur arrivée au Vietnam est toujours le degré de transparence des informations de l'administration publique en général, et de l'administration foncière en particulier[391]. Il estime d'autre part que malgré des efforts de la part de l'État, l'accessibilité aux informations foncières demeure insuffisante. Certains responsables locaux négligent de publier ces informations, qui relèvent de leur ressort. La difficulté des gens à avoir accès

[391] Réponse de Monsieur Dang Hung Vo – ancien vice-ministre du Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles au journal *Kinh tế & Đô thị* (Économie & Urbanisme), 14 mai 2015.

à des informations sur les politiques publiques et aux décisions administratives en matière foncière est bien montrée dans un rapport du Centre d'étude de la politique et du développement de 2010[392]. Après des recherches dans toutes les villes et provinces, les résultats publiés dans ce rapport révèlent en partie l'état général de la publication des informations intéressant l'administration foncière dans tout le pays. Nous allons y recourir pour appuyer notre démonstration dans cette partie.

L'Information intéressant la procédure administrative en matière foncière	Pourcentage de publication
Liste de documents et formulaires intéressant l'attribution du certificat du droit d'usage	89,39
Contact (adresse postale, tél. portable, courrier électronique) pour la réception des opinions et des pétitions du citoyen	33,33
Contenu de l'opinion et de la pétition relative à la procédure d'attribution du certificat du droit d'usage	34,85

[392] Nguyen Ngoc Anh, Nguyen Duc Nhat, Tran Thanh Thuy, Kirby Prickett, Phan Thi Van, « *État de la publication des informations dans l'administration foncière* », Centre d'étude de la politique et du développement, Hanoi, 23 novembre 2010.

Résultat de la réponse de l'opinion et de la pétition du citoyen relative à la procédure administrative en matière foncière	27,27
Disposition relative aux frais administratifs pour l'attribution du certificat de droit d'usage	50
Service en ligne d'attribution du certificat de droit d'usage	13,64

Selon ce tableau, nous pouvons constater que le meilleur résultat n'est que de 89,39% intéressant la publication des documents et du formulaire d'attribution du droit d'usage. Les autres résultats sont « sous la moyenne » bien qu'ils concernent des informations très importantes. Le service en ligne n'est quasiment pas utilisé, sa proportion est seulement de 13,64%

Un autre type de données importantes, touchant l'urbanisme, intéresse autant les gens. Le résultat est également très bas.

Type de document	Pourcentage de publication
Synthèse du plan d'aménagement du sol et du plan d'occupation du sol	51,53
Plan d'état d'usage foncier	9,09

Plan d'occupation du sol en détail	22,73
Projet de plan local d'urbanisme	12,12
Plan local d'urbanisme approuvé	31,82

Plusieurs personnes supposent que les bases de données en matière foncière actuelle sont discrètement conservées par l'État. Cet état de fait est non seulement nuisible au marché immobilier ainsi qu'aux investisseurs, mais encore à l'État lui-même. Certes, à cause de la faible transparence, les informations importantes de l'administration foncière sont conservées par certaines personnes ayant le pouvoir. Mais cette concentration du pouvoir entre les mains de quelques personnes entraîne malheureusement la défaillance et la corruption des rouages publics. L'ouverture économique que le Vietnam réalise demande nécessairement un système d'informations ouvert, clair et transparent dans toutes les branches de l'Administration publique, ce qui n'a pas lieu dans l'administration foncière.

Conclusion du § 1.

Nos premières observations des conséquences du système foncier actuel se sont concentrées sur l'économie du Vietnam. Deux éléments principaux ont été étudiés : l'un est l'agriculture (activité économique traditionnelle vietnamienne), l'autre concerne le marché foncier et immobilier, qui a émergé à partir des réformes des années1990.

` Presque trente ans après la politique du *Doi Moi,* l'économie du Vietnam a connu une croissance considérable grâce à l'encouragement de l'initiative privée. La libéralisation de l'agriculture, la privatisation de la terre, la reconnaissance et la légalisation des transactions immobilières, etc., ont aidé le Vietnam à échapper aux crises de la période socialiste antérieure. Cependant, l'accélération économique a été freinée par les difficultés liées au régime foncier. Les réformes imparfaites du droit du sol induisent des limites non négligeables de la production agricole et une grande faiblesse de l'administration foncière, qui n'a pas créé un marché immobilier sécurisant et favorable aux investisseurs.

Les impacts sur le système économique impliquent inévitablement des conséquences sociales, qui vont être examinées dans les développements suivants.

§ 2. Les conséquences sociales.

Au point de vue social, la terre est non seulement un moyen de production important, mais aussi la base d'activités quotidiennes des Vietnamiens. Ainsi, les difficultés de la politique foncière contribuent à déstabiliser la vie du peuple (A). Par ailleurs, la propriété foncière se trouve au centre des litiges entre le peuple et l'État ces dernières années. La multiplication des conflits brûlants et le nombre de plaintes augmentent d'année en année, ce qui témoigne de la défiance du peuple vis-à-vis du Gouvernement (B).

A. La subsistance précaire du peuple rural : l'exemple d'un village périurbain à Hanoï.

Toute société, indique R. Rezsohazy, fait face à des problèmes sociaux ; s'ils sont reconnus, « ils deviennent des enjeux et alors des acteurs et des groupes sociaux se mobilisent pour participer à ces enjeux »[393]. Au Vietnam, les groupes sociaux des zones rurales sont les acteurs principalement touchés par les problèmes de la gestion foncière.

Le processus d'industrialisation et d'urbanisation que nous avons analysé dans les développements antérieurs a énormément changé la situation des zones rurales vietnamiennes. Son premier impact intéresse directement le problème de l'emploi. L'exemple de Hanoï est vraiment typique parce que c'est l'une des villes où l'urbanisation est la plus intensive[394]. Pendant la décennie de 2000-2010, 11.000 hectares ont été convertis en terres urbaines et terres industrielles pour servir à 1.736 projets. À cause de ce processus,

[393] Resohazy (R.), *« Itinéraires pour l'étude du changement social »* (Revue de l'Institut de Sociologie, vol 1, 80-94, 1982, p. 84).

[394]Selon le rapport intitulé « L'évolution du paysage urbain de l'Asie orientale », « le Vietnam n'a pas de mégapoles de 10 millions de personnes ou plus, mais les zones urbaines de Ho Chi Minh-ville (7-8 millions de personnes) dans le Sud et Hanoi (5-6 millions de personnes) dans le Nord figurent parmi les plus grandes de la région (*lecourrier.vn* du 26/01/2015).

d'après les statistiques du Ministère de l'Agriculture et du développement rural, environ 150.000 agriculteurs ont perdu leur emploi[395].

Nous nous référons à l'étude de Monsieur Nguyen Van Suu sur l'industrialisation et l'urbanisation à travers l'exemple d'un village périurbain du Hanoi[396]. Nous avons montré, dans les parties précédentes, que la rapidité de la périurbanisation a profondément touché la production agricole et son impact sur le niveau économique. Dans cette partie, nous exposons l'aspect social.

Le village de Phu Dien se situe au Sud-Ouest de la capitale. Depuis toujours, c'était l'un des villages où la superficie de terre agricole moyenne par personne était la plus élevée dans le delta du Fleuve Rouge. Selon le « *dia bo* » - acte hypothécaire vietnamien de l'année 1805 – période sous la colonisation française, la superficie de terre agricole du village relevant, d'une part, de la propriété villageoise, d'autre part, de la propriété privée, était environ 353 hectares. À partir des dernières années du XXème siècle, le Comité populaire de la Ville et du district s'est approprié un grand nombre d'hectares de terre agricole pour servir à l'industrialisation et à l'urbanisation. Jusqu'en 2007, année où l'auteur a établi les statistiques du village, trois-quarts des terres agricoles ont été récupérées afin de construire des zones de commerce, de transport, etc. En fait, plus de 100 hectares de terres récupérés

---

[395] Cao Duc Phat – Ministre de l'Agriculture et du Développement rural, « *Hiện trạng chuyển đổi đất nông nghiệp* » [État de la reconversion des terres agricoles] (Journal « Nông thôn ngày nay » [Le rural actuel], le 25 juillet 2014).

[396] Nguyen Van Suu, « *L'impact de l'industrialisation et de l'urbanisation à la subsistance de l'agriculteur vietnamien : l'exemple du village de Phu Dien* » (Université de sciences sociales et sciences humaines relevant de l'Université nationale du Vietnam à Hanoi, 2014).

ont déjà été attribuées à 70 projets d'investissement. La superficie restante de 40 d'hectares sera, dans l'avenir, aménagée dans un but d'urbanisation et d'industrialisation.

Ce processus a obligé les villageois à quitter leurs activités traditionnelles. Après avoir perdu le droit d'usage du sol, la quasi-totalité des agriculteurs de Phu Dien n'a plus de terres à cultiver. L'urbanisation a détruit, *de facto*, l'irrigation qui permettait la riziculture ; ce qui rend difficile l'activité agricole pour les rares paysans restants, dont la plupart laisse leur terre inculte en attendant une réquisition.

Étant obligés de quitter l'agriculture, les gens de Phu Dien doivent chercher de nouvelles pistes pour leur subsistance. Grâce à l'urbanisation, de nouveaux chemins ont amélioré l'accès au village, ce qui a facilité la communication avec le centre de la ville de Hanoi ainsi qu'avec d'autres districts. Par ailleurs, l'existence de centres commerciaux et de 70 projets d'investissement crée un grand nombre d'offres d'emplois. On constate que plusieurs personnes provenant d'autres régions sont arrivés à Phu Dien pour chercher du travail. Dans ce contexte, les villageois ont tenté de construire de nouveaux logements locatifs. Leur capital découle essentiellement de l'indemnisation de la réquisition de leur terrain. Jusqu'à l'année 2007, 80% des familles à Phu Dien ont loué des logements. La location des logements devient donc le revenu essentiel des gens après l'urbanisation.

Il faut remarquer que les logements de ce type sont généralement de basse qualité. Les maisons sont édifiées en « catégorie 4 », divisées en plusieurs petits studios dans le but d'obtenir une plus grande rentabilité. Ces locations sont proposées vides ou meublées. Répondant à l'interview de

l'auteur, les gens de Phu Dien expliquent que la construction et la location des logements ne sont qu'une solution temporaire de gain. Cet état de fait dépend effectivement de l'évolution des projets commerciaux et industriels prévus dans ce village. Les gens doutent de la réalisation de ces projets parce que la réalité au Vietnam montre que plusieurs projets d'investissement ont été suspendus ou annulés après quelques années. Jusqu'à l'heure actuelle, la location des logements demeure le revenu principal et assez stable des familles de Phu Dien. Selon les statistiques de Nguyen Van Suu, environ 60% des familles dans le village possèdent de cinq à six petits studios à louer, leur revenu mensuel variant de 1,5 à 4 millions de VND. 20% des familles possédant des terrains plus grands ont même gagné des dizaines de millions de VND. Il reste enfin 20% des familles qui n'ont rien à louer parce que leur terrain ne peut supporter que leur habitation. On peut alors déduire que la location des logements représente une nouvelle piste de subsistance pour les agriculteurs dont la parcelle est récupérée. Cependant, elle ne se distribue pas de façon égale puisque la superficie de terre résidentielle présente un certain décalage selon les familles du village. La réalité peut se résumer ainsi : avec la récupération et la conversion en terre urbaine, les gens ont dû désaffecter leur terrain originairement résidentiel pour construire des logements à location. Il existe alors deux stades de la reconversion : de la terre agricole en terre urbaine et de la terre résidentielle en terre commerciale. Nous pouvons imaginer les bouleversements que les villageois ont dû subir dans une telle situation. En plus de la location des logements, les gens de Phu Dien ont tenté de chercher d'autres emplois. Étant originairement paysans, leur capacité était vraiment limitée. Les gens sont difficilement embauchés par des entreprises, notamment dans les périodes de marché d'emploi défaillant. Certains ont

fondé leur entreprise, mais faute de connaissance et d'expérience en ce domaine, leurs activités ne sont vraiment pas efficaces. On peut en conclure que la perte du revenu de l'agriculture – activité traditionnelle du village - provoque des difficultés pour ces paysans qui veulent trouver d'autres moyens de survivre.

Ensuite, la problématique relative à la subsistance peut se traduire également par le fait que la vie des gens après l'urbanisation est fortement influencée par le marché. Depuis la nuit des temps, la production agricole apporte aux villageois non seulement un revenu, mais encore leur alimentation. L'urbanisation a familiarisé les paysans avec la loi du marché. Ils doivent désormais acheter riz, légumes, viande et autres aliments pour se nourrir. Ils achètent maintenant ce qu'ils produisaient, d'où une vie difficile avec peu de revenu. Outre la perte de l'autosuffisance alimentaire, il faut noter que les gens ont fait face à l'augmentation du coût de la vie. Faute d'une régulation opportune de l'autorité, l'urbanisation a notablement élevé les dépenses quotidiennes. Selon l'estimation des paysans, il faut payer plus de deux ou même trois fois plus qu'auparavant.

Enfin, cette « nouvelle vie » a fait apparaître d'autres problèmes sociaux. De nombreux fléaux existent à Phu Dien, notamment les jeux d'argent très répandus. L'auteur, lors de sa visite au village, a constaté que les gens de n'importe quel âge jouent aux jeux d'argent dans leur maison ou même dans les endroits publics. Les paysans, après avoir quitté l'agriculture, ont du temps libre. Avec une somme d'argent issue de l'indemnisation de la réquisition de terres, les jeux d'argent sont un moyen efficace pour tuer le temps. Ainsi, l'originalité d'un village traditionnel a disparu au fur et à mesure.

Tous les éléments évoqués ci-dessus nous démontrent l'instabilité de la vie des paysans au Vietnam dans la période de la transition où l'industrialisation et l'urbanisation s'accélèrent. La politique foncière, particulièrement la réquisition et la reconversion des terres agricoles, a précipité le peuple rural dans une situation très difficile qui pousse les gens à contester cette évolution. Les conflits brûlants relatifs à la réquisition de la terre agricole ont mis à jour les contradictions extrêmes entre « l'usager foncier » et l'autorité. En conséquence, les gens n'ont plus confiance en l'appareil étatique.

B. L'opposition du peuple à l'autorité.

Nous avons montré dans la première partie de cette thèse que la solidarité nationale se présente comme une originalité du Vietnam – ce pays faisant face à des risques d'invasion depuis les origines. Au XXème siècle, cette caractéristique s'est consolidée sous la direction du Parti communiste. La solidarité nationale et la confiance absolue du peuple dans le Parti étaient les éléments fondamentaux qui ont contribué à la victoire de la Révolution communiste contre les grands pays tels que la France et les États-Unis. Cependant, la reconstruction du pays après la guerre était un autre défi. Dans les dernières années, la faiblesse de l'Administration publique, qui s'est traduite notamment par le manque d'intégrité du personnel, la désinformation et la corruption, a notablement changé les choses. L'autorité publique ne bénéficie plus de la confiance des Vietnamiens. Les conflits dans le domaine foncier sont l'exemple typique qui démontre cette défaillance.

Selon une étude de 2010, plus de 86 % des foyers vietnamiens ont reconnu l'existence de la corruption dans la gestion et l'utilisation foncière et 33 % des entreprises interrogées ont admis avoir donné une "enveloppe" ou autres "frais non-officiels" au titre d'une procédure administrative[397]. Selon une recherche faite en collaboration entre l'Ambassade de Suède, celle du Danemark et la Banque Mondiale[398], l'application de la loi et la supervision de la gestion et de la répartition foncières au Vietnam étaient faibles. Le processus d'enregistrement des droits d'utilisation fonciers demeure encore complexe et bureaucratique. Ces limites ont favorisé le développement de la corruption, qui porte atteinte à l'honneur des fonctionnaires et entraîne une perte de confiance des populations concernées. Les gens ont donc l'impression de devoir donner des pots-de-vin aux responsables de l'État s'ils veulent obtenir ce qu'ils demandent ; ce qui semble devenir une habitude[399]. Quelques-uns, bien que mécontents, admettent cet état de chose, d'autres non. De nombreux agriculteurs ont décidé de s'élever contre les décisions des administrations foncières. Le foncier devient ainsi le domaine le plus délicat, qui cause de fortes tensions dans les relations entre le peuple et l'État.

Grâce à l'étude déjà mentionnée de Quentin Vilsalmon[400], on va citer l'exemple de la pression et de l'intimidation des autorités de Ho Chi Minh

---

[397] *« Plus de transparence pour moins de corruption »* http://fr.vietnamplus.vn/. 26 novembre 2010.

[398] Banque Mondiale, Ambassade de la Suède, Ambassade du Danemark à Hanoi, *Assessing risk factors for corruption in Land management,* 25 novembre 2010.

[399] Selon l'article *« Người Việt làm ngơ với thói vòi vĩnh, hối lộ vặt »* [Le Vietnamien fait la sourde oreille à la corruption], báo Hà Nội Mới [Journal du Nouvel Hanoi], 13 avril 2016.

[400] Vilsalmon (Q.), *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam (op.cit.,* p. 50-52).

ville dans l'affaire de Tien Giang, afin de mieux illustrer cette situation. Du 23 mai 2007 au 15 septembre 2007, Ho Chi Minh ville et ses provinces voisines de Tien Giang et An Giang sont secouées par de vastes mobilisations d'agriculteurs réclamant la suppression de la réquisition de leurs terres. Le groupe de manifestants expose ses revendications via un « sit-in » et l'occupation des espaces publics devant le bureau de représentation de l'Assemblée nationale à Ho Chi Minh ville. Cette mobilisation se distingue par sa longueur exceptionnelle dans le contexte vietnamien.

Le groupe, venant de la province de Tien Giang, se réunit une première fois le 23 mai 2007. Près de trois cents agriculteurs de la province se mobilisent pour faire le voyage jusqu'à la capitale économique, Ho Chi Minh ville, afin d'y exposer leurs revendications sur la réquisition de leurs terres, saisies par les autorités locales. Ils dénoncent les abus commis par les autorités de Tien Giang, qui ne les ont pas suffisamment indemnisés pour leurs terres. Cependant, leur premier mouvement de mobilisation est interrompu par la police de Tien Giang, qui empêche ces agriculteurs de prendre les moyens de transport pour se rendre à Ho Chi Minh. Seulement 80 d'entre eux parviennent dans cette ville. Ils transportent des bannières avec des inscriptions telles que « Les autorités de Tien Giang volent le peuple » ou « les autorités de Tien Giang trahissent le peuple ». Les manifestants sont finalement reconduits à leur point de départ par la police de Ho-Chi-Minh ville.

Leur seconde mobilisation est celle qui connut le plus de retentissement grâce à la médiatisation dont elle fut l'objet via les blogs, la ténacité et la persévérance des manifestants. Le 22 juin 2007, le même groupe d'agriculteurs se rassemble à Tien Giang et cherche à utiliser toute sorte de moyens de transport afin de gagner Ho-Chi-Minh ville. Après avoir réussi à

se défaire de la police de Tien Giang, le groupe de manifestants, environ deux cents personnes, monte dans la métropole du Sud du pays et installe un campement de fortune devant le bureau de représentation de l'Assemblée nationale. Le bras de fer psychologique entre les autorités de Ho-Chi-Minh ville et les manifestants va alors durer 27 jours. Les autorités de la ville promettent rapidement une enquête pour examiner leur cas et analyser les éventuelles responsabilités des autorités locales de Tien Giang dans la réquisition forcée des terres des protestataires. Mais les manifestants ne se contentent pas de cette promesse, pouvant rester sans lendemain. Ils décident de réclamer jusqu'à obtenir gain de cause.

Au 26 juin 2007, l'enquête n'a toujours pas débuté. Les manifestants poursuivent leur protestation pacifique. Leur nombre s'élève à près de 300 personnes désormais, étroitement encadrées par une centaine de policiers. Le 28 juin, la police annonce qu'elle va disperser la manifestation. Près de 250 policiers interviennent et tentent de débarrasser la rue des agriculteurs. Plusieurs manifestants sont brutalisés avant d'être emmenés au commissariat local. Les manifestants lancent alors un appel aux habitants de Ho-Chi-Minh ville pour se joindre à eux et relayer leur combat en dénonçant les brutalités dont ils sont l'objet dans différents médias. Le 2 juillet, plusieurs groupes supplémentaires d'agriculteurs en colère et connaissant la même situation arrivent des provinces et communes voisines pour se joindre aux habitants de Tien Giang. Ils sont désormais près d'un millier de manifestants et campent dans une situation précaire. Un agriculteur parle de cette précarité des manifestants : « Nous sommes à Saigon depuis une dizaines de jours et par manque d'argent, notre situation est très précaire. Cependant, nous gardons le moral car malgré le silence médiatique dans les journaux et télévisions d'État,

d'autres personnes injustement expropriées dans d'autres villes que Tien Giang ont appris la nouvelle de bouche à oreille et nous ont rejoint. Aujourd'hui, ces nouvelles personnes ont amené quelques matériels de sonorisation, ce qui nous permet de crier plus haut nos revendications ».

Le mouvement continue encore quelque temps, mais les manifestants, faute de moyens, de ressources financières et sous les pressions de la police, finissent par quitter la rue. Ce « pic » du conflit a vu près d'un millier de personnes se rassembler et tenter de faire valoir leur cause auprès des autorités. Celles-ci se sont contentées de répondre par la force, portant atteinte à la liberté de manifester pourtant inscrite dans la législation vietnamienne. La police occupe désormais le trottoir devant le bureau de la représentation de l'Assemblée nationale afin d'empêcher toute nouvelle manifestation. La population de Tien Giang est repartie pleine de questions (les autorités voulaient-elle réellement résoudre leur problème ?). Ce qui donnait de nouvelles raisons de manifester. Les tensions ne se sont en effet pas interrompues avec la fin de la manifestation. Les autorités locales maintiennent la pression sur les personnes reconnues comme les leaders de la manifestation de juin et juillet 2007.

Les affaires de Tien Giang, de Tien Lang et plusieurs autres conflits fonciers nous montrent la relation stricte entre l'insécurité foncière et la mobilisation massive des populations concernées. On perçoit ainsi le lien étroit entre réclamation « ordinaire » et lutte politique. L'objet des manifestations des citoyens, dans la majorité des cas, est non seulement celui de l'action foncière, mais il est encore plus large : c'est la défaillance morale et l'absence d'intégrité de l'autorité publique, particulièrement au niveau local (où réside l'essentiel du pouvoir en matière foncière).

Cependant, le point le plus remarquable concerne la réaction de l'État devant les contestations. Au lieu de faire des enquêtes et de réexaminer les actes des collectivités locales, le pouvoir central, dans la plupart des cas, disperse les manifestants et leur demande d'exécuter les décisions contestées. Les gens réussissent rarement à préserver leurs intérêts dans les affaires de réclamation. Même si l'indemnité de la réquisition n'est que de 1/10 ; voire de 1/20du prix du marché, l'autorité refuse toute négociation : « La force et la loi sont dans nos mains, pourquoi doit-on avoir peur d'eux ? » : c'est une affirmation typique d'une personne chargée d'une affaire de réquisition[401].

L'opposition entre les deux parties conduit, on le voit, à une tension très forte dans la société vietnamienne actuelle.

Conclusion du § 2.

Dans un contexte où la croissance économique est contrariée par les politiques foncières, la généralisation des problèmes sociaux est une conséquence inévitable. Ces problèmes sont surtout supportés par le peuple rural (marché de l'emploi défaillant, baisse du revenu, élévation des dépenses, etc.).

Les conséquences sociales se traduisent ensuite par les conflits entre les usagers (surtout les agriculteurs) et l'État. Dans la majorité des cas, ces conflits

[401]« Khiếu tố đất đai mang màu sắc chính trị » (La réclamation en matière foncière préserve un caractère politique, article mis en ligne sur le site de la BBC vietnamienne le 24 avril 2013).

ont dépassé le champ de la réclamation administrative « ordinaire » ; ainsi, lorsque des milliers de personnes se sont regroupées pour manifester et que l'autorité a dû déployer la police pour les disperser. L'intervention de la police dans de telles affaires témoigne de tensions de plus en plus vives au sein de la société vietnamienne. Il y a eu, dans ces occasions, des blessés parmi les manifestants et chez les policiers. La question foncière peut être considérée comme l'exemple le plus typique des contradictions entre l'État et le peuple avec une dimension politique évidente. Selon l'avis de certains spécialistes, résoudre la question foncière sera la mission centrale et urgente des pouvoirs publics s'ils veulent protéger le système politique actuel.

Conclusion du Chapitre I.

L'étude de la situation foncière du Vietnam actuel n'est sans doute pas un travail facile et demande nécessairement une approche raisonnable. Nous nous sommes basés sur deux éléments qui intéressent la question foncière.

Le premier est le droit d'usage de l'individu : le citoyen vietnamien ne possède qu'un droit d'usage « limité » et « fragile ». Ce qui induit une grande complexité dans la procédure d'enregistrement par laquelle les gens doivent passer pour devenir titulaires du droit d'usage. En plus, étant loin d'un droit de propriété au sens occidental, le droit d'usage vietnamien est limité dans l'espace et dans le temps. Il n'est jamais absolu et perpétuel.

Le caractère « fragile » tient au fait que le droit d'usage risque d'être repris sur décision des pouvoirs publics. L'opacité du fondement de la réquisition et les conditions procédurales sont les éléments principaux conduisant à la lutte des agriculteurs contre l'autorité dans les dernières années.

Le second élément renvoie à l'actualité économique et sociale. Tous les problèmes mentionnés ci-dessus créent l'insécurité foncière pour la population vietnamienne. Quand le droit de l'individu n'est pas bien protégé, l'économie du pays est mal orientée. Nous constatons des entraves à la production agricole d'une part et des contraintes sur le marché immobilier d'autre part. On peut conclure que l'environnement économique vietnamien a été dégradé par l'administration foncière, caractérisée par la faiblesse de la régulation, les problèmes de transparence et la corruption.

Les enjeux économiques impliquent sans doute les problèmes sociaux. L'État actuel a reconnu la précarité de la vie des paysans dans les localités où le processus de l'urbanisation a bouleversé la subsistance du peuple rural. Par ailleurs, la réquisition obligatoire a causé des conflits importants entre l'autorité et l'usager de la terre agricole dans les derniers temps. La multiplicité des réclamations ainsi que des manifestations contre les décisions de l'administration foncière causent une forte tension dans la société vietnamienne.

Il est donc l'heure, pour les élites politiques, de s'acheminer vers une série de nouvelles réformes en matière foncière. C'est un défi, mais aussi une mission inévitable d'un État qui se dit « du peuple, par le peuple, pour le peuple ».

Chapitre II. La perspective de nouvelles réformes foncières.

La question foncière a été abordée, dans cette recherche, au sens assez large. De ce fait, nous avons parlé des problématiques de l'Administration publique, du rural, de l'investissement et du commerce, du social, etc. Pourtant, si l'on souhaite s'acheminer vers des réformes assez radicales, il faudrait sans doute trouver les éléments fondamentaux qui vont améliorer d'autres domaines. Pour cela, nous essayerons tout d'abord de chercher la nature de l'État agissant dans le domaine foncier (Section I). La mise en lumière de cette prémisse pourrait conduire à de nouvelles réformes permettant d'apporter de meilleures garanties aux usagers (Section II).

Section I. La mise en lumière de la nature de « l'État foncier ».

La question foncière au Vietnam doit impérativement conduire à de grandes réformes afin de résoudre les problèmes actuels. Toutes ces nouvelles réformes devront prendre en compte les principes fondamentaux sur lequel a été bâti le système foncier du pays. L'État du Vietnam est, par nature, un État socialiste, ce dont témoigne la propriété publique du sol. L'État socialiste et le régime public du foncier persisteront certainement dans le futur. Les réformes doivent donc porter, tout d'abord, sur le statut juridique de l'État et non pas sur le régime politique socialiste (§ 1). L'étude de la nature de l'État dans le domaine foncier nous permettra de montrer les limites de sa toute-puissance (§ 2).

§ 1. L'État puissance publique opposé aux droits de l'État propriétaire.

Le point crucial du droit positif vietnamien est la relation entre l'État et la propriété du sol. Alors, quelle est la qualité de l'État vietnamien en la matière (A) ? Les démonstrations sur les caractéristiques des relations foncières actuelles nous permettront d'éclairer cette question délicate (B).

A. Le point de vue théorique.

Dans un pays socialiste, la terre est maîtrisée par l'État et donc la propriété du sol appartient au seul pouvoir central. C'est le principe largement reconnu par les chercheurs étrangers dans les études sur le système foncier vietnamien. C'est d'ailleurs de la même façon qu'on définit le régime foncier chinois. Ces deux pays ont, en conséquence, certains points communs, notamment en ce qui concerne les principes fondamentaux du régime foncier. Cependant, on pourra trouver certaines originalités qui distinguent non seulement des systèmes capitalistes mais aussi du système chinois. Par exemple, selon la doctrine chinoise, l'État est seul véritable propriétaire du sol. La terre au Vietnam est certes maîtrisée par l'État ; ce n'est pas synonyme d'un véritable droit de propriété juridiquement entendu.

Nous parlerons dans un premier temps de la catégorisation des formes de propriété foncière en comparant la situation chinoise à celle du Vietnam. Le régime foncier de la Chine en vigueur est un régime socialiste de la propriété du sol, où coexiste la propriété étatique et la propriété collective.

C'est à partir de cette prémisse que les chercheurs chinois affirment la qualité de l'État en tant que propriétaire de l'ensemble de la surface terrienne. Au Vietnam, la Constitution en vigueur affirme la diversité des formes de propriété dans la société : « L'économie de la République socialiste du Vietnam est le régime économique de l'orientation socialiste avec la diversité de formes de propriété ; diversité de composants économiques… »[402]. On en déduit que la reconnaissance des diverses formes de propriété est le principe constitutionnel du Vietnam.

S'agissant de la propriété du sol, la Constitution, la législation foncière et le Code civil ont tous confirmé le régime de la propriété publique du sol, dans lequel le sol est la propriété du peuple entier qui, dans la gestion et dans l'exercice de ses droits, est représenté par l'État. De ce fait, la propriété foncière n'est pas théoriquement concédée aux individus. D'autre part, l'État est chargé de mettre le sol à la disposition des particuliers pour usage. Ce dernier point attire particulièrement notre attention. La mise du sol à usage des citoyens, selon l'esprit des textes juridiques vietnamiens, doit être reconnue comme une responsabilité de l'État. C'est-à-dire que l'État du Vietnam a la charge (ou l'obligation) d'allouer des ressources foncières à des citoyens qui en ont besoin. C'est pourquoi l'État du Vietnam ne peut pas être considéré comme un véritable propriétaire dans la mesure où son droit (sur le sol) doit être, en effet, partagé avec d'autres acteurs. Cela est véritablement une responsabilité de l'État, qui ne dépend pas de sa volonté.

Faisons ensuite la comparaison avec la Chine spécifiquement sur la situation juridique des terres rurales. La loi chinoise en vigueur prévoit que la

[402] Article 51 alinéa 1 de la Constitution du 28 novembre 2013.

terre rurale appartient à la collectivité rurale (ou *cun*). Celle-ci est une unité organisée par des personnes physiques ou morales. Chaque individu possède sa portion de propriété d'un sol, bien définie au sein de la collectivité. Il peut croire qu'il a le droit de céder sa propriété par la concession ou la vente. Mais dans la pratique de la propriété foncière chinoise, le paysan ne possède aucun document juridique pour attester la possession de sa portion en nature ou en valeur de la propriété du sol, au milieu de sa collectivité, le *cun*. Cela n'est pas complètement le cas du Vietnam, où tous les titulaires du droit d'usage ont droit à la possession d'une attestation juridique, qui est le certificat du droit d'usage alloué par l'administration foncière. En Chine, le paysan n'a pas les moyens juridiques de se retirer de sa collectivité. Le paysan vietnamien, une fois accompli l'enregistrement foncier, est essentiellement indépendant de l'autorité. Il a un droit d'aliénation de la terre en pratique. Ainsi, tous les individus peuvent faire des transactions grâce au certificat du droit d'usage.

Au Vietnam, le titulaire du droit d'usage du sol se voit conférer les prérogatives qui lui permettent de mettre en valeur le fonds de sa terre. Plus exactement, la détermination des pouvoirs du titulaire du droit d'usage sur le terrain faisant l'objet de son droit est faite à partir de l'idée que le droit d'usage est une sorte de concession de propriété : le titulaire du droit d'usage du sol ne jouit que des droits que l'État lui cède[403]. La thèse de Monsieur Nguyen Ngoc Dien nous a suggéré l'image du concessionnaire dans la relation avec son propriétaire (État). Mais la qualité de « propriétaire » dans ce cas-là doit être remise en question. En effet, toutes les prérogatives d'un titulaire du droit d'usage au Vietnam sont déterminées par la loi. Les droits fonciers ne sont pas

[403] Nguyen (N.D.), *Nature juridique du droit d'usage du sol en droit vietnamien à la lumière du droit des biens français* (In : *Revue internationale de droit comparé, op.cit.*, p. 3).

instaurés par la négociation entre deux acteurs juridiques comme il est de principe en droit privé. En plus, les prérogatives que possèdent l'usager foncier au Vietnam ne sont généralement pas limitées par l'État. Les particuliers, avec le certificat du droit d'usage, peuvent librement transférer leur droit sans autorisation des pouvoirs publics. Cela est nettement attesté par la présence de la Partie intitulée « Disposition relative à la transaction du droit d'usage » dans le Code civil vietnamien[404]. La liberté de faire des transactions, encadrée par la loi sur les relations purement privées, consolide notre démonstration selon laquelle l'État, en théorie, n'influe pas beaucoup sur le droit foncier des individus. La qualité de propriétaire public est donc vraiment floue, parce que le champ des droits des usagers est assez large et indépendant de l'autorité, notamment dans la relation avec les tiers.

Le nombre considérable des droits associés au droit d'usage est un autre point remarquable. De nos jours, l'usager foncier au Vietnam a beaucoup de droits sur sa parcelle en vertu de la loi : cession ; transfert ; changement de l'affectation ; succession ; donation ; location et sous-location ; affectation à un cautionnement ; apport au capital d'une entreprise. Les composants du droit d'usage font penser que ce droit livre plus de possibilités qu'un seul droit concédé de la part d'un propriétaire. Ainsi, certains auteurs vietnamiens sont d'accord sur le fait que les prérogatives des usagers fonciers s'inspirent maintenant de l'institution du droit de propriété. Dans ce cas-là, quelles sont les véritables prérogatives de l'État s'il est doté de la qualité de « propriétaire » ? En réalité, le rôle de l'État réside seulement dans les quelques éléments suivants.

[404] Partie V – Chapitre 26 du Code civil n° 33/2005/QH11 du 14 juin 2005.

- L'établissement du droit : l'État intervient, à la demande des particuliers, pour procéder à l'attribution de sols pour usage, sous forme soit d'une mise à usage, soit d'un bail en fonction de la nature des terres concernées, leur destination ou leur situation. L'attribution est, en effet, plutôt une responsabilité qu'un droit car nous avons évoqué, ci-dessus, le fait que l'État du Vietnam a la charge d'allouer le foncier aux individus.

- L'expiration du droit : la loi détermine le délai pour les droits d'usage car ils ne sont pas perpétuels pour les usagers. Pourtant, dans la perspective de réformes foncières, l'État du Vietnam insiste sur l'assurance d'un droit d'usage stable et de longue durée. L'utilisation foncière ne sera donc limitée que dans les cas vraiment exceptionnels.

- Le retrait du droit : l'État peut reprendre le droit d'usage précédemment attribué en invoquant un motif d'intérêt public. Il faut insister sur le fait que le fondement d'une réquisition foncière est « l'intérêt public » et non l'intérêt propre de l'État. Cette question sera approfondie et mise en lumière dans les parties suivantes.

Nous pouvons constater que l'intervention étatique dans les cas ci-dessous est assez limitée par la loi et se trouve loin des prérogatives que détient un véritable propriétaire au sens du droit civil.

À notre avis, l'État du Vietnam, dans le domaine foncier, présente le caractère de puissance publique plutôt que de propriétaire. Ceci découle du caractère fondamental de tous les États, qui visent en premier lieu l'intérêt général. En se focalisant sur les trois prérogatives mentionnées ci-dessus (établissement du droit ; expiration du droit ; retrait du droit), nous pouvons concevoir qu'elles révèlent la charge des responsables dans l'administration

foncière plutôt que les pouvoirs d'un propriétaire : ce sont les responsabilités de réguler l'accès et l'utilisation du sol des individus (établissement du droit) ou d'affecter la terre à un intérêt public. En bref, les actions foncières de l'État du Vietnam ne s'expliquent pas par le pouvoir d'un véritable propriétaire, mais par sa fonction dans l'administration étatique. Mais le problème du régime communiste est qu'il est facile de fusionner ces deux figures dans la pratique et c'est exactement le cas du foncier au Vietnam actuellement. Afin de consolider notre point de vue sur le statut de l'État dans le domaine foncier, nous nous référerons, dans les développements suivants, à la pratique des relations entre « le représentant de la propriété du peuple entier » et le peuple lui-même.

B. Le point de vue pratique.

Afin d'avoir une meilleure compréhension de la qualité de l'État en matière foncière (Puissance publique ou propriétaire), il faut indéniablement entrer dans la pratique du fonctionnement des relations foncières.

En premier lieu, l'analyse se concentre sur la nature des actes dans le domaine foncier. La question est de savoir si les actes fonciers au Vietnam expriment la volonté d'un véritable propriétaire, ou s'ils ne représentent que les décisions administratives ordinaires ? Dans le dernier cas, ce sont des actes d'autorité. Dans le premier, ce sont des actes de gestion. La distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion prolonge la distinction entre l'État-

administrateur et l'État-propriétaire[405]. Nous rappellerons ici la conception française traditionnelle intéressante pour analyser ensuite la pratique vietnamienne[406].

À la fin du XIXème siècle, Laferrière associe la notion d'acte administratif à celle de puissance, elle-même accolée à celles d'autorité et de commandement[407], au même titre que Ducroq qui définit les actes administratifs comme étant à la fois « des actes d'autorité et de commandement » et « des actes de puissance publique ». Berthélemy s'accorde strictement avec cette définition, l'acte d'autorité n'est ni plus ni moins que l'acte « par lequel l'administration commande ou défend quelque chose. »[408]. La puissance publique, encore selon Laferrière, est synonyme d'autorité et de supériorité vis-à-vis des particuliers. L'administration se manifeste par des actes administratifs (ou actes d'autorité) lorsqu'elle « est

---

[405] Quiot (G.), *« La distinction entre État-administrateur et État-Propriétaire : clef du partage des compétences juridictionnelles pour les litiges administratifs en France au début du 19è siècle »* (JEV, n° 8, 1996, p. 76).

[406] Nous avons bien conscience de prendre des éléments de la théorie juridique française pour les appliquer à une situation juridique différente au Vietnam : la distinction entre actes de gestion et d'autorité a été élaborée en France dans une perspective contentieuse. Il s'agissait d'un critère permettant de répartir le contentieux de l'administration entre juges judiciaire et administratif. Il reste que ces références sont, à notre avis, intéressantes en les retravaillant dans une autre perspective.

[407] Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (2ème éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 478 et p. 481).

[408] Berthélemy (H.), *Traité élémentaire de droit administratif* (Rousseau, 9è éd., 1920, p. 19).

dépositaire d'autorité, de puissance, qui est un des attributs du pouvoir exécutif »[409].

S'agissant de l'acte de gestion, Berthélemy le définit comme *« celui que les administrateurs accomplissent, soit pour le profit du domaine privé, soit pour le fonctionnement des services publics, dans les conditions où, ce qui est très important, ils opèrent pour la gestion de leurs propres affaires »*[410].

En se référant à la pratique vietnamienne, nous pouvons conclure que les actes fonciers sont par nature des actes d'autorité. En effet, les relations foncières contemporaines présentent un caractère essentiellement public. Cela s'explique par les raisons suivantes :

- premièrement, les actions foncières sont concrétisées par des actes administratifs en vertu du droit positif vietnamien[411], émis par les administrations publiques : décision d'attribution du terrain ; décision de réquisition du terrain ; décision de changement de l'affectation du terrain ; et même le bail de location terrienne. En effet, la concession à titre du bail revêt le caractère d'une location administrative**.** Le bail n'est pas régi par les règles d'une location ordinaire du droit civil. C'est un contrat *sui generis* exclusivement régi par des dispositions spéciales ;

---

[409] Voir également P. Gonod, *Édouard Laferrière, un juriste au service de la République (*LGDJ, 1997, p. 120) : *« La traduction de cette différence résulte dans le fait que l'État dispose d'une autorité suprême, d'une puissance supérieure, qui prévaut sur l'ensemble des volontés individuelles »*.

[410] Berthélemy (H.), *Traité élémentaire de droit administratif (op.cit.*, p. 22 et p. 43).

[411] Ces actes sont des actes réglementaires qui doivent respecter, dans le système juridique vietnamien, le principe de la hiérarchie des normes (comme mentionné dans les parties antérieures de cette thèse).

- deuxièmement, il faut attirer l'attention sur la redevance que les individus (usagers) doivent payer pour leur droit d'usage. En effet, la mise à usage à titre onéreux implique l'obligation de payer une somme d'argent de la part des usagers. On considère que cette somme d'argent a plutôt une nature fiscale que celle d'un paiement privé. Car elle n'est pas réglée par le marché, mais par la loi. Il en va de même pour le bail de location, la redevance dans ce cas ne constituant pas un loyer proprement dit ; elle se rapproche ici d'un d'impôt ;

- les deux éléments ci-dessus montrent que la relation foncière vietnamienne est inégale. Tous les actes qui émanent de l'administration, toutes les opérations accomplies ou prescrites par elles se rattachent à l'exercice de la puissance publique parce qu'ils priment les facultés des citoyens. Ces facultés, selon E. Laferrière, *« qui sont égales pour tous dans les rapports des individus entre eux, le sont aussi dans leurs rapports avec l'administration, lorsque celle-ci fait, en vue d'intérêts généraux, ce qu'un simple citoyen pourrait faire en vue d'intérêts particuliers. Mais ces facultés ne sont plus égales entre les individus et l'administration. Ce n'est plus alors le principe d'égalité qui domine, mais au contraire le principe d'autorité*[412]» ;

- dernièrement, de nos jours, les conflits dans le domaine foncier relèvent entièrement de la compétence des tribunaux administratifs.

Les arguments mentionnés ci-dessus sont, à notre avis, suffisants pour conclure que le « représentant de la propriété du peuple de la terre » de l'État du Vietnam porte le caractère de la puissance publique. Il est donc un sujet

[412] Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (*op.cit.*, p. 478).

politique représentant la souveraineté, plutôt qu'une personne morale de droit commun.

Conclusion du § 1.

Avant l'engagement de la politique du Renouveau général, l'ensemble des terres appartenait constitutionnellement à l'État. Dans le système de l'économie planifiée, il est logique que l'État soit le maître de tout, en particulier de la ressource foncière. L'État vietnamien était alors un grand propriétaire. Le caractère de la puissance publique ne se distinguait pas nettement des prérogatives du propriétaire.

C'est pourquoi la disparition du régime planifié depuis 1988 implique théoriquement la fin de la qualité de maître absolu de la ressource foncière. En effet, les élites politiques vietnamiennes, depuis cette date, ont procédé à la privatisation de la terre. Le sol et, ce qui est plus important, les droits réels immobiliers, ont été transférés au peuple. L'État doit, en théorie, retourner sa fonction de puissance publique. Cette qualité est bien mise en lumière par le caractère public des relations foncières entre l'État et le peuple actuellement.

Si « le représentant de la propriété du peuple entier », dans la Constitution et dans la loi vietnamienne, porte la qualité de la puissance publique, il faut établir les règles juridiques qui s'imposent.

§ 2. Les conditions imposées à l'État - puissance publique.

Dans la logique de notre démonstration, la puissance publique couvre la finalité des missions de l'État dans le domaine foncier. Il est donc indispensable de chercher à encadrer l'État – puissance publique. Le fondement de cette spécificité du droit administratif fait que l'Administration dispose de certaines prérogatives, moyens de contrainte que n'ont pas les particuliers. L'Administration a ainsi le monopole de la contrainte.

Le droit civil, qui est le droit commun, n'est pas applicable à un tel *Léviathan*, et il lui faut donc nécessairement des règles juridiques spécifiques. Ces règles de droit sont nécessaires, à la fois pour lui permettre d'exercer ses prérogatives, mais aussi pour les restreindre, afin d'éviter que l'Administration n'abuse desdites prérogatives au préjudice des administrés.

La notion de puissance publique est une notion fondamentale du droit administratif. Elle est considérée, en premier chef, comme l'ensemble des prérogatives et avantages dont dispose l'Administration afin de faire prévaloir l'intérêt général qui reste son objectif principal (A). En France, sa théorie a été renvoyée à un discours plus large à partir du XIXème siècle avec l'apparition de la notion de « services publics » et celle de « responsabilité de la puissance publique » (B).

A. Le but principal : la satisfaction de l'intérêt général.

Il est extrêmement important, à l'heure actuelle, d'aboutir à une interprétation claire de la notion de l'intérêt général, particulièrement au regard de la question foncière au Vietnam. Cela est sans doute l'un des points centraux de notre recherche. La terre est considérée comme la ressource la plus importante. Étant la base fondamentale sur laquelle les activités humaines se réalisent, la politique du sol occupe une place stratégique que tous les États doivent prendre en compte. Leurs orientations en la matière jouent un rôle essentiel dans la politique d'aménagement et d'environnement, dans les modalités du développement tant urbain que rural. Les missions foncières de l'État doivent généralement s'accorder avec le principe d'intérêt général mentionné dans le présent développement. Elles renvoient aux problématiques suivantes.

Tout d'abord, ce qui est vraiment un défi, c'est la question de l'accessibilité à la ressource foncière. Sur le territoire national, la terre appartient symboliquement à tous les citoyens. Mais en réalité, certains possèdent plus de surface terrienne que d'autres. Cela s'explique par diverses raisons. Par exemple, des Vietnamiens ont l'habitude d'épargner de l'argent en achetant des biens immobiliers. Il existe donc des personnes qui possèdent deux, trois ou davantage de maisons ; lesquelles peuvent être louées, donc apporter un revenu à leur propriétaire. D'autres gardent leur terrain en friche en attentant que la valeur desdites terrains augmente. La question n'est pas tant celle de l'égalité de l'appropriation terrienne que de l'accessibilité. C'est sur ce point qu'on fait le lien avec l'une des missions principales de l'État dans

le domaine foncier. L'État – puissance publique est en effet chargé d'assurer que tous les citoyens sont égaux pour l'accès et l'utilisation de la terre.

Cette mission est extrêmement importante au niveau économique. Car les droits économiques de l'individu sont strictement liés à la terre : au premier chef, c'est l'agriculture, puis les autres activités commerciales et industrielles, etc., qui dépendent toutes de l'accessibilité à la ressource foncière. C'est la raison pour laquelle le système d'économie de marché appelle nécessairement l'égalité du droit à l'accès et à l'utilisation du sol entre les organisations économiques définies et reconnues par la loi et la Constitution. On doit insister sur ce principe au Vietnam, parce que dans ce pays qui ne connaît la libéralisation économique que depuis vingt ans (à partir du *Doi moi* et de la Constitution de 1992), subsistent encore des héritages de l'ancien système.

L'un des problèmes principaux réside dans le principe que nous avons développé dans les parties antérieures. En effet, l'économie de marché que l'État du Vietnam a reconnue doit être encadrée par « l'orientation socialiste » qui met l'accent sur le rôle capital du secteur économique public : « le secteur public doit être renforcé et développé, notamment dans les domaines d'activités fondamentaux afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle directeur dans l'économie nationale ; de devenir, avec l'économie collective, le fondement de plus en plus solide de l'économie nationale »[413]. Dans la pratique, nous avons montré que les acteurs publics économiques, notamment les entreprises d'État, sont privilégiés par rapport aux acteurs privés dans plusieurs domaines : procédure administrative plus simple ; soutien au niveau des fonds et la priorité de l'accès au sol. De nos jours, les entreprises d'État

[413] L'article 19 de la Constitution du 15 avril 1992.

détiennent une grande surface terrienne affectée à leurs activités, qui sont malheureusement moins rentables que celles des entreprises privées.

Une véritable économie de marché exige une concurrence loyale. C'est le système dans lequel les entreprises ont le droit de rechercher des avantages concurrentiels (prix ; qualité ; innovation) pour conquérir des marchés. Cela est considéré comme une norme que tous les acteurs économiques, publics ou privés, doivent observer[414]. Le maintien de la concurrence loyale est l'une des charges de l'État – puissance publique en matière économique. Le Vietnam, comme la France et d'autres pays dans le monde, a construit un droit de la concurrence, qui est considéré comme un outil juridique ayant pour but de respecter le principe de loyauté. Cependant, si l'État vietnamien souhaite poursuivre « l'orientation socialiste » en privilégiant le secteur économique public dans les domaines de la procédure et du foncier, l'inégalité public-privé sur le marché sera encore considérée comme l'expression d'une concurrence déloyale. Plusieurs dirigeants d'entreprises privées ont dénoncé cet état de fait.

La mise en place d'un système d'information et sa mise à disposition du public relève de la deuxième grande mission de l'État dans le domaine du sol. Hormis le critère de l'égalité, l'accessibilité à la ressource foncière doit être transparente et les individus ne devraient pas rencontrer de difficultés pendant la consultation des bases de données relatives à l'usage foncier. L'État

[414] Certains auteurs rejettent même l'idée du secteur public dans ce système : « L'économie de marché est une économie de propriété privée. La généralisation de la propriété publique conduit soit au relâchement et à l'abandon, soit à la violence et à la répression, personne ne se considérant comme en charge d'une quelconque amélioration de la situation ». Daniel (J.M.), *L'économie de marché : liberté et concurrence* (L'économie politique, Altern. économiques, 2008, p. 114).

doit également assurer la publicité des informations foncières et renseigner en temps voulu les personnes susceptibles d'être concernées par des changements normatifs. Il est, d'autre part, chargé de systématiser de manière claire, détaillée et transparente l'état du sol dans tout le pays : catégories de terres (agricoles, sylvicoles, rurales/urbaines/industrielles) ; qualité des terres ; occupation du sol ou selon le FAO, « couverture (bio-) physique de la surface des terres émergées et type d'usage (ou de non-usage) ». De toute façon, les travaux de cadastre et de topographie relèvent de l'État-puissance publique, seul acteur dont l'appareil et le personnel sont capables d'exercer cette mission. Nous avons rappelé plus haut que l'accessibilité à la base de données en matière foncière au Vietnam demeure actuellement encore insuffisante. Diverses personnes supposent que les informations importantes en la matière sont discrètement conservées par l'État. Par conséquent, il y a nombre de cas où les individus ne connaissent la décision d'aménagement ou l'opération d'investissement sur le sol que quelques jours avant sa réalisation.

La régulation des conflits de droits d'usage relève ensuite de la mission foncière de l'État – puissance publique. C'est une mission juridique, mais aussi sociale, car les pouvoirs publics ont historiquement pour rôle de mettre en œuvre du dialogue et de la cohésion sociale[415]. Ils l'exercent par différents moyens : conciliation ; arbitrage ; médiation ; tribunal. Le foncier au Vietnam est le domaine où l'on connaît des conflits aigus. La multiplication et la complexité qui augmentent d'année en année posent un vrai défi à l'État ; d'où de nombreux conflits opposant celui-ci aux individus.

[415] *« L'État, acteur du développement du dialogue social »*, sur www.vie-publique.fr, 06/10/2014.

La dernière mission de l'État puissance publique dans ce domaine concerne la domanialité publique. Dans presque tous les pays, le fait qu'une certaine surface terrienne est réservée pour les finalités publiques est admis. En France, le domaine public recouvre l'ensemble des biens (meubles et immeubles) appartenant à des personnes publiques et affectés à une utilité publique (usage du public ou du service public). La notion de domanialité publique est inconnue au Vietnam. Elle semble être difficilement applicable en raison du système de la propriété publique de la terre. Cependant, la réquisition de terres pour but d'intérêt public dans le droit vietnamien peut être considérée comme un exemple typique de la mission de l'État – puissance publique dans le domaine foncier. Faute de bases théoriques suffisantes, les dispositions ainsi que la pratique autour de ce phénomène juridique soulèvent de nos jours des problématiques cruciales. Alors, dans la perspective des réformes, l'une des urgences serait d'instaurer de nouveaux mécanismes d'encadrement juridique en la matière. Nous y reviendrons plus loin.

En représentant de la puissance publique, l'État a non seulement des missions à exercer, mais il doit également engager ses responsabilités pour les préjudices causés par son activité.

B. L'engagement de la responsabilité publique.

La responsabilité publique (ou administrative) représente un autre terrain où la qualité de puissance publique se distingue de celle de la personnalité civile. Car si on reconnaît l'État comme un propriétaire du droit

commun, sa responsabilité est similaire à celle de l'individu. À l'inverse, elle va obéir à un régime particulier si son sujet (État) est doté de la qualité de puissance publique.

L'encadrement juridique de la responsabilité des personnes publiques au Vietnam existe depuis neuf ans, quand l'Assemblé nationale a promulgué la loi n° 35 du 18 juin 2009 sur la responsabilité publique de la réparation du dommage. C'est la première fois que la responsabilité des personnes publiques dans l'exécution du service public est régie par le droit. L'irresponsabilité des pouvoirs publics avait été le principe avant cette date[416].

Le citoyen a le droit de demander la réparation du dommage en cas de préjudice causé par l'administration étatique ou l'exécution d'une décision du juge dans la procédure pénale. Dans le premier cas, la responsabilité présente des enjeux majeurs dans le domaine foncier. Dans l'état du droit positif vietnamien, le citoyen peut réclamer l'acte administratif qui permet d'établir son préjudice. Ainsi, il aura droit à la réparation à condition que l'organisme compétent pour le règlement de la réclamation confirme et déclare le dommage que le réclamant a subi ainsi que la faute du fonctionnaire[417]. Cette règle rappelle la loi française du XIXème siècle sur la « garantie des fonctionnaires » qui empêchait les juridictions judiciaires de connaître de leurs

[416] Cela avait été aussi la situation française avant le célèbre arrêt « Blanco » (Tribunal des conflits 8 février 1873). Pendant longtemps, la responsabilité de l'Administration ne pouvait être engagée. Incarnant l'intérêt général, et le mettant en œuvre, celle-ci ne devait pas voir son action entravée.

[417] Article 4 alinéa 1 de la loi n° 35 du 18 juin 2009 sur la responsabilité publique de la réparation du dommage.

actes et donc de s'immiscer dans les affaires de l'administration[418]. Ce droit a évolué, le Code de la justice administrative précisant aujourd'hui que, sauf en matière de travaux publics, le requérant ne pourra saisir le juge que dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision de l'autorité compétente refusant de réparer le préjudice subi. En France, le refus de réparation de l'Administration donne la possibilité aux requérants de poursuivre l'administration en justice. À l'inverse, au Vietnam, la confirmation du dommage et de la faute par l'Administration autorise la demande de réparation. Le fait que l'Administration, acteur qui cause le préjudice, doit elle-même confirmer le dommage causé et reconnaître sa faute, fait naître de sérieux doutes dans la pratique juridique.

Dans les développements relatifs au recours administratifs de la partie précédente, nous avons montré que la gestion foncière vietnamienne se réalise généralement par deux moyens principaux : la décision administrative émise par une autorité administrative et l'action administrative mise en œuvre par l'agent public dans l'exercice de sa mission. Ces moyens sont tous susceptibles d'être l'objet d'un recours administratif, auquel le citoyen a droit. Au point de vue de la responsabilité, ces deux mécanismes de gestion risquent de causer un dommage aux intérêts du citoyen. Aussi deux types de responsabilité doivent être, selon nous, distingués, ayant pour but de protéger intégralement le droit et l'intérêt des usagers fonciers.

Le premier est la responsabilité des organismes publics dans la gestion foncière. Cette dernière doit pouvoir être engagée dans les cas où l'autorité

[418] « Les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires » (Constitution de l'an VIII, art. 75).

élabore un acte illégal, une décision qui ne se conforme pas aux documents d'urbanismes précédemment approuvés ou dans des affaires de corruption (sachant que l'aménagement du territoire, la délivrance des certificats du droit d'usage ou la réquisition de terrains par les autorités sont les principales sources de corruption dans ce pays[419]). De toute façon, c'est une responsabilité qui est imputable à l'organisme et non à l'agent ou au fonctionnaire. Les agents ou fonctionnaires sont donc protégés, bien qu'ils puissent être sujets à des sanctions administratives.

Le second est la responsabilité qui est personnellement imputée à l'agent ou au fonctionnaire qui, dans l'exercice d'une décision de l'administration foncière, commet une faute. À propos des litiges fonciers au Vietnam, les fautes commises par les responsables sont souvent exécutées sciemment. L'expression typique de cette logique subjectiviste se trouve nettement dans les affaires de réquisition : les fonctionnaires, dans l'exécution de leur mission, ont eu conscience que la terre appartient à l'État. L'État est le propriétaire et peut alors faire ce qu'il veut. Ainsi, par la réquisition, l'État reprend un bien précédemment concédé. C'est pourquoi, dans plusieurs affaires de réquisition, nous constatons la participation des forces armées :

[419] Un bon connaisseur du pays le relève en ces termes : « *in Vietnam as in most other countries, state officials are the regulators of land and its disposition as the potential beneficiaries of its conversion to their own use. It is thus no wonder that so many Vietnamese corruption cases involve that great under-utilized but avaible resource of property: Party and government officials may well be carrying out their official tasks while pursuing their own interests at the same time* ». (Mark Sidel, *Property, state corruption and the judiciary – The Do Son land case and its implication* (in «State, Society and the Market in Contemporany Vietnam », Edited by Hue-Tam Ho Tai & Mark Sidel, Routledge, New York, 2012, p. 123).

policiers et militaires ont été déployés pour contraindre les usagers s'opposant à la décision[420]. Les moyens utilisés dans de très nombreux cas ont, aux yeux des spécialistes, dépassé totalement le champ autorisé car ils risquent de violer la santé et même la vie du citoyen.

Conclusion du § 2.

La différence entre l'État – puissance publique et l'État – propriétaire est révélée dans les développements précédents. En représentant de la puissance publique, l'État possède des prérogatives d'intérêt général et aussi une responsabilité dont le régime se différencie du droit commun. Ce sont deux conditions que l'État vietnamien doit satisfaire dans tous les domaines de gestion. C'est sur ce point que la question foncière présente un flou complet : il existe des décalages entre théorie et pratique. Théoriquement, l'État vietnamien a déclaré annuler le système soviétique classique pour se diriger vers une économie de marché, qui se traduit notamment par la privatisation de la terre. Dans la pratique, nous constatons que l'image d'un propriétaire étatique encore subsiste dans les actions de l'administration foncière. C'est le problème fondamental que nous souhaitons poser dans cette étude. Parvenir à une définition plus claire, plus précise de la qualité de l'État dans le domaine foncier est une condition des réformes futures.

[420] Ce phénomène débuté avec l'affaire de Tien Lang (fin 2011- début 2012). La réquisition forcée est alors ordonnée par le directeur de la police de Hai Phong. Une centaine de policiers et de soldats, accompagnés de pelleteuses, viennent pour forcer Doan Van Vuon et ses proches à quitter leur demeure ainsi que leur terre.

Section II. Vers de meilleures garanties pour les usagers.

La réforme foncière dans l'avenir du Vietnam devrait apporter de meilleures garanties aux usagers. La protection des droits réels individuels, la sécurisation des transactions immobilières sont fondamentales pour construire un environnement économique plus dynamique et plus attractif qu'à l'heure actuelle. Cette évolution doit débuter, en amont, par l'assouplissement de l'interventionnisme étatique en matière foncière (§ 1). Il faudrait, aussi, rendre compte de la participation des divers acteurs dans la gestion foncière (§ 2).

§ 1. L'assouplissement de l'interventionnisme étatique en matière foncière.

La question du régime de la propriété foncière n'est pas très importante pour certains auteurs. À leurs yeux, la différence pour un usager de la terre entre la détention d'une propriété pleine et exclusive et celle de droits d'usage sur la terre n'apparaît pas problématique. Il est donc important, pour eux, d'arriver à étendre ces droits à l'ensemble des usagers et de leur permettre de les exercer plus librement dans un environnement sécurisé (A). En ce qui concerne particulièrement la question de la réquisition, la majorité des auteurs insiste en revanche sur la construction de nouveaux cadres pour limiter l'abus de pouvoir de l'administration en ce domaine (B).

A. Vers une gestion foncière simplifiée, transparente et efficace.

Dans un pays où la propriété privée des sols n'existe pas, le droit d'usage se trouve au centre de l'occupation de tous les citoyens. S'acheminer vers un renforcement de ce droit fait partie des objectifs mentionnés par la loi foncière du 29 novembre 2013. En effet, étendre et consolider le droit d'usage individuel est synonyme de réduction des interventions étatiques, en contribuant ainsi au renforcement de l'État de droit en ce domaine. Il s'agit alors d'instaurer une gestion foncière simplifiée, transparente, efficace en permettant une implication plus large de la population[421].

Comme on l'a montré, dans la législation foncière vietnamienne contemporaine, l'État - afin d'exercer un contrôle temporel, territorial et humain, distribue des droits plus ou moins étendus et durables selon le type d'usagers et de catégorie de terre. Cette double classification engendre une complexité importante et est à l'origine d'une distorsion du marché foncier, celui-ci étant contraint par de trop nombreuses mesures administratives. Ainsi, les réformes foncières devraient laisser plus de libertés aux individus. Dans ce cas-là, le sol échapperait au contrôle de l'État socialiste, pour devenir véritablement un bien marchand.

Les premiers signes en ce sens ont été, en effet, évoqués dans la loi foncière du 29 novembre 2013 et les textes d'application[422]. Cette nouvelle

---

[421] Nguyen Leroy (M. L.), *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam (op. cit.,* p. 45).

[422] Dès que l'Assemblée nationale a approuvé l'amendement de la loi foncière de 2013, le Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement et celui de l'Agriculture et du Développement rural ont soumis au Gouvernement cinq décrets dont trois ont été promulgués en 2014. Vingt-neuf circulaires ont été promulguées grâce à la coordination

loi, dans le but d'assouplir l'interventionnisme étatique dans le domaine foncier, a permis certaines modifications sur la question des formalités : certains documents, précédemment obligatoires, ont été supprimés lors de son entrée en vigueur. Avec cette nouvelle procédure de demande du certificat du droit d'usage, seulement trois documents sont requis : une demande d'utilisation du sol, une attestation d'investissement ou une copie certifiée conforme d'une autorisation d'investissement et une lettre d'agrément du Département local chargé des ressources naturelles et de l'environnement.

Le protocole « guichet unique », à l'image du Bureau d'enregistrement foncier, doit s'étendre dans tout le territoire pour faciliter les démarches des utilisateurs des terres de chaque localité. Le Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles insiste sur l'objectif d'améliorer la qualité du service public dans le domaine foncier. Selon lui, l'accès au sol et l'utilisation du sol doivent être considérés comme un droit légitime du citoyen que les autorités ont l'obligation de satisfaire. Le service public en matière foncière sera développé dans la mesure où l'usager est devenu « un client ». Ce point de vue prévoit dans l'avenir des changements radicaux au niveau de l'attitude même des responsables dans l'administration foncière.

L'autre nouveauté de cette loi répondant aux attentes de la population et à la production agricole intensive consiste à préciser que l'État attribuera des terres pour toutes catégories de production agricole (annuelle et même pluriannuelle) pour une même durée (50 ans). Mais la loi foncière du 29

---

entre le Ministère des Ressources humaines et de l'Environnement, mais aussi avec d'autres ministères et départements précis. Le Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement a ainsi soumis le projet d'amendement d'un certain nombre de circulaires concernant l'application de la loi foncière. À ce jour, il continue à revoir, élaborer et modifier les circulaires en question.

novembre 2013 ne comporte malheureusement pas de changement sur la question du renouvellement de ce droit ainsi que sur la continuité de l'usage foncier, qui devrait théoriquement devenir « un principe ». À noter que pour faute très grave dans l'exploitation, tous les droits fonciers de l'usager peuvent être supprimés.

L'État a donc fait un effort incontestable pour que les procédures d'accès et d'agrément soient plus transparentes, plus facilement accessibles et ne suscitent pas de complication et de frais inutiles. Cependant, diverses mesures devraient être encore prises dans la pratique pour concrétiser cette ambition, particulièrement en ce qui concerne l'accessibilité à la ressource foncière par les investisseurs :

- premièrement, il faut décrire et expliquer les procédures actuellement en vigueur de manière facile à comprendre et simple pour les investisseurs ;
- deuxièmement, il faut mettre en place un dispositif d'enregistrement foncier encore plus simple et applicable à la fois aux investissements vietnamiens et étrangers ;
- troisièmement, c'est le plus important, il faut instaurer un environnement où l'accessibilité au foncier est égale pour tous les usagers ;
- quatrièmement, il faut améliorer la formation des fonctionnaires responsables de la gestion foncière pour renforcer leurs compétences, leur responsabilité, leur intégrité et leur efficacité.

Le principe de transparence est très important et celui-ci a été présenté, dans la loi foncière du 29 novembre 2013, comme « l'un des éléments fondateurs pour la gestion de la terre »[423]. L'article 28,

[423] Interview du professeur Đặng Hùng Võ, *« Huit éléments nouveaux dans la réforme foncière »* (journal *Bao Moi*, 31 décembre 2013).

intitulé « Responsabilité de l'État dans la mission de mettre en place un système d'information et de le mettre à disposition du public », dispose qu'il revient à l'État d'assurer l'accessibilité des informations foncières aux organisations et aux personnes privées. L'État doit également assurer la publicité des informations foncières et renseigner à temps les personnes susceptibles d'être concernées par des changements normatifs. Par rapport à la loi foncière de 2003, de nouvelles définitions sont apparues comme celles de « système d'information foncier » et « d'archives foncières », permettant ainsi de mettre en application la volonté de transparence dans la gestion du foncier. Il faut noter que l'État du Vietnam, dans cet objectif, a reçu beaucoup d'aides et de soutiens étrangers. Par exemple, en juillet 2016, la Banque mondiale a attribué une somme de 150 millions de dollars pour un projet d'amélioration de la gestion et d'établissement de données foncières au Vietnam. Selon Achim Fock – directeur par intérim de cette institution internationale au Vietnam : « *La Banque Mondiale souhaite aider le Gouvernement et les autorités locales du Vietnam, ainsi que les utilisateurs des terres, à avoir un meilleur accès aux informations et aux services dans ce secteur. Ce projet permettra d'établir un système d'information foncière polyvalent à l'échelle nationale (Multi-Purpose Land Information System – MPLIS). Ce système devra être durable, précis et facile à utiliser par le gouvernement mais aussi par les citoyens. Le projet, en outre, mettra en place également la simplification des procédures administratives, ce qui contribuera à améliorer la qualité des services publics et les connaissances*

des citoyens sur les informations et les services foncier »[424]. Construire un système foncier transparent est effectivement l'objectif commun encouragé par tous les acteurs. En effet, la transparence dans la gestion et l'utilisation des terres permettra sans doute de réduire l'état de corruption, mais aussi le nombre de plaintes enregistrées dans le domaine foncier.

En dépit d'un certain nombre d'innovations, la loi foncière du 29 novembre 2013 ne parle malheureusement pas d'une question, à notre avis, indispensable. Les analyses que nous avons effectuées dans la partie de cette thèse sur institutions foncières mettent en évidence le pouvoir des autorités locales dans cette gestion. La loi foncière du 29 novembre 2013 réaffirme cet élément, mais elle n'instaure pas un mécanisme pour limiter la liberté d'action, voire l'abus du pouvoir des administrations foncières au niveau local. Cet état de fait est analysé dans l'étude précitée de Marie Lan Nguyen Leroy sur les apports de la nouvelle loi foncière de 2013[425]. Selon l'auteur, d'après le contenu du programme de rénovation de l'Administration, la relation entre le pouvoir central et le pouvoir local a intégré une nouvelle logique à travers le phénomène de marchandisation. Il ne s'agit donc plus pour le pouvoir central de contrôler toutes les ressources pour les allouer par la suite, mais d'attribuer plus de pouvoirs aux gouvernements locaux pour qu'ils les fassent fructifier. Les pouvoirs provinciaux disposent désormais d'encore plus de compétences afin de valoriser le foncier en attirant les investissements et d'exploiter les ressources foncières dans le cadre d'un « pacte de gouvernance locale ». La

---

[424] Article « Aide de la BM pour améliorer la gestion foncière au Vietnam » du 6 juillet 2016. http://fr.vietnamplus.vn/aide-de-la-bm-pour-ameliorer-la-gestion-fonciere-au-vietnam/77351.vnp

[425] Nguyen Leroy (M.L.), *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam* (*op. cit.*, p. 57-59).

loi foncière de 2013 scelle ce pacte entre le pouvoir central et les autorités provinciales. À condition de rester dans les limites d'un État de droit et d'éviter des tensions foncières, les « aménagements locaux » de la loi semblent pouvoir persister. Il en résulte que l'importance du niveau local (particulièrement des provinces) est bien réaffirmée dans la gestion du foncier. Par exemple, les autorités locales, plus particulièrement celles de niveau provincial, disposent de pouvoirs importants lors d'une réquisition. En dehors des projets nationaux, c'est la même autorité qui juge de la nécessité de la réquisition, qui émet la décision de réquisition et qui décide des indemnités à accorder à travers une commission d'Indemnisation et de Libération de la terre qui lui est rattachée. Ajoutons également qu'elle est habilitée à recevoir les plaintes et à assurer la conciliation entre les parties.

Nous pouvons en conclure que l'organisation de la gestion foncière représente actuellement l'un des enjeux fondamentaux : la décentralisation est le processus inévitable dans la tendance à la rénovation des structures administratives. Cependant, le transfert des compétences foncières et fiscales à la province, sans réel contrôle et/ou contre-pouvoir, ouvre la porte à la formation de clans, de potentats locaux. Ce phénomène menace l'intégrité du fonctionnement de l'État dans certaines zones. L'ancien Premier ministre Nguyen Tan Dung reconnaît lui-même que nombre de conflits ont été causés par la faiblesse ou la partialité de certaines autorités locales, poussant les citoyens à adresser leurs plaintes aux autorités centrales[426]. Cette situation demande au gouvernement central de forger, dans l'avenir, certains outils juridiques afin de reprendre en main un certain nombre de prérogatives

[426] PM urges faster handling of complaints, *Vietnamnews*, 03/05/2012.

provinciales et de renforcer les mécanismes de contrôle (car ils existent de nos jours, mais ne sont pas vraiment efficaces).

En résumé, la simplification des procédures administratives, la construction d'un système plus transparent et la réorganisation de l'appareil étatique en ce domaine sont des enjeux du programme de réforme foncière au Vietnam. Dans une perspective d'assouplissement de l'interventionnisme étatique en même temps que de meilleure protection des droits des usagers, les réformes devraient se concentrer sur les questions relatives à la procédure de réquisition foncière.

B. De nouveaux cadres pour la réquisition.

La procédure de la réquisition, aux yeux des étrangers, fait penser à l'expropriation pour cause d'utilité publique pratiquée sous d'autres cieux, puisqu'elle aboutit au retrait d'une utilisation privative des sols précédemment accordée à des ayants-droit, mais elle s'en distingue puisque le Vietnam ne reconnaît pas l'appropriation privative des terres[427]. Dans un régime de propriété publique du sol comme au Vietnam ou en Chine, au nom l'intérêt public, l'État peut réquisitionner la terre selon les dispositions de la loi. Ainsi, l'intérêt public est toujours l'élément fondamental dans cette opération. En effet, il conditionne la mise en œuvre d'une réquisition forcée.

En droit français, la jurisprudence constitutionnelle donne à penser que la notion de nécessité publique, comme celle d'utilité publique ou d'intérêt

[427] Prouzet (M.), *L'obscure clarté de l'aménagement foncier au Vietnam, à l'heure de « l'économie de marché à orientation socialiste »* (*op. cit,* p. 8).

général est impossible à cerner puisqu'elle est à la fois évolutive, extensive et contingente[428]. La difficulté dans la définition de l'intérêt public existe également en droit vietnamien. Selon la législation foncière jusqu'à l'heure actuelle, la notion d'intérêt public figure dans l'énumération des cas concrets dans lesquels l'État peut procéder à la réquisition. Il n'existe pas une définition claire de cette expression. Ainsi, l'interprétation de l'intérêt public et son étendue entraînent plusieurs difficultés dans la pratique juridique. On a parlé, dans cette partie, du problème de la liberté d'action des administrateurs locaux dans la gestion foncière. De ce fait, les autorités locales obtiennent une grande latitude dans la détermination de l'utilisation du sol et peuvent donc percevoir les taxes et les redevances sur les terres urbaines nouvellement créées. La réquisition, dans une telle situation, devient alors une aubaine et une importante manne financière afin de combler les déficits budgétaires locaux. D'autre part, elle est notablement « facilitée » par le flou des contours de la notion d'intérêt public. Il est ainsi urgent, pour le Vietnam, d'arriver à une interprétation plus stricte et mieux encadrée de cette dernière notion.

Nous nous référerons à la situation chinoise pour aborder le problème du Vietnam. Les deux pays socialistes ont un même régime foncier. Cependant, la Chine, pays beaucoup plus développé, possède une doctrine relative à la notion d'intérêt public. Les analyses de Bin Li[429] nous donnent

---

[428] Hostiou (R.), *« Deux siècles d'évolution de la notion d'utilité publique »* (in *Un droit inviolable et sacré, la propriété,* ADEF, 1989, p. 30 à 45) ; Couzinet (J.-F.), *« De la nécessité publique à l'utilité publique : les évolutions du fait justificatif de l'expropriation »* (in *Propriété et Révolution, actes du Colloque de Toulouse 12-14 octobre 1989* (Éditions du CNRS, Service des Publications de Toulouse I, 1990, pp. 165 et s.).

[429] Bin Li, « *La protection de la propriété en Chine : Transformation du droit interne et influence du droit international »* (Th. Droit, Paris I, 2009, pp. 87-88).

une vision générale sur cette question. En Chine, la formule « intérêt public » justifie les mesures de réquisitions pour la défense nationale (s'agissant des réquisitions ayant des objectifs militaires[430]), la sécurité nationale (s'agissant des réquisitions en état d'urgence[431]), la sûreté publique (s'agissant des réquisitions pour les secours en cas des désastres naturels[432]) et la santé publique (s'agissant des réquisitions pour la prévention des maladies contagieuses[433]). La révision constitutionnelle de 2004 a incité la doctrine chinoise à approfondir ses recherches sur la signification de l'intérêt public. Certains auteurs distinguent l'intérêt public de notions voisines, par exemple l'intérêt étatique, l'intérêt collectif ou l'intérêt social, visées par différentes normes constitutionnelles ou législatives. Certains d'entre eux considèrent que *« l'intérêt public a une valeur juridique supérieure et ne saurait être substitué par des notions semblables »*[434]. Cependant, la signification de la notion d'intérêt public demeure incertaine au niveau de la doctrine. Pour les uns, *« l'intérêt public est la somme des intérêts privés des individus ; il y a la complémentarité entre l'intérêt public et l'intérêt privé, au lieu d'un conflit fondamental »*[435]. Pour les autres, *« l'intérêt public est l'intérêt prédominant*

---

[430] V., article 48 de la loi de la défense nationale du 14 mars 1997.

[431] V., article 17 de la loi martiale du 1er mars 1996.

[432] V., articles 32 et 38 de la loi sur la prévention des séismes du 29 décembre 1997 ; article 45 de la loi de prévention des inondations du 29 août 1997.

[433] V., article 45 de la loi sur la prévention des maladies contagieuses du le 21 février 1989, modifiée le 28 août 2004.

[434] V. Hu Jinguang, WANG Kai, *« Lun woguo xianfa zhong gonggong liyi de jieding* [Étude sur la notion d'intérêt public dans la Constitution chinoise] » (Zhongguo faxue [China Legal Science], 2005, n° 1, pp. 18 à 27).

[435] V., par exemple, Zhang Qianfan, *« Gonggong liyi de goucheng : dui xingzhengfa de mubiao he yiji pingheng yiyi de tantao »* [La constitution de l'intérêt public : réflexions sur

de la société dans son ensemble ou du peuple tout entier représenté par l'État »[436]. Nous pouvons donc constater que la doctrine chinoise est aussi en état de « tâtonnement » dans la définition de l'intérêt public. Pendant longtemps, elle avait confondu l'intérêt public et l'intérêt étatique[437]. La révision constitutionnelle de 2004 a apporté une modification importante, puisque *« tous les intérêts de l'État ne sont pas nécessairement compatibles avec l'intérêt public »*[438]. C'est le point qui attire particulièrement notre attention et représente probablement une suggestion pour la réforme foncière du Vietnam. Il faudrait, selon notre avis, absolument distinguer l'intérêt public de l'intérêt de l'État. L'appareil étatique, même en tant que représentant de la puissance publique, a ses propres besoins et ses propres intérêts. C'est particulièrement le cas du Vietnam – pays où le secteur public est privilégié. Il faut en déduire qu'on ne peut pas considérer que toutes les actions économiques réalisées par les entreprises d'État portent un caractère d'intérêt public. Cela signifie également que des réquisitions par l'État pour la réalisation des projets d'investissement n'ont pas forcément pour but l'intérêt

---

l'objectif du droit administratif et la signification de l'équilibre] (Bijiaofa yanjiu [Journal Of Comparative Law], 2005, n° 5, pp. 3 et s.).

[436] V., par exemple, Chen Xiaochun, Hu Yangming, *« Jianshe yi gonggongliyi wei daoxiang de fuwuxing zhengfu »* [Construire le gouvernement de service dirigé par l'intérêt public] (Guangming ribao [Quotidien des Lumières], 13 avril 2005, p. 8).

[437] V., par exemple, Shen Zongling, *« Falixue yanjiu [Théorie du droit] »* (Shanghai renmin chubanshe, 1990, p. 61).

[438] V., par exemple, Wang Liming, *« Heli hefa youxu youdu »* [La limitation au droit de propriété par l'intérêt public] (Renmin ribao [Quotidient du Peuple], 7 novembre 2004, p. 7) ; Zhang Wuyang, *« Gonggong liyi jieding de shijianxing sikao »* [Réflexions sur la définition d'intérêt public] (Faxue [Law Science Monthly], 2004, n° 10, pp. 20 à 22) ; Yang Feng, *« Caichan zhengshou zhong gonggong liyi ruhe jiedi »* [La qualification d'intérêt public dans les expropriations] (Faxue [Law Science Monthly], 2005, n° 10, pp. 94 à 117).

public. Distinguer l'intérêt public de l'intérêt étatique serait nécessairement un changement radical dans la pensée juridique du Vietnam – pays socialiste en cours de transition. Cela, pourtant, n'est pas encore suffisant, parce que les contours de la notion d'« intérêt public » doivent absolument être précisés

1) Le recours à la notion d'affectation.

La notion d'affectation que connaît le droit français constitue probablement une suggestion pour traiter l'état flou de la notion d'intérêt public au Vietnam. Il faut absolument instituer certains critères qui donneront à un bien, à un projet ou à une opération le statut d' « utilité publique ». Ceux-ci doivent être plus clairs, plus précis et plus concis par rapport à la législation actuelle.

Le premier critère pour améliorer la situation est donc l'affectation à l'usage direct du public. La conséquence est qu'un projet d'investissement serait doté de la qualité d'intérêt public si celui-ci, après avoir été accompli, pouvait être mis à disposition du public (par exemples parcs, routes nationales, ponts, cimetières, constructions pour but religieux…). Globalement ce sont des lieux où tout administré pourrait accéder selon certaines conditions. Il faut remarquer qu'un bien affecté à l'usage du public ne veut pas dire « ouvert à tous ». Il peut faire, dans certains cas, l'objet d'une utilisation privative (exemples : les cimetières ou les emplacements sur les voies publiques occupés par les titulaires de permission de voirie). En plus, l'affectation ne doit pas être forcément gratuite (les autoroutes peuvent être à péage par exemple).

Le deuxième critère auquel on peut songer, beaucoup plus vaste, est l'affectation au service public. Dans la situation où la notion d'intérêt général n'est pas bien précisée par le droit vietnamien, le terme « service public » est également très vague. Il a été cependant reconnu car on peut le trouver dans des textes ainsi que dans la vie quotidienne. De temps en temps, le « service public » est un sujet qui attire l'attention du public. Certains spécialistes vietnamiens pensent que le service public est en cours d'évolution et que l'État doit avoir une nouvelle appréciation de cette formule[439]. Jusqu'à maintenant, les services publics se subdivisent en deux catégories principales[440] :

- la première catégorie désigne des activités qui répondent aux besoins fondamentaux de la société. Au Vietnam, l'éducation, la santé, la sécurité sociale, le sport, la culture ou les autres activités de loisirs, sont des missions de service public[441], mises en place par les établissements publics. À noter ici qu'en matière institutionnelle, les établissements publics vietnamiens sont régis soit par les Ministères du Gouvernement (régie en secteur), soit par les

[439] Pham Thi Hong Diep, *Quản lý nhà nước đối với dịch vụ công : Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam* [La gestion étatique du service public : expérience internationale, perspective de réformes pour la politique du Vietnam] (Revue scientifique de l'Université nationale du Vietnam, vol 29, n° 3, p. 26-32, 2013).

[440] S'agissant du service public, c'est la classification largement reconnue dans le monde juridique vietnamien jusqu'à maintenant. Cité par Tran My Linh, *Le droit du service public au Vietnam contemporain* (Mémoire du Master de droit, spécialité « Théorie et Histoire de l'État et du Droit », Faculté de droit, Université nationale du Vietnam à Hanoi, 2015, p. 47).

[441] Ce champ d'application est déterminé par le Décret n° 16 du 14 février 2015 du Gouvernement sur le régime du service public

Comité populaires des localités (régie en localité). Ils constituent ainsi une partie de l'Administration ;

- dans la seconde catégorie, on trouve les services essentiels pour la vie des citoyens : électricité ; eau potable ; gaz ; assainissement ; etc. La différence par rapport à la première catégorie est qu'elle est régie et exercée par les entreprises d'État qui sont indépendantes de l'Administration publique. Par ailleurs, les activités de ces entreprises ont une partie « commerciale », donc rentable. Elles sont alors réglées, en partie, par le droit du commerce comme les autres organisations économiques et les litiges relèvent de la compétence de la juridiction ordinaire au lieu de la juridiction administrative.

Une fois que le critère de l'affectation au service public est institué, un projet d'investissement ou une opération qui serait, dans l'avenir, la source d'une réquisition et libération foncière, devrait justifier la finalité de service public se trouvant dans l'une des deux catégories mentionnées ci-dessus, particulièrement dans les cas où l'investissement est à l'origine d'initiative privée. Malgré l'absence d'une définition bien précise de la notion de service public (c'est vraiment un défi, même pour d'autres systèmes juridiques beaucoup plus développés que celui du Vietnam), le recours à l'affectation au service public permettrait d'encadrer et de resserrer considérablement le recours à la réquisition pour cause d'intérêt public. Il pourrait ainsi limiter le pouvoir discrétionnaire des administrateurs fonciers.

Mais une autre question mérite d'être posée : le but économique peut-il être invoqué au titre de l'affectation à l'intérêt public ?

2) La question du but économique.

C'est cette question de l'encadrement des réquisitions qui a soulevé le plus de critique lors de la consultation publique organisée au début des années 2010. Selon la statistique de l'étude de Marie Lan Nguyen Leroy[442], lors de l'élaboration de la loi foncière de 2013, plus de 650 000 opinions ont été émises sur les conditions nécessaires au déclenchement d'une procédure de réquisition. 500 000 avis se sont opposés à ce que l'intérêt économique suffise à justifier une procédure de réquisition. Les débats à l'Assemblée nationale ont été très animés sur ce point. La LANDA, en se fondant sur la consultation publique, préconisait de ne permettre les réquisitions dans un but économique que lorsque cela concernait des projets d'infrastructures à intérêt public[443].

L'une des mesures phares de la nouvelle loi dans la lutte contre les dérives et l'apaisement des conflits fonciers réside dans la réduction des cas d'ouverture de procédures de réquisition. Dans l'ancienne législation de 2003, la réquisition était possible lorsque l'intérêt du projet était d'ordre économique. La loi de 2013 dans son article 62 dispose que l'ouverture d'une procédure de réquisition n'est possible que dans le but d'assurer *« le développement économique et social dans un intérêt national et public »*. Il faut donc que l'intérêt économique se combine avec un intérêt national et public pour que la réquisition soit possible.

---

[442]Nguyen Leroy (M.L.), *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au* Vietnam (*op.cit*, p. 62).

[443] Oxfam, LAND Alliance (LANDA), 2013, Tableau analysant les résultats de la mobilisation des politiques concernant le projet de réforme foncière, document non publié.

Pour certains députés, l'insertion d'une telle disposition serait inefficace car il est possible de considérer que la réquisition pour développer un intérêt national englobe de fait des projets de développement économique. En effet, cette interdiction n'est pas une avancée majeure, comme le fait remarquer le professeur Nguyễn Như Phát[444] ; elle ne fait que régulariser une inconstitutionnalité inhérente à la loi foncière du 26 novembre 2003. En effet, la Constitution du 15 avril 1992 ne permet pas d'exproprier pour des raisons de développement économique.

En réalité, parmi les fondements de la réquisition, le développement économique est le domaine qui préoccupe le plus le public. Dans la majorité des cas, les gens découvrent que leurs terrains, après réquisition, sont concédés à des investisseurs privés. La mise en valeur s'effectue ensuite par le biais de la construction des immeubles ou de nouvelles zones résidentielles. Dans ces cas, les terres agricoles sont converties en terres d'habitation. L'investisseur va construire un certain nombre de maisons, d'appartements puis les mettent en vente ou en location pour en tirer du profit. Une partie du profit retourne certainement à l'État comme contrepartie de l'accès à l'usage foncier. Dans les dernières années, les personnes réquisitionnées bénéficient également d'une partie « modeste » du profit. Ce soutien a pour but essentiel de faciliter et d'accélérer le processus de libération et de réquisition des terres, notamment dans les cas où on conteste la décision.

Certains fonctionnaires expliquent que les actions économiques effectuées soit directement par l'État, soit au moyen de délégation, ont un lien avec le développement général de l'économie nationale. Cela leur confère le

[444] Entretien avec le professeur Nguyễn Như Phát, directeur de l'Institut de l'État et du Droit, relevant de l'Académie nationale des sciences sociales, Hanoi, 20 juin 2014.

caractère d'utilité publique dans la mesure où les profits acquis enrichiraient le budget public, donc contribueraient à améliorer les services publics ou à réaliser de nouvelles constructions d'utilité publique. Ces actions économiques auraient la qualité d'utilité publique de manière indirecte. C'est une explication raisonnable. Cependant, il existe aussi des doutes sur le sujet. D'abord, on ne peut pas assurer que les actions économiques pilotées par l'État sont toujours rentables. Puis, même dans les cas où il y aurait des profits, il serait difficile de contrôler précisément leur affectation. Incorporer l'élément économique dans le champ de l'utilité publique est un enjeu de plus en plus controversé et fait douter de la pertinence de la réquisition. Dans cette logique, l'intérêt public n'est pas certain dans l'avenir alors que les gens ont dû subir des dommages réels.

Pour traiter ce problème, nous partageons l'opinion de Monsieur Dang Hung Vo[445]. Selon lui, c'est justement dans la pratique qu'il faudra bien apprécier les intérêts de chacune des parties : intérêt économique (au lieu de l'« intérêt public ») de l'État, intérêt des investisseurs et intérêt des réquisitionnés. Ainsi, l'opération de réquisition doit distinguer et concilier les intérêts divergents au lieu de les mettre tous sous l'expression « intérêt public ». Dans la pratique, le problème capital se trouve dans le fait que l'intérêt économique des usagers fonciers n'est pas suffisamment garanti au travers de la procédure de l'indemnisation, très controversée. Celle-ci sera donc le troisième élément qu'il faut traiter dans les réformes sur la réquisition foncière.

[445] Entretien avec le professeur Dang Hung Vo, ancien vice-ministre du Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, Hanoi, 5 septembre 2014.

3) L'indemnisation

En Chine, un courant de pensée considère que dans le contexte où *« la notion d'intérêt public est impossible à définir précisément »*[446], *l'efficacité des garanties du droit de propriété ne réside donc qu'en l'exigence d'indemnisation »*[447].L'importance de cette question est aussi reconnue par les personnes réquisitionnées au Vietnam, notamment dans la mesure où *« il n'est pas souhaitable, pour le moment, de réduire les réquisitions qui ont pour objectif de développement économique et social »*[448]. Malheureusement, la loi foncière du 29 novembre 2013 ne constitue pas un rempart contre les dérives et les expropriations abusives de la part des autorités locales et ne règle pas non plus l'un des problèmes les plus critiqués : la détermination du prix.

Il est toutefois possible d'observer deux « innovations » dans cette loi : selon l'article 113, les prix du foncier seront dorénavant revus tous les cinq ans par le Comité populaire de la province et ils devront être « adaptés » au prix du marché. La loi instaure également une Commission de Fixation des prix qui donnera son avis avant que le Comité populaire n'élabore le barème des prix du foncier.

---

[446] Jiang Bixin, Liang Fengyun, *« Wuquanfa zhong de xingzhengfa wenti »* [Des problèmes de droit administratif dans la loi sur les droits réels] » (*Zhongguo faxue* [China Legal Science], 2007, n° 3, p. 139).

[447] V., Zhang Qianfan, *« Gongzheng buchang yu zhengshouquan de xianfa xianzhi* [L'indemnisation juste et la restriction constitutionnelle aux prérogatives d'expropriation] (*Faxue yanjiu* [Chinese Journal Of Law], 2005, n° 2, pp. 25 à 37).

[448] Discours devant le Comité permanent de l'Assemblée nationale lors de la discussion sur le projet de la loi foncière le 18 avril 2013, retransmis par la chaîne publique VTV1 le même jour.

La législation antérieure indiquait déjà que le barème des prix devait être « proche » des prix du marché immobilier[449]. L'expression « adapté au prix du marché » contenu dans l'article 113 de la nouvelle loi ne semble pas apporter de précisions supplémentaires. En revanche, l'obligation légale de modifier le barème tous les cinq ans, assortie d'une modification ponctuelle si d'une année sur l'autre, le prix du foncier devait augmenter de 20%, pourra permettre de réduire l'écart entre les prix du marché et le barème étatique. Néanmoins, la réduction de cet écart restera toujours assujettie à la volonté politique des autorités provinciales. La dernière révision du barème étatique a eu lieu en 2007 sans remettre en cause cet écart.

L'instauration de la Commission de fixation du prix reprend, en effet, le rôle anciennement dévolu aux services des finances de la province, qui devait donner son avis sur les prix à inscrire dans la grille avant que le Comité populaire de la province n'officialise le barème. L'autonomie de cette commission censée apporter une expertise indépendante est remise en question. Car selon l'article 114, c'est le Président du Comité populaire de la province qui préside la Commission de fixation des prix, réduisant ainsi les possibilités d'émancipation de cette commission par rapport à l'organe qu'elle est censée conseiller.

Les raisons évoquées ci-dessus témoignent du fait que les nouveautés de la loi foncière du 29 novembre 2013 n'apportent pas beaucoup de solutions à la problématique du prix foncier. Celui-ci, comme le précise Monsieur le professeur Nguyen Nhu Phat, est encore influencé de manière importante par

[449] Article 56 alinéa 1 de la loi foncière du 26 novembre 2003.

les autorités étatiques[450]. La question soulevée et fortement critiquée par l'opinion publique depuis longtemps, reste à régler dans l'avenir : créer un mécanisme d'instauration du prix foncier pertinent, objectif et autonome. Cela ne peut se réaliser que par l'assouplissement de l'intervention publique et surtout, par la limitation du pouvoir des autorités provinciales dans ce domaine. Le point crucial est donc de libérer le prix du sol des « griffes » de l'administration et des mesures administratives mises en place en considération de la seule volonté de l'État. L'instauration d'une institution indépendante chargée de déterminer et de contrôler le prix du foncier (en fonction des situations particulières) est indispensable. Cette solution mérite d'être prise en compte dans l'avenir. C'était la proposition de certaines ONG, qui n'a pas malheureusement été prise en compte dans l'élaboration de la loi foncière de 2013.

La détermination du prix du foncier est la prémisse de la réforme sur l'indemnisation des personnes réquisitionnées. Il faudrait ensuite instaurer des exigences relatives à la règle de l'indemnisation.

La législation foncière vietnamienne, comme celle de la Chine, met l'accent sur le principe de l'indemnisation « à temps et raisonnable ». Cependant, il n'y a aucune précision détaillée sur ce sujet. En examinant ce point, nous nous approchons du point de vue du droit français qui exige l'indemnisation préalable en cas de privation du droit de propriété. Cela est tout à fait raisonnable dans la mesure où il s'agit d'aider les personnes victimes de réquisition à réorienter facilement leur existence (ce qui est extrêmement

[450] Entretien avec le professeur Nguyễn Như Phát, directeur de l'Institut de l'État et du Droit, relevant de l'Académie nationale des sciences sociales, Hanoi, 20 juin 2014.

important pour les paysans qui n'ont jamais eu d'autres activités que l'agriculture).

Comment déterminer une indemnisation « raisonnable » ? L'orientation du droit chinois sur cette question suggère une proposition intéressante, selon laquelle l'indemnisation exige non seulement le paiement d'une indemnité en numéraire, mais aussi les mesures de réinstallation des paysans. Celles-ci correspondent, par exemple, à l'attribution de nouvelles parcelles cultivables ayant la même productivité ; à la construction de nouvelles habitations pour reloger les émigrés suite à l'expropriation des terres ; à l'aide à la réinsertion professionnelle des paysans expropriés dans les secteurs économiques urbains. Ces mesures ont été ensuite largement reprises par la loi sur les droits réels, qui énumère les composantes des indemnités telles que l'indemnité à l'usage du sol, les frais de réinstallation des paysans, l'indemnité à la construction et les cultures sur les champs expropriés, la somme couvrant la cotisation de sécurité sociale des paysans expropriés, ainsi que l'obligation des gouvernements locaux d'assurer la condition de vie des paysans. Les mesures de la réinstallation ne sont pas absentes dans le droit foncier vietnamien. Toutefois, elles sont assez vagues et générales. Cet état de chose doit être traité au plus vite et demande plus de précisions. Certains éléments doivent aussi être complétés et renforcés dans un futur proche :

- premièrement, il faut renforcer la démocratie dans la gestion foncière en général et particulièrement dans les affaires de réquisition ;
- deuxièmement, il faut instaurer une institution indépendante. Quand l'indemnisation est fixée dans un « jeu fermé » entre l'investisseur et les

autorités étatiques, elle ne garantit jamais l'intérêt des personnes réquisitionnées.

Conclusion du § 1.

Il ressort de l'analyse des préconisations des acteurs étrangers sur la réforme foncière une quasi-unanimité pour une libéralisation du marché foncier, ce qui nécessite plus de droits, moins de restrictions de l'État, sauf dans les cas rares et clairement déterminés de terres et/ou d'usagers qu'il est jugé utile de protéger.

Il faudrait commencer par la réforme globale du système de l'administration foncière qui doit être plus simple, transparent et efficace. Les nouveaux éléments évoqués dans la loi foncière du 29 novembre 2013 répondent, en partie, à l'exigence du public. Cependant, ils ne peuvent pas remédier de manière forte et suffisante aux problématiques actuelles.

Cet état de chose est encore plus net quand on envisage les modifications concernant la question de la réquisition. Celles-ci demeurent encore incertaines et générales. C'est pourquoi nous suggérons de nouveaux encadrements dans un futur proche. Parmi ceux-ci, nous avons fait référence à certaines expériences étrangères : ainsi, à propos de la notion de l'affectation du droit français ou des règles chinoises relatives à l'indemnisation.

Mais les réformes de l'administration foncière nous semblent insuffisantes. S'acheminer vers de meilleures garanties des droits de l'individu dans ce domaine exige l'intervention des autres acteurs du système vietnamien.

§ 2. La participation des divers acteurs.

En même temps qu'assouplir le rôle de l'État dans le domaine foncier, les nouvelles réformes doivent viser l'encouragement de la participation des divers acteurs dans l'administration foncière. Dans une tendance générale au renforcement de la démocratie socialiste, que résume le slogan mobilisateur « *dân biêt, dân ban, dân lam, dân kiêm tra* » (le peuple sait, le peuple discute, le peuple applique, le peuple contrôle), l'avis du public sur les actions foncières de l'État est jugé indispensable (A). Nous constatons, d'autre part, que l'orientation des réformes réside non seulement dans l'adoption de nouveaux textes, mais aussi dans leur application. Dans ce cas-là, améliorer le système judicaire en mettant l'accent sur son rôle dans la consultation et dans le contrôle des actions foncières sera l'une des missions les plus importantes à envisager dans le futur du Vietnam (B).

A. Le renforcement de la consultation du public.

La loi foncière du 29 novembre 2013 souhaite apporter de nouveaux éléments d'encadrement permettant l'intervention plus large de la population. Certaines procédures de consultation de la population sont précisées :

- l'article 43 dispose que les autorités en charge de la planification et de la gestion des terres ont la responsabilité de demander l'avis du public. Le texte indique que la consultation pourra se faire à travers un site Internet pendant 30 jours ou par des consultations au niveau local. Toutefois, la LANDA souligne que la mise en application de ce droit n'est pas précisée par des dispositifs suffisamment clairs et détaillés. De plus, il n'y a pas d'obligation pour les

autorités locales de réaliser des études sur l'impact social et environnemental préalablement à l'élaboration de la planification[451] ;

- l'article 199 innove en donnant à la population la possibilité de surveiller les agissements des autorités en charge de la gestion du foncier, notamment dans le domaine de l'attribution des terres, de la location, des réquisitions ou encore du prélèvement des taxes. Afin d'exercer ce contrôle, une personne privée peut envoyer une lettre aux autorités administratives compétentes. Dans les faits, c'est une pratique que la population appliquait déjà avec plus ou moins de succès. Pourtant, la procédure et les modalités de prise en compte de ces lettres restent encore à préciser.

Dans un courrier adressé au Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, la Banque mondiale a proposé une nouvelle rédaction de l'article 94 du décret n° 43, précisant les contours de l'application de l'article 199 de la loi foncière. Elle préconise en effet d'assurer la transparence des résultats de la surveillance exercée par la population. Les conclusions ainsi que les modalités de résolution des problèmes soulevés devraient pouvoir être accessibles, notamment à travers une publication numérique. Cette dernière recommandation n'a malheureusement pas été reprise dans la version finale du décret.

L'état imparfait des réformes concernant la consultation du public se manifeste nettement en matière de réquisition. Seuls les éléments suivants sont évoqués dans la loi de 2013 :

---

[451] LAND Alliance (LANDA), 2014, « *Báo cáo đánh giá việc tiếp thu các ý kiến góp ý của DP Landa đối với Nghị định 43/2014/ND-CP hướng dẫn thi hành một số điều của luật đất đai sửa đổi* » [Rapport évaluant l'intégration des propositions des organisations internationales et de la LANDA dans le décret n° 43/2014/ND-CP].

- les personnes réquisitionnées doivent être consultées sur les solutions d'indemnisation et de relogement (article 69) ;
- les autorités doivent consulter la population sur les aides en matière de formation et les modalités de soutien pour changer de métier suite à une réquisition (article 84).

Le point le plus notable est que l'avis du public sur l'intérêt public du projet n'est pas pris en compte. Le caractère d'intérêt public est donc déterminé par l'autorité sans que les usagers n'en soient informés. Ceux-ci reçoivent un bulletin de réquisition et les moyens de communication locaux confirment la décision. Ce bulletin est également affiché dans le bureau du Comité populaire de la commune. En plus, une réunion est organisée avec les usagers réquisitionnés[452].

Un organisme *ad hoc* est mis en place pour piloter la phase de « libération » et l'indemnisation durant la procédure de réquisition. Après avoir été informées, les personnes victimes de réquisitions sont obligées de collaborer avec cet organisme dans l'enquête, l'examen et la délimitation du terrain ainsi que des biens immobiliers réquisitionnés. Si les usagers intéressés refusent de collaborer, l'organisme de libération et d'indemnisation et le Comité populaire de la commune mènent une campagne pour les convaincre. Dans un délai de dix jours, si les usagers refusent encore l'enquête et l'examen, alors la délimitation se réalisera de manière forcée par l'autorité administrative[453]. On peut constater nettement qu'à travers tout ce processus, les intéressés n'ont pas le droit de s'exprimer. De toute façon, la détermination

[452] Point a – alinéa 1 – article 69 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

[453] Point c, d – alinéa 1 - article 69 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

de l'utilité du projet porte le caractère unilatéral que les gens ne peuvent qu'accepter.

En effet, l'objet d'une enquête publique, en vertu de la loi foncière actuelle, vise seulement l'indemnisation et le soutien pour des personnes « réquisitionnées ». C'est justement dans cette phase que l'on pourrait trouver l'expression de la démocratie : il existe ici une rencontre entre l'autorité et les sujets réquisitionnés. La loi détermine que l'organisme de libération et d'indemnisation est chargé d'établir les solutions de soutien, d'indemnisation et de réinstallation. Une rencontre officielle est organisée entre les parties intéressées. C'est le lieu où les gens peuvent exprimer leur avis sur les solutions établies. Celles-ci, comme le bulletin d'inscription, doivent être affichées dans le bureau du Comité populaire de la commune[454].

L'organisme de libération et d'indemnisation fait le décompte des voix favorables, des voix défavorables ainsi que d'autres propositions des votants. La deuxième rencontre est organisée avec les personnes qui n'acceptent pas la solution de soutien et d'indemnisation. Une fois que les parties s'accordent sur le contenu de la solution de soutien et d'indemnisation, ce document est transmis à l'autorité compétente pour la réquisition. Celle-ci (le Comité populaire de la province ou du district, selon les cas) va élaborer simultanément deux actes : le premier est la décision administrative de réquisition du terrain. Le second est la décision d'approbation de la solution de soutien, d'indemnisation et de réinstallation[455]. Ainsi, le dialogue entre les « réquisitionnaires » et les « réquisitionnés » est désormais terminé. Les

[454] Point a – alinéa 2 – article 69 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

[455] Point a – alinéa 3 - article 69 de la loi foncière du 29 novembre 2013.

particuliers ont droit, soit à l'exécution de la décision promulguée, soit à l'engagement d'un recours administratif pour la contester.

L'enquête publique, au stade concernant l'établissement du soutien et de l'indemnisation, est formelle et n'a donc pas beaucoup de valeur dans la pratique. Cela s'explique par deux raisons suivantes :

- premièrement, les gens peuvent seulement exprimer un avis sur les solutions construites précédemment et unilatéralement par l'autorité. La loi ne leur permet pas de participer à leur préparation ;

- deuxièmement, la loi prévoit qu'il faut prendre l'avis des personnes réquisitionnées, mais elle ne parle pas de la question de la proportionnalité : quel pourcentage d'avis favorables et nécessaire pour que le projet de soutien et d'indemnisation soit approuvé ? En outre, en cas de vote négatif, quelles procédures devront suivre les fonctionnaires et quelles responsabilités porteront-ils s'ils n'effectuent pas la modification qui s'impose ? La pratique montre que dans la majorité des cas, ils ne tiennent pas compte du résultat des votes.

La démocratie au Vietnam en général et dans le domaine foncier en particulier exige des mécanismes juridiques plus détaillés, plus précis et plus rigoureux. Sinon, elle est juste formelle. Le slogan mobilisateur déjà évoqué : « *dân biêt, dân ban, dan lam, dan kiem tra* » (le peuple sait, le peuple discute, le peuple exerce, le peuple contrôle ») n'est pas bien appliqué dans certains domaines, dont le secteur foncier. En ce qui concerne la procédure de la réquisition, l'application des mécanismes démocratiques est extrêmement importante. De toute façon, l'acteur le plus touché par cette affaire devrait avoir le droit de s'exprimer.

En premier lieu, les gens ont le droit d'apprécier l'utilité du projet mentionné d'« intérêt public ». L'autorité est tenue de justifier l'affectation du projet qui doit être ensuite vérifiée et appréciée par les autres acteurs. L'avis du public, dans ce cas, est très important. Le peuple a absolument le droit de poser ces questions : à quoi son droit d'usage est-il affecté ? Comment se présentera le projet dans l'avenir ? Quel est son objectif, son utilité et son sens en faveur de la vie des gens dans la région ?

En second lieu, l'avis du public sur le projet de soutien et d'indemnisation devrait être recueilli de manière plus rigoureuse. En effet, la loi devrait prévoir la consultation des gens dès la phase de préparation. Les points du projet devraient être négociés, à ce stade, directement entre l'autorité et les personnes réquisitionnées. Cela réduirait les avis contradictoires entre les deux parties, contribuerait nettement à la conciliation des intérêts des acteurs concernés et donc aboutirait plus vite à un projet consensuel. Certaines localités ont déjà appliqué ce mécanisme dans la pratique et ont eu de bons résultats. D'autre part, il faudrait ajouter les dispositions complémentaires concernant la responsabilité de l'autorité dans la phase de l'enquête publique : l'inexécution des principes démocratiques, l'irresponsabilité dans la tâche de recueillir et de traiter l'avis du public devraient emporter certaines conséquences juridiques.

L'élargissement de la démocratie dans l'administration foncière est véritablement un défi, mais aussi un horizon inévitable dans un pays socialiste en cours de transition. Par ailleurs, s'agissant des évolutions politiques, institutionnelles et légales, on ne doit pas négliger les améliorations relatives au système judiciaire.

B. Le rôle indispensable du juge.

Le premier élément que l'on doit évoquer à titre liminaire est que le domaine foncier qui relève de l'administration étatique, entre complètement dans le champ de la juridiction administrative. Le tribunal administratif, considéré comme institution indépendante, est le mécanisme du règlement des conflits entre l'État – représentant de la propriété du peuple et les usagers fonciers. Si ces deux acteurs ne parviennent pas à un consensus recherché par différents moyens (le recours administratif, par exemple), le conflit sera traité par les juges administratifs. La justice administrative contemporaine du Viet Nam a vu le jour dans le contexte du Renouveau. C'est en cherchant à remédier aux inconvénients du recours administratif que les élites politiques vietnamiennes ont commencé à réfléchir à un système de contrôle juridictionnel de l`Administration. En général, le sens principal de la justice administrative vietnamienne, comme dans la majorité des pays, est de protéger le droit et l'intérêt légal du citoyen contre les actes de l'Administration (excès, abus de pouvoir, corruption, etc.). Dans l'état du droit positif vietnamien, l'intervention du juge dans la gestion foncière apparaît au moment où l'individu exerce un recours contre une décision ou une action administrative. Les juges ont ainsi pour fonction de juger les litiges et autres affaires relevant du pouvoir judiciaire[456]. En ce qui concerne la réquisition – domaine qui concentre énormément de réclamations, on l'a vu, la loi permet aux usagers d'engager un recours devant le tribunal administratif contre les décisions suivantes :

[456] Selon l'Article 1 de l`Ordonnance sur les juges et les assesseurs du 4 octobre 2002.

- décision administrative de réquisition foncière ;

- décision d'approbation du projet de soutien et d'indemnisation (prise en même temps que la décision ci-dessus) ;

- décision de règlement de la réclamation administrative de réquisition foncière. Si les gens n'acceptent pas la première décision, ils ont le droit faire un recours administratif pour la contester. La demande sera traitée par l'autorité administrative, puis retournée au requérant en acte intitulé « décision du règlement du recours administratif ». Cette dernière décision est-t-elle susceptible de recours ? Le droit de la justice administrative considérait originellement que seule la décision administrative initiale pouvait faire l'objet d'un recours. Cela a été maintenu jusqu'à la loi relative à la justice administrative n° 64 du 24 novembre 2010 ;

- enfin, action administrative dans l'exécution de la décision de réquisition foncière.

Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, la volonté de l'autorité est déjà concrétisée en actes administratifs (textes ou actions) qui ne sont pas acceptés par le public. Nous proposons un nouveau mécanisme permettant l'intervention du juge administratif avant la promulgation de l'acte. Il serait considéré comme un contrôle indépendant et préalable de la légalité ainsi que du contenu des décisions administratives intéressant la réquisition.

Tout d'abord, nous pensons que le juge a absolument le droit de contrôler la finalité du projet d'intérêt public. Dans l'état du droit positif, le caractère d'intérêt public du projet est unilatéralement décidé par les administrateurs. Cet état de fait ouvre une liberté « dangereuse » car l'autorité

peut récupérer de manière arbitraire le droit d'usage des particuliers au nom de l'affectation à l'intérêt public. Dans ce contexte, l'intervention du tiers indépendant de l'autorité administrative est, à notre avis, indispensable. En outre, cet acteur doit être suffisamment « puissant » pour contrebalancer l'Administration. L'intervention du peuple, dans cette situation, est aussi importante, mais elle ne serait vraiment pas efficace. On peut donc compter sur le juge pour réaliser l'examen et la vérification de la qualité du projet. Dans ce mécanisme, l'acteur « expropriant » devrait justifier la finalité du projet devant le tribunal administratif. Le juge va examiner la qualité d'« intérêt public » du projet. La notion d'affectation qu'on a évoquée dans la partie précédente serait probablement appliquée à ce stade. Le juge pourrait, par ailleurs, avoir recours au principe du droit français dit du bilan « coûts-avantages » : les inconvénients nés de l'expropriation ne doivent pas être excessifs par rapport aux avantages. Le but est d'avoir une appréciation la plus juste et objective possible sur la finalité dite d'« intérêt public » déclarée par l'administrateur. Ce mécanisme permet, d'autre part, au juge de contrôler la légalité du projet ou les autres éléments en cause : la conformité aux documents d'urbanisme ; les impacts éventuels sur l'environnement, etc. La participation des spécialistes serait également prise en compte. Finalement, lorsque les conditions sont satisfaisantes, le projet mentionné d'« intérêt public » devrait être reconnu par un acte du tribunal administratif. C'est la condition préalable pour la mise en œuvre du projet. Tout ce processus est, à notre avis, indispensable bien qu'il prenne inévitablement plus de temps que le mécanisme actuel. Il permettrait une meilleure sauvegarde du droit d'usage foncier de l'individu.

Ensuite, la phase de détermination de soutien et d'indemnisation demande également l'intervention de la juridiction administrative. Dans l'état du droit foncier actuel, ces éléments sont négociés par les deux parties dans la relation de réquisition. À notre avis, l'assistance d'un tiers autre que l'autorité et l'usager est extrêmement importante. Le calcul de la valeur du terrain réquisitionné ainsi que de l'indemnisation est délicat et compliqué. Il doit prendre en compte certains éléments : le préjudice que subit l'usager ; la capacité de subsistance de l'usager après la réquisition ; la qualité et la perspective du projet, etc. Nous proposons une réforme distinguant les deux principes d'indemnisation suivants.

Premièrement, s'agissant de la réquisition pour la défense nationale, la sécurité publique ou d'autres intérêts publics à but non lucratif, l'indemnisation va s'appuyer sur les principes du droit administratif prenant en compte un critère matériel : le préjudice matériel ou la dépréciation du terrain et des biens par l'expropriation.

Deuxièmement, en ce qui concerne la réquisition pour le développement, cette catégorie ne relève pas, à notre avis, du droit administratif. Les opérations économiques dirigées par l'État (soit en régie, soit en délégation ou en PPP) sont nécessairement régies par les règles du droit commun. Il faudrait les séparer des activités « purement » d'intérêt public qui n'intéressent absolument pas l'élément économique/lucratif. Dans les affaires de réquisition ayant un but économique, l'indemnisation doit s'appuyer sur les mécanismes du marché, notamment la valeur du bien immobilier. D'autre part, la perspective de la rentabilité du projet a besoin d'être bien analysée et le juge doit en tenir compte lors du partage raisonnable des intérêts des parties. En effet, l'État devrait racheter le droit d'usage des particuliers au prix du marché

s'il en a besoin. Le projet est nécessairement considéré alors, comme un besoin propre de l'État, mais pas du « public ».

Le juge peut se fonder sur cette classification pour traiter les affaires de réquisition. L'indemnisation sera réglée en fonction de la nature de chaque affaire. Il faut rappeler que le rôle du juge est indispensable, considéré comme intermédiaire entre les deux parties dans une relation dont l'indemnité représente le point crucial. La décision du juge sur cette question sera plus juste et plus objective que celle de l'Administration. Dans cette tâche, il peut recourir à l'assistance de spécialistes dans les domaines en cause, ce que les deux parties ne peuvent pas faire à l'heure actuelle.

Les changements mentionnés ci-dessus sont très importants. Mais l'une des questions qui se posent est de savoir comment ils pourraient être mis en œuvre. La question de l'impartialité des juges est souvent mise en cause, du fait des liens étroits entre les juges et les autorités provinciales. Les décisions des juges sont, dans la plupart des cas, conformes aux directives politiques, leur nomination dans les échelons supérieurs en étant ainsi favorisée. Il en résulte que tous ces éléments de réforme doivent se réaliser parallèlement à l'effort d'amélioration de l'indépendance du juge administratif, ce qui demeure encore une vraie problématique au Vietnam[457]. La modernisation de la gestion foncière doit ainsi s'inscrire dans une évolution systématique.

---

[457] L`article 130 de la Constitution 1992 dispose que *« Pendant le jugement, les juges et les assesseurs populaires sont indépendants et ne sont soumis qu`à la loi »*. Cette disposition est souvent reprise par les textes fondamentaux tels que la Loi sur l`organisation des tribunaux populaires, le Code de la procédure pénale, le Code de procédure civile et la Loi sur le contentieux administratif, mais sans comporter davantage de précisions. On estime généralement que cette disposition proclame tout simplement le principe de l`indépendance

Conclusion du § 2.

Le sens des réformes foncières réside dans la volonté d'apporter plus d'impartialité dans les relations foncières entre le peuple et l'État. Dans une telle logique, la participation des acteurs en matière de gestion du foncier est extrêmement importante car elle constitue une force qui contrebalance le pouvoir de l'État en ce domaine.

La prise en compte de la consultation du public renforce l'élargissement de la démocratie, encore assez formelle dans les relations foncières actuelles. En tout état de cause, l'avis du public dans les décisions qui l'intéressent est indispensable.

Le rôle des autorités judicaires dans le contrôle des actions foncières de l'État et dans la mise en œuvre des garanties des droits des usagers est aussi extrêmement important. Pourtant, l'intervention du juge sera plus ou moins dépendante de la politique judiciaire du Vietnam dans l'avenir, en ce qui concerne notamment l'indépendance dudit juge en ce qui concerne les décisions concernant l'Administration publique.

---

des juges et des assesseurs. Le principe de l`indépendance du juge vietnamien a, en réalité, une portée très limitée en raison de la conception restrictive qui prévoit au Vietnam en la matière.

Conclusion du Chapitre II.

La partie intitulée « Ce qu'il faudrait faire » a renvoyé à une série de réformes pour les années à venir du Vietnam. Cette nouvelle vague ne semble pas prête à s'affranchir des grands principes sur lesquels a été bâti le système foncier du pays. Les réformes proposées dans cette recherche sont élaborées dans leur perspective, c'est-à-dire, en considérant ce que le Vietnam est prêt à faire, toujours en gardant le régime actuel. Il s'agirait de « changer dans le cadre », et non de « changer de cadre ».

L'évolution doit s'effectuer, en amont, à propos de la nature de l'État en ce domaine. Nous pensons à une nécessité urgente d'avoir un éclaircissement de la qualité de l'État du Vietnam en matière de la propriété foncière. Les fondements théoriques rappelés et les démonstrations issues de la pratique de la relation foncière nous montrent l'image de l'État-puissance publique dans ce domaine. Par conséquent, l'idée d'État propriétaire, maître suprême de la ressource foncière, devrait être complètement rejetée dans la pensée des élites politiques vietnamiennes d'une part, d'autre part (et cela est plus important), dans les moyens de l'administration foncière. Dans cette logique, le caractère d'un État – puissance publique doit être encadré par le but d'intérêt général ainsi que par le régime de la responsabilité publique.

L'objectif crucial et final de toutes les réformes est sans doute la meilleure protection des droits de l'individu. Nous mettons l'accent sur la socialisation du système foncier dans le futur du Vietnam. Celle-ci implique, en premier lieu, l'assouplissement des interventions étatiques en ce domaine. L'administration foncière a besoin d'être rénovée de manière simplifiée,

transparente et efficace. En second lieu, les actions foncières étatiques dans la procédure de réquisition doivent certainement évaluer, notamment le fondement de la réquisition (le but d'intérêt public) et les modalités de l'indemnisation.

La garantie du droit des usagers exige également la participation des autres acteurs. Les mécanismes « hors de l'État » comme l'intervention du public et le contrôle des juridictions représente des pistes importantes afin de s'acheminer vers un système clair, objectif et impartial. Cette mutation correspond à l'espoir des paysans, des promoteurs immobiliers, des investisseurs, des étrangers et tous les usagers fonciers dans la société vietnamienne.

Conclusion du Titre II.

Les derniers développements de la thèse constituent sans doute la partie la plus importante de notre recherche. Nous avons parlé de l'histoire de l'État et du régime foncier vietnamien dans la première partie. Le propos s'est ensuite poursuivi par la description des participants de la relation foncière actuelle : institutions foncières ; usagers ; mécanismes et acteurs de contrôle. Les développements ont en outre abordé les conséquences foncières du régime actuel. Enfin, nous avons de suggéré certaines pistes de réformes pour la rénovation du droit foncier vietnamien.

Il existe, au travers de nos analyses, un lien entre les conséquences et les idées de réforme : la définition du rôle foncier de l'État induit un renforcement du droit des usagers. De cette manière, la terre est vraiment considérée comme un bien appartenant à l'individu, au lieu d'un bien relevant de l'État (comme c'était le cas avant le *Doi Moi*). Dans cette optique, elle a une propre valeur qui est déterminée et réglée par les mécanismes du marché, au lieu d'être soumise aux directives de l'État.

La mise en clair de la notion d'intérêt public, de son étendue et de son champ d'application vont réduire les abus de pouvoir dans les affaires de réquisition foncière (problématique la plus critiquée actuellement).

Nous espérons que les perspectives de réforme évoquées dans cette recherche seront des suggestions intéressantes pour le législateur et les administrateurs vietnamiens. Certaines personnes invoquent le régime politique actuel comme la raison fondamentale de tout ce qui ne va pas aujourd'hui dans le domaine foncier en particulier, dans le droit et

l'Administration publique en général. Cependant, en se référant à l'état assez positif de la rénovation de l'administration foncière de la Chine - pays au régime politique proche de celui du Vietnam, nous avons confiance dans les futures réformes du droit foncier, tout en gardant les principes fondamentaux du régime actuel. Les élites politiques devraient prendre en compte l'évolution inéluctable de la question foncière contemporaine.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

La seconde partie de la thèse montre la continuité de l'histoire de l'État et de la propriété foncière du Vietnam, depuis les réformes du *Doi Moi* jusqu'à l'heure actuelle. Elle se focalise particulièrement sur les problèmes contemporains, ceux qui tournent autour de « la propriété du peuple entier, représenté par l'État ».

Les trois questions traitées (institutions, conséquences, réformes) ont été mises en ordre dans notre étude, en espérant présenter au lecteur un point de vue global sur une question fondamentale et « brûlante » du droit positif vietnamien. Le foncier est au centre des préoccupations de nombreux acteurs et qui pose, à l'heure actuelle, de multiples questions. En ce qui concerne la gestion étatique, ce sont par exemple l'organisation des institutions, la décentralisation du pouvoir, les moyens de vérification et de contrôle de l'action des autorités. En matière économique, ce sont les conséquences sur le droit d'accès aux ressources, les garanties en vue de l'exploitation agricole, le marché immobilier ou la sécurité du droit d'usage (qui est théoriquement considéré comme une marchandise). Au niveau social, ce sont les problématiques qui découlent de l'urbanisation et de la périurbanisation : la déstabilisation du mode de vie des paysans, un marché de l'emploi défaillant, l'existence de fléaux sociaux, la perte des traditions culturelles dans les vieux villages ruraux, etc.

Tous ces éléments s'inscrivent dans un contexte où le Vietnam semble prêt à faire une nouvelle réforme forte. Nombre de conférences ont été organisées et des programmes de rénovation sont bâtis ou en cours

d'établissement avec la participation de la société civile, des acteurs étrangers et du monde juridique. Dans cette ambiance et dans le champ de notre recherche, nous avons proposé certaines pistes de réforme qui se fondent sur les éléments jugés, à notre avis, fondamentaux : la nature de l'État dans le domaine foncier, son but d'intérêt général et le régime de la responsabilité publique ; l'assouplissement de l'interventionnisme étatique en même temps que l'établissement de meilleures garanties pour les usagers, etc. Nous espérons contribuer à la réforme du système juridique et de l'administration foncière afin de remédier aux problèmes actuels et de mieux s'adapter aux exigences du contexte contemporain, tout en conservant et en maintenant les valeurs traditionnelles de notre pays, mentionnés dans la partie historique de cette thèse.

CONCLUSION GENERALE

Le système foncier vietnamien, durant de nombreux siècles, a agrégé des héritages à la fois féodal-confucéen (avec le maintien de la propriété villageoise), colonial (dans les méthodes de sécurisation foncière) et socialiste (dans le rejet d'une propriété foncière privée pleine et entière). La propriété foncière, qui se trouve toujours au centre des politiques publiques, a connu des évolutions permanentes tout au long de l'histoire du pays.

En dépit de la diversité des formes de propriété, le système foncier peut se résumer autour de trois catégories ayant toujours coexisté : la propriété publique de l'État, la propriété privée et la propriété villageoise (une sorte de propriété publique au niveau local). La dernière catégorie joue encore un rôle vraiment limité, dans un but purement religieux ou culturel propre à chaque localité. Elle ne pose pas de questions juridiques qui méritaient vraiment de s'y intéresser. La problématique concernait donc surtout la complexité de la distinction entre propriété publique et propriété privée. C'est une question large, difficile à étudier et sensible dans le contexte vietnamien actuel, mais qui méritait justement d'être étudiée.

Afin d'accélérer son développement économique, le Vietnam, sous la direction du PCV, s'est engagé dans la voie de la transition, dont les principes de l'économie libérale ont été évoqués. La conséquence est la coexistence du secteur public et du secteur privé dans la vie économique et sociale du pays. La propriété foncière montre typiquement cet état de fait : la terre est la « propriété du peuple représentée par l'État », mais le citoyen peut posséder

des terrains par lui-même. Le caractère flou de la notion de « propriété du peuple » et les contraintes sur le droit d'usage du sol des particuliers exigeaient une étude sérieuse du système contemporain. Il faut en effet absolument tracer une « frontière » entre propriété publique et propriété privée. Dans cette relation, le secteur privé doit être encouragé, notamment vu le nouvel intérêt que les dirigeants socialistes manifestent, selon lequel *« le droit étatique, quelle que soit la forme que revêt le régime en place, ne joue de rôle que de manière ponctuelle et dans un bien précis »*[458].Il est donc important de sauvegarder les droits fonciers des citoyens, en favorisant leur accès aux ressources foncières, et de pérenniser ces droits. De plus en plus, le particulier devient le maître de son terrain grâce à une gestion simplifiée, transparente et efficace des administrations foncières.

L'intervention étatique doit être assouplie et n'existe que dans les conditions restreintes imposées strictement par la loi. La réquisition pour cause d'utilité publique illustre nettement cette manifestation de puissance publique. La réforme doit s'orienter vers une précision concrète du fondement de cette procédure, en mettant en place des mécanismes démocratiques et l'intervention d'un système judiciaire indépendant. L'idée est de n'admettre la propriété publique que dans des cas vraiment particuliers, qui doivent être parfaitement justifiés et contrôlés.

En résumé, le système foncier vietnamien est encore fondé sur la propriété publique, symbole de l'État socialiste, qui joue un rôle très puissant (voire arbitraire) dans la vie quotidienne des citoyens. La propriété privée est

---

[458] Nguyen (N.D.), Leroy (C.E.), *Pluralité des approches juridiques de la pluriculturalité au regard de la conception du patrimoine en droit vietnamien,* http://fr.jurispredia.org/index.php/ 10 mai 2005.

encouragée par les autorités publiques et paradoxalement limitée et affaiblie par ces mêmes autorités. Cet enjeu est lié au contexte de la construction de l'État de droit au Vietnam. En fait, *« l'État de droit vietnamien est un modèle unique, élaboré dans la tradition de l'accueil des modèles étrangers sans jamais les imiter de manière intégrale. Ainsi, le concept de l'État de droit en cours de construction, intègre les garanties en termes de prédictibilité sans cependant renoncer à l'encadrement socialiste »*[459].

Pour conclure, malgré les choix politiques, les élites vietnamiennes doivent absolument remédier aux faiblesses dans la technique d'administration du pays. Cet impératif est extrêmement important en ce qui concerne la question foncière. Les réformes en ce domaine sont inéluctables. Elles contribueront au renforcement de l'État de droit, en s'acheminant vers une intégrité renforcée de l'appareil d'État et du Parti. Ensuite, elles favoriseront l'intégration du Vietnam dans la sphère internationale. Ces réformes pourraient enfin revaloriser les originalités enracinées dans la tradition vietnamienne, notamment la civilisation agricole et la culture villageoise.

[459] Nguyen (M.), *Le modèle français de Partenariat public-privé : enjeux et conséquences pour le Vietnam (*Th. Droit, Toulouse, 2016, p. 335).

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I/ Ouvrages et articles en langue française

A. Ouvrages généraux

Auby (J-M), Auby (J-B), Bon (P.), Terneyre (P.), *Droit administratif des biens*, 7ème édition, Dalloz, 2016

Berthélemy (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 9ème édition, Rousseau, 1920

Braibant (G.), Stirn (B.), *Le droit administratif français*, Dalloz, 2002

Chapus (R.), *Droit administratif général*, 14ème édition, Montchrestien, tome 1, 2000

Chevallier (J.), *Le service public*, Paris, PUF, 2008

David (R.), Jauffrez-Spinosi (C.), *Les grands systèmes de droit contemporain*, Dalloz, 1992, Précis, n° 248

Foulquier (N.), *Droit administratif des biens*, Lexisnexis, 2018

Gaudemet (Y.), *Droit administratif des biens*, Traité de droit administratif, 15ème édition, LGDJ, 2014

Hauriou (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 12ème édition (réed.), Dalloz, 2002

Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2ème édition, Berger-Levrault et Cie., 1896

Lombard (M.), Dumont (G.), *Droit administratif*, 6ème édition, Dalloz, 2005

Marais (B.), *Droit public de la régulation économique*, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2004

Marx (K.), *Le Capital*, Paris, Alfred Costes, t. IV, 1946

Morand-Deviller (J.), *Droit administratif des biens*, Montchrestien, 2018

Nicinski (S.), *Droit public des affaires*, 6ème édition, Montchrestien, Précis Domat, 2018

Terre (F.), Simler (P.), *Droit civil. Les biens*, 7ème édition, Dalloz, 2006

B. *Ouvrages spécialisés*

Albagli (C.), *La transition chaotique*, Panthéon Assas Paris 2, LGDJ, 1994

Auby (J-B.), *La globalisation, le droit et l'État,* 2ème édition, LGDJ, 2010

Bésanger (S.), Schulders (G.P.), Wang (G.), *Les relations internationales en Asie-Pacifique*, Alban, 1998

Bettio (N.), *La circulation des biens entre personnes* publiques, LGDJ, 2011

Briffaut (C.), *Droit civil sino-annamite – Etude sur les biens cultuels familiaux en pays d'Annam*, L. Larose & L. Tenin, 1907

Camerlynk (G.H.), *Cours de droit civil annamite*, Tome 1, Hanoi, 1938

Capeller (W.), Kitamura (T.), *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales*, Emile Bruylant, 1999

Chamard (C.), *La distinction des biens publics et des biens privés,* Nouvelle Bibliothèque de thèses, Dalloz, 2002

Cros (L.), *L'Indochine française pour tous,* Albin Michel, 1931

Cultru (P.), *Histoire de la Cochinchine française des origines à 1883*, Challamel, 1911

Dalloz (J.), *Dictionnaire de la Guerre d'Indochine,* Armand Colin, 2006

Dareste (P.), *Traité de droit colonial*, Tome 2, Impr. Du Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales, 1931

Delalande (P.), *Vietnam Dragon en puissance, facteurs politiques, économiques, sociaux*, L'harmattan, 2007

Deloustal (R.), *Recueil des textes annamites*, Ernest Leroux, 1911

Dislère (P.), *Traité de législation coloniale*, 4ème édition, 1914

Eminescu (Y.), Popescu (T.), *Les codes civils des pays socialistes – Etude comparative*, Bucarest et Paris, Ed. Aca. Répu. Soc. Romania et LGDJ, 1980

Duchère (Y.), *La République socialiste du Vietnam est-elle autoritaire ?*, http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/ailleurs/vietnam-regime-autoritaire

Durand (B.), Langlet (P.), Nguyen (C.T.), *Histoire de la codification juridique au Vietnam*, Faculté de droit, Montpellier, 2001

Escarra (J.), *Le droit chinois*, Henri Vetch, 1936

Fauconnet (C.V.), *Enfance, état des lieux : Vietnam au cœur de la francophonie*, L'Harmattan, 1998

Franchini (P.), *Les Guerres d'Indochine* tome 1 : *Des origines de la présence française à l'engrenage du conflit international*, Pygmalion, 2008

Feray (P.R.), *Le Viêt-Nam*, P.U.F, 2001

Gauthier (A.) et Reynaud (A.), *Genèse et économie de l'U.R.S.S , De Lénine à Gortbatchev et à la perestroika*, 6ème édition, Bréal, 1989

Gourou (P.), *Les paysans du delta tonkinois : Etude de géographie humaine*. Paris, Les Éd. d'art et d'histoire, 1936

Gourou (P.) *L'utilisation du sol en Indochine française*, Hartmann, 1940

Grammont (L.), *Onze mois de sous-préfecture en Basse Cochinchine*, Challamet Aîné, 1863

Guigou (J.L.), *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, 1982

Henry (H.), *Économie agricole de l'Indochine,* I.D.E.O., Hanoi, 1932

Jisheng (Y.), *Stèles. La Grande famine en Chine 1958-1961* (traduit du chinois par Louis Vincenolles et Sylvie Gentil), Seuil, 2012

Kamenarovic (I.P.), *La Chine classique*, 3ème Édition, Les Belles Lettres, 2002

Kornai (J.), *Socialisme et économie de la pénurie*, Economica, 1984

Lavigne (M.), *Economie du Vietnam : Réforme, ouverture et développement*, coll. « Pays de l'Est », L'Harmattan, 1999

Le (T.K.), *Le Vietnam, Histoire et civilisation*, Les Éditions de Minuit, 1955

Luguern (J.), *Le Vietnam*, Karthala, 1997

Luro (M.), *Cours d'administration annamite,* Éd : Saigon, 1875, mise en ligne sur Bnf (Bibliothèque nationale de France) en 2009

Marange (C.), *Le communisme vietnamien*, Les presses de Sciences Po, 2012

Mathieu (E.), *La propriété foncière et ses modalités en droit annamite*, Librairie de la Société du recueil J-B.Sirey & du Journal du Palais, Paris, 1909 (rééd. Hachette/ Bnf, 2018)

Millot (P.), *Les inspections générales ministérielles dans l'administration française*, Economica, 1983

Ming Gao, Hao Li, *Le contentieux administratif en Chine*, Etude & documentation française, 1990, numéro 42

Ngo (K.C.), Nguyen (D.N.), Boudarel (G.), Prin (L.), *Propriété privée et propriété collective dans l'ancien Vietnam*, L'Harmattan, 2000

Paquet (E.), *Les transformations des entreprises d'État depuis 1987,* Karthala, 2004

Pasquier (P.), *L'Annam d'autrefois,* Challamel, 1907

Piquet (H.), *La Chine au carrefour des traditions juridiques,* Bruylant, Bruxelles, 2005

Robequain (Ch.), *L'évolution économique de l'Indochine française,* Centre d'études de politique étrangère, 1939

Schreiner (A.), *Les institutions annamites en Basse-Cochinchine avant la conquête française,* t. II, Saigon, Claude et Cie, 1901

Silvestre (J.), *Considérations sur l'étude du droit annamite,* Paris : Administration du recueil général de Jurisprudence coloniale, tribune des Colonies et des protectorats, 1901

Solus (H.), *Traité de la condition des Indigènes en droit privé, Sirey, 1927*

Thirion (N.), *Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché,* Bruylant, LGDJ, Bruxelles, 2002

Tixier (P.E.), *Du monopole au marché, la stratégie de modernisation des entreprises publiques,* La Découverte, 2002

Trebuil (G.), *Le riz : enjeux écologiques et économiques »,* Belin, Paris, 2004

Venard (B.), *Economie et management dans les pays en transition,* ESSCA, 2001

Vénédiktov (A.V.), *Proprietatae socialista de stat* (La propriété socialiste d'État), Bucarest, E.S.P.L.S.D., t. I, p. 51 (traduction en langue roumaine de l'édition originale en langue russe)

Wilhelm (R.), traduction française de Lepage (G.), *Histoire de la civilisation chinoise*, Bibliothèque Historique, Éditions Payot, 1931

Yolka (P.), *La propriété publique. Éléments pour une théorie*, LGDJ, 1997

C. Articles

1) Droit vietnamien

Bui (N.H.), Nguyen (D.T.), *Le développement de l'agriculture vietnamienne au cours des 15 dernières années*, Vertigo – la revue électronique en science de l'environnement (en ligne), Volume 3, Numéro 2, Octobre 2002

Cao (X.D.), Tran (T.A.D.), *Transition et ouverture économique au Vietnam : une différence sectorielle*, Économie Internationale, La Doc. française, 2005, p. 156

Delalande (P.), *Vietnam : le régime de parti unique communiste peut-il durer ?*, disponible sur le site http://www.aafv.org/Vietnam-le-regime-de-parti-unique, 22 novembre 2013

Deloustal (R.), *La justice dans l'ancien Annam, traduction et commentaire du Code des Lê*, In : *Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient*. Tome 9, 1909, pp. 91-122

Doan (D.T.), *Les conditions d'une économie de marché à orientation socialiste au Vietnam*, Alternatives Sud, vol. III : Socialisme et marché : Chine, Vietnam, Cuba (Cahiers édités par le Centre tricontinental, Louvain-la-Neuve, 2001)

Gironde (C.), *Libéralisation et développement agricole au Nord-Viêtnam (*in : « *Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique Latine. Mélanges en l'honneur de Gilbert Étienne,* PUF, 1998, p. 122)

Gironde (C.), Tréglodé (B.D.), *« L'Asie du Sud-Est 2011/Les évènements majeurs de l'année »*, Irasec, 2011, pp. 309-331

Guy (T.), Mahabub (H.), *Les grands types de rizicultures en Asie du Sud-Est : transformations récentes, enjeux actuels et perspectives d'évolution,* Tiers-Monde, 2000, tome 41, numéro 162 (Mutations de l'agriculture en Asie du Sud-Est, sous la direction de Marc Dufumier), pp. 277-299

Harbulot (C.), *Intelligence économique au Vietnam,* mis en ligne sur www.m2ie.fr le 19 septembre 2009

Harnois (N.), *La dynamique sociale dans un squat au Vietnam*, in Trinh Duy Luan et Hans Schenk (eds), *Shelter and living in Hanoi,* vol. 1, Hanoi, Cultural publishing house, 2002, pp. 104-135

Henaff (N.), « *Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Vietnam »*, Revue de sciences sociales au Sud, PFNSP, 2006, p. 86

Hong Van, *La terre est la propriété de tout le peuple*, vovworld.vn, 22 mars 2013

Ionasco (A.), *Les types et les formes de propriété en droit socialiste,* Revue internationale de droit comparé, Vol. 21, Juillet-Septembre 1969, pp. 499-508

IRD, *Regards croisés sur Hanoi, transition, spécificité urbaine et choix de développement,* Actes du séminaire, 12-14 novembre 2002, 13/10/2015

Khérian (G.), *Les méfaits de la surpopulation deltaïque*, Revue indochinoise juridique et économique, 1938, III, p. 476

Labbe (D.), Musil (C.), *L'extension des limites administratives de Hanoi : un exercice de recomposition territoriale en tension*, Cybergeo : European Journal of Geography [Online], Regional and Urban Planning, document 456, http://cybergeo.revues.org/24179, 14/10/2011

Mac Laren (F.), *La loi foncière du Vietnam*, in René Parenteau (dir.), *Habitat et environnement urbain au Vietnam*, Paris, Karthala, pp. 77-85

Mallon (R.), Van Arkadie (B.), *Vietnam: a Transition Tiger ?*, The Australian National University Press, 2000, p. 13

Maspero (H.), *La géographie politique de l'Annam sous les Lê, les Trân et les Hô (X et XVème siècles)*, Bulletin de l'École Français d'Extrême-Orient, Paris

Nguyen (D.N.), *Désurbanisation et développement régional au Vietnam (1955-1977)*, International Journal of Urban and Regional Research, vol 2, n° 2, 1977, pp. 330-350

Nguyen (N.D), *Nature juridique du droit d'usage du sol en droit vietnamien à la lumière du droit des biens français*, In : *Revue internationale de droit comparé.* Vol 58, n° 4, 2006, pp. 1203-1229

Nguyen (N.D.), Leroy (C.E.), *Pluralité des approches juridiques de la pluriculturalité au regard de la conception du patrimoine en droit vietnamien*, http://fr.jurispredia.org/index.php/ 10 mai 2005.

Nguyen (T.A.), *Parti communiste et libéralisation économique au Vietnam, Echanges, Ethiques et Marchés Europe-Asie* (Colloque organisé à la Rochelle le 13 décembre 1999 et les 11-12 décembre 2000)

Nguyen (T.T.H.), *L'histoire et le rôle de l'armée populaire du Vietnam – une approche de sa situation aujourd'hui*, AAFV en ligne (Association d'Amitié Franco-Vietnamienne), 22 janvier 2010

Nguyen (T.L.), *Vers un équilibre entre zones rurale et urbaine de Hanoi*, Courrier du Vietnam, 04/08/2008

Pandolfi (L.), *Prix fonciers au Viet-nam : les paradoxes du socialisme du marché.* (In Études Foncières, n° 93, 2001, p. 38-41)

Papin (P.), *Hanoi et ses territoires*, Bulletin de l'École Français d'Extrême-Orient, Paris, EFEO, n° 82, 1995, pp. 201-230

Pham (C.D.), *L'agriculture vietnamienne dans la « paix française »*, in Rev. franç. d'Hist. d'Outre-Mer, t. XVI, 1979, p. 73-91

Pham (C.D.), *L'accaparement des terres au Vietnam pendant la période coloniale*, In : Revue française d'histoire d'outre-mer, tome 72, n° 268, 3è trimestre 1985, pp. 257-290

Phan (V.M.), *Les entreprises publiques au Vietnam : situation, évolutions et enjeux*, in Forum économique et financier franco-vietnamien, Hanoi, mars 2009

Pham (V.D.), *La question paysanne au Vietnam*, Paris, La nouvelle revue internationale, 1959, p. 8

Prouzet (M.), *L'obscure clarté de l'aménagement foncier au Vietnam, à l'heure de « l'économie de marché à orientation socialiste »*, 8 février 2013, mis en ligne sur AAFV (Association d'Amitié Franco-Vietnamienne) le 4 mai 2013

Prouzet (M.), Nguyen (T.N.T), *Vietnam 1990 : orthodoxie et pragmatisme*, Etudes foncières, n° 48, 1990, pp. 50-53

Tran (T.Q.), To (X.P.), *La politique du Doi Moi et son impact sur les pauvres*, Center for Gender, Environnment and Sustainable Development Studies, 2003, p. 10

Tran (T.H.M.), *Le rapport entre l'économie d'état et l'économie privée du Vietnam : réalité et solution* (In : *La relation entre secteur public et privé dans l'économie de marché : Expériences internationales et réalités au Vietnam*, Toulouse I, 2000, p. 108)

Veron (J.-B.), *Le Vietnam : une nouvelle réussite du modèle de développement asiatique*, in *Revue la Jaune et la Rouge*, Magazine n° 609, avril 2005, http://www.lajauneetlarouge.com/article/le-vietnam-une-nouvelle-reussite-du-modele-de-developpement-asiatique#. V1291eN5PLo

Vo (N.T.), *La politique agraire du Nord-Vietnam (*Tiers-Monde, tome 1 n° 3, pp. 353-372)

Wust (S.), Do (T.D.), *Enjeux du relogement des zones d'habitat précaire*, in Bassand (M.), *Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'eau et l'habitat précaire à Ho Chi Minh ville, Vietnam*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 215-237

2) Droit français

Auby (J.-B.), *Un précédent : le droit réel conféré aux occupants du domaine public des collectivités territoriales*, JCP N, doctrine 1996, p. 1235

Auby (J.-B.), *Le bail emphytéotique sur le domaine public*, CJEG, 1991, p. 71

Couzinet (J-F.), *« De la nécessité publique à l'utilité publique : les évolutions du fait justificatif de l'expropriation »* (in *Propriété et Révolution, actes du Colloque de Toulouse 12-14 octobre 1989* (CNRS, Service des Publications de Toulouse I, 1990, pp. 165 et s.).

Daniel (J.M.), *L'économie de marché : liberté et concurrence* (L'économie politique, Altern. économiques, 2008, p. 114

Delion (A.), *De l'État tuteur à l'État actionnaire*, Revue française de l'administration publique, l'État actionnaire, n° 124, l'ENA CERA (Centre d'expertise et de recherche administrative), 2007, p. 537

Durand-Lasserve (A.), Tribillon (J-F), *La production foncière et immobilière dans les villes en développement*, La rente foncière, Paris, ADEF, pp. 25-44

Hostiou (R.), *« Deux siècles d'évolution de la notion d'utilité publique »* (in *Un droit inviolable et sacré, la propriété,* ADEF, 1989, p. 30 à 45

Jèze (G.), *De la notion d'utilité publique*, RDP, 1921, p. 362

Krueckeberg (A.), *La propriété foncière, un concept difficile*, Etudes foncières, Paris, n° 69, pp. 34-41

Levy (D.), *Réflexions sur la notion d'utilité publique*, in Mélanges offert au Professeur Robert-Edouard Charlier, *Service public et libertés*, Emile-Paul, 1981, p. 195-204

Llorens (F.), Soler-Couteaux (P.), *Les occupations privatives du domaine public : un espoir déçu*, RFDA, 2006, p. 935

Lombard (M.), *De l'État propriétaire à l'État actionnaire : quels changements juridiques ?*, RFAP, L'État actionnaire, n° 124, l'ENA CERA (Centre d'expertise et de recherche administrative), 2007, p. 573 à 584

Melleray (F.), *Définitions et critères du domaine public*, RFDA, Dalloz, 2006, p. 906

Roques (F.), *La fondation d'utilité publique au croisement du public et du privé*, RDP, 1990, p. 1755

3) Autres

Aurore (C.), *Le droit de propriété en Russie : l'évolution d'une catégorie juridique au gré des bouleversements politiques et économiques*. (In : *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, 2007, n° 2)

Plessz (N.), *Méthode d'étude des réformes agraires dans les pays insuffisamment développés* (Revue française de science politique, 4è année, 1954, p. 56-59)

Resohazy (R.), *« Itinéraires pour l'étude du changement social »* (Revue de l'Institut de Sociologie, vol 1, 80-94, 1982, p. 84)

Tsien (Tché-Hao), *La Constitution de 1982 et les réformes institutionnelles en République populaire de Chine*, In : Revue internationale de droit comparé, Vol. 35 N°2, Avril-juin 1983. pp. 385-390

Yu Wenlie, *L'économie socialiste de marché chinoise* (https://socio13.wordpress.com/2008/03/19/leconomie-socialiste-de-marche-chinois, 19 mars 2008)

D. Thèses, mémoires

Bin Li, *La protection de la propriété en Chine : Transformation du droit interne et influence du droit international*, Th. Droit, Paris, 2009

Borie (J.), *Le métayage et la colonisation au Tonkin*, Thèse, Paris, Giard et Bière, 1906

Dinh (V.M.), *Les recours contre les actes administratifs individuels au Viet Nam*, Th. Droit, Toulouse, 2012

Deroche (A.), *France coloniale et droit de propriété, préface de Maurice Quenet*, L'Harmattan/Logiques Juridiques, 2004

Friestedt (S), *Les sources du Code civil du Tonkin*, Thèses, Paris, 1935

Froimovici (T.), *Déterminants et tendances des investissements européens dans l'Asean : le cas du Vietnam,* Mémoire de fin d'études, IEP de Lyon, 2004-2005

Grard (A.), *Les réformes foncières au Vietnam. Etude des marchés fonciers périurbains de deux pôles secondaires du Nord Vietnam,* Mémoire de DESS de l'IFU, Paris, 2004

Han (J.-J.), *Le droit foncier chinois : le droit d'usage du terrain d'État*, Th. Droit, Paris, 2015

Happel (T.), *La modernisation et la privatisation des entreprises publiques en France et au Vietnam,* Mémoire, Faculté de droit, Hanoi, 2007/2009

Leroy (C.E.), *Le sens et l'avenir des réformes de l'appareil de l'État entreprises au Vietnam sous le signe de Renouveau*, Th. Droit, Paris, 1998

Ly (B.H.), *Le régime des concessions domaniales en Indochine,* Th. Droit, Paris, 1931

Meng Sheng, *Le contrôle des actes administratifs en droit chinois et sa réforme,* LGDJ, 1991

Nguyen (H.H.), *Le droit des investissements étrangers au Vietnam,* Th. Droit, Paris, 2000

Ngo (B.T.), *L'originalité du droit vietnamien et la réception des droits étrangers au Vietnam : Droit chinois au début de l'Ère Chrétienne et droit français au XIXè siècle,* Th. Droit, Paris, 1962

Nguyen (H.A.), *La juridiction administrative au Viet Nam et ses limites actuelles (Contribution à l'étude de la création et du fonctionnement des tribunaux administratifs depuis 1996),* Th. Droit, Toulouse, 2009

Nguyen (M.), *Le modèle français de Partenariat public – privé : enjeux et conséquences pour le Vietnam,* Th. Droit, Toulouse, 2016

Ordonneau (A.), *Étude sur l'organisation judiciaire de l'Indochine,* Th. Droit, Paris, 1909

Pandolfi (L.), *Une terre sans prix – réforme foncière et urbanisation à Hanoi 1986-2000*, Th. Urbanisme, Paris, 2001

Saugez (H.), *L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public*, Th. Droit, Orléans, 2012

Stoyanovitch (K.), *Le régime de la propriété en U.R.S.S*, LGDJ, 1962

Tran (M.L.), *Le droit du service public au Vietnam contemporain*, Mémoire du Master de droit, spécialité « Théorie et Histoire de l'État et du Droit », Hanoi, 2015

Vilsalmon (Q.), *Le foncier agricole, levier du développement au Vietnam ? Centres fonciers et devenir des terres agricoles,* Mémoire de Géographie, ADES – AFD, 2012, Bordeaux

E. Rapports, actes de colloques, études

Boudillon (A.), *Le régime de la propriété foncière en Indochine : Ce qui a été fait – Ce qu'il faudrait faire,* rapport présenté à Monsieur le Ministre des colonies, Émile Larose, Paris, 1915

Burkhardt (G.), Grillot (C.), Nguyen (N.T.), *Guide répertoire sur l'environnement au Vietnam*, Mission Economique de Hanoi, 2006

Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale, *S'entendre sur la terminologie,* CSA, 39ème session, 15-20 octobre 2012, p. 10

Cosse (P.Y.), *Les entreprises vietnamiennes, services publics et responsabilité de l'État*, Atelier de travail du forum économique et financier, Hanoi, 10 et 11 novembre 2005

Hamel, *Perspectives et limites de l'unification du droit privé,* Rapport général présenté au Congrès de Rome 1950, Actes du Congrès, p. 61 et s.

Jacquet (P.), Charnoz (O.), *Infrastructures, croissances et la réduction de la pauvreté*. Article pour le forum Franco-vietnamien, 6-13 septembre 2003

La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, actes du colloque organisé par la Conseil d'État, 6 juillet 2011

Mellac (M.), Fortunel (F.), Tran (D.D.), *La réforme foncière au Vietnam : Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial* (rapport 2010 <halshs-00518973>).

Moustier (P.), Dao (T.A.), Figuié (M.), *Marché alimentaire et développement agricole au Vietnam*, MALICA (CIRAD-IOS-RIFAV-VASI), Hanoi, 2003, p. 86

Nguyen Leroy (M.), *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam*, IRASEC, 2014, p. 15

Nguyen (V.S.), *« L'impact de l'industrialisation et de l'urbanisation à la subsistance de l'agriculteur vietnamien : l'exemple du village de Phu Dien »*, Université de sciences sociales et sciences humaines relevant de l'Université nationale du Vietnam à Hanoi, 2014

Ngo (B.T.), *Le concept de propriété en Orient et en Extrême Orient*, Rapport au VIème Congrès de l'Académie internationale de Droit comparé 1962

Sachwald (F.), Paulmier (T.), *Quelle politique d'innovation pour le Vietnam ?*, Forum Franco-vietnamien, 20-21 mars 2002

Salomon (M.), *Les arcanes de la « démocratie socialiste » vietnamienne – Evolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du Doi Moi*, Études du CERI (Centre d'études et de recherches internationales), n° 104, mai 2004, p. 3

Situation de l'Indochine au début de l'année 1897, Rapport au Conseil supérieur de L'Indochine

Vilsalmon (Q.), *Insécurité foncière et développement en tension : Devenir des politiques foncières au Vietnam*, document produit avec l'appui du projet

mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité technique « Foncier et développement », mars 2014

Vu (D.T.), Phan (D.T.), Duquesne (B.), Lebailly (P.), *Consommation alimentaire et revenu familial dans la zone périurbaine de Hanoi*, Conférence « The 116th International EAAE-SYAL Seminar – Spatial Dynamics in Agri-Food Systems : Implications for Sustainability and Consumer Welfare » - Faculté de l'Économie, Université de Parma, du 27 au 30 octobre 2010

II/ Ouvrages et articles en langue anglaise

A. Ouvrages

Andrusz (G.), Harloe (M.), Szeleny (I.), *Cities after Socialisme*, Wiley-Blackwell, 2011

Ambassades du Danemark et de la Suède au Vietnam, Banque Mondiale, *Recognizing and reducing corruption risks in Land Management in Vietnam,* 2011

Banque Mondiale, Ambassade de la Suède, Ambassade du Danemark, *Assessing risk factors for corruption in Land management,* 25 novembre 2010

Bode (D.), Morris (C.), *Law in Imperial China* : *exemplified by 190 Ch'ing Dynasty cases (translated from the 'Hsing-an hui-lan'), with historical, social, and juridical commentaires,* Oxford University Press, 1967

Brocheux (P.), Hémery (D.), Goscha (C.), *Indochina : An ambiguous colonization 1858-1954*, University Of California Press, 2009

Culas (C.), Nguyen (V.S.), *Norms & Practice in contemporary rural Vietnam, Social Interaction between Authorities and People*, IRASEC, 2010

Dikötter (F.), *Mao's Great Famine : The History of China's most devastating catastrophe, 1958*-1962, Walker & Company, 2010

Douglass (M.), *The Urban Transition in Vietnam*, Department of Urban and Regional Planning University of Hawaï, Manoa, Honolulu

Ho (T.H.T.), Sidel (M.), *State, Society and the Market in Contemporany Vietnam*, Routledge, 2012

Kim (A.M.), *Learning to be Capitalist, Entrepreneurs in Vietnam's Transition Economy*, Oxford University Press, 2008

Kornai (J.), *From Socialism to Capitalism : Eight Essays*, Central European University Press, 2008

Li Chengrui, *Population change caused by the Great Leap Movement*, Demographic Study, 1998

Logan (W.S.), *Hanoi townscape: symbolic imagery in Vietnam's capital*, in Marc Askew et William S. Logan (eds), *Cultural identity and urban change in Southeast Asia: interpretatives essays*, Geelong Deakin University Press, 1994

Moise (E.E.), *Land reform in China and North Vietnam, consolidation the revolution at the village level*, Chapell Hill, Londres, University of North Carolina Press, 1983

Stern (L.M.), *Renovating the Vietnamese Communist Party : Nguyen Van Linh and the Program for Organizational Reform, 1987-1991,* Singapour, ISEAS, 1993

Thrift (N.J.), Forbes (D.K.), *Cities, socialism and war. Hanoi, Saigon and the Vietnamese experience of urbanization,* Environment and Planning D. Society and Space 3, 1985

UKAID, *Survey report on information disclosure of land management regulation.* (Development and Policies Research Center, Hanoi, 2010

Vo (N.T.), *Vietnam's Economic Policy since 1975,* Singapore, ISEAS, 1990

Ze Dong (M.), *The questions of agricultural cooperation*, Foreign Languages Press, Pékin, 1956

Wright Gwendolyn, *The Politics of Design in French Colonial Urbanism*, Chicago and London, the University of Chicago Press, 1991

B. Articles

Beresford (M.), *Doi Moi in review: The challenges of building market socialism in Vietnam*, Journal of Contemporary Asia, 38/2, pp. 221 et s., 2008

Demsetz (H.), *Toward a theory of Property rights*, American Economic Review, 57, 1967, pp. 347 et s.

Gibbon (G.), *Public services – what value ?*, Public Administration, 1939, pp. 341 et s.

Han (S.S.), Vu (K.T.), *Land acquisition in transition Hanoi, Vietnam*, Urban Studies, 45 (5/6), 2008, pp. 1097-1117

Marshall (T.H.), *Citizenship and social class*, in *Citizenship and social class and other essays*, par Marshall (T.H.), Bottomore (T.), Pluto Press, Londres, 1992, pp. 88 et s.

Ngo (B.T.), *The new land law of 1993 of Vietnam*, Vietnam law & Legal forum, 1994, pp. 41-48

Nguyen (D.N.), *Do the urban and regional management policies of socialist Vietnam reflect the pattern of ancient Mandarin bureaucracy ?*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 8, n° 1, 1984, pp. 73-89

Nguyen (Q.V.), Leaf (M.), *City life in the village of ghosts: a case study of popular housing in Ho Chi Minh City, Vietnam*, Habitat International, 1996, pp. 175-190

Parker (S.), *Vietnam's Road to International Economic Integration with a Socialist Orientation* : Are WTO Accession and Market Socialism Compatible?, in Kornai (J.), Qian (Y.) (Ed.), *Market and Socialism – In the Light of the Experiences of China and Vietnam*, Great Britain, IEA, 2009, pp. 199 et s.

Pham (D.), *Land ownership and land use rights in Vietnam's contemporary legislation (from 1945 to present)*, Vietnam Law & Legal Forum, 01/04/2011, http://vietnamlawmagazine.vn/land-ownership-and-land-use-rights-in-vietnams-contemporary-legislation-from-1945-to-the-present-4410.html

Pham (V.T.), Parenteau (R.), *Housing and Urban Development Policies in Vietnam*, Habitat international, n° 4, vol 15, pp. 153-169

Sachs (J.), Wing (T.W.), *Structural Factors in the Economics Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Economic Policy, 9(18), 1992, pp. 101 et s.

Sidel (M.), *Vietnam and the Rule of Law*, Michigan Journal of International Law, n° 17, 1996, pp. 705-719.

Thien Thu (T.), Perera (R.), *Consequences of the Two-price System for Land in the Land and Housing Market in Ho Chi Minh City (*in *Habitat International (Journal)*, 2010, pp. 30 -39

Turley (W.), Womack (B.), *Asian Socialism's Open Doors, Guangzhou and Ho Chi Minh city*, China Journal, n° 40, 1998, p. 95

III/ Ouvrages en langue vietnamienne

A. Ouvrages

Banque mondiale, *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở VIệt Nam : phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của công dân* (Mécanisme de la réquisition et la transaction foncière volontaire au Vietnam : mode d'approche, d'évaluation de la valeur du sol et de règlement des recours du citoyen), Hanoi, 2011

Dinh (V.M.), *Tìm hiểu Luật khiếu nại, tố cáo* (Précis de la loi relative à la réclamation et à la dénonciation), NXB Chính trị quốc gia (Éd. Politique nationale), Hanoi, 2000

École supérieure de droit de Hanoi, *Giao trinh luat dan su Vietnam* (Traité de droit civil vietnamien), 1993

Hoang (V.S.), Nguyen (P.T.), *Giáo trình luật tố tụng hành chính Việt Nam* (Manuel de contentieux administratif du Viet Nam),Nxb Công an nhân dân (Police populaire), 2008

Huy Duc, *Bên thắng cuộc – Quyển 2 : Quyền bính (Le parti gagnant – Pouvoir (tome 2),* Osinbook, 2012

Le (V.Q.), *Lịch sử tư tưởng chính trị - xã hội Việt Nam từ Bắc thuộc đến thời kỳ Lý-Trần* (L'histoire de la pensée politico-sociale du Vietnam depuis la domination chinoise jusqu'à la dynastie des Ly et des Tran), Nxb Chính trị Quốc gia (Édition Politique nationale), 2008

Ngo (S.L.), *Đại Việt sử ký toàn thư,* Nxb KH-XH (Édition Science sociale), Hanoi, 1993

Nguyen (G.T.), *Đại Việt sử lược* (L'histoire du Dai-Viet), Université nationale de Ho Chi Minh ville, Nxb Thành Phố Hồ Chính Minh (Édition de Ho Chi Minh ville), 1993

Nguyen (V.T.), Nguyen (H.D.), *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay* (Quelques enjeux actuels de la propriété foncière), Nhà xuất bản chính trị quốc gia (Édition de Politique nationale), 2004

Pham (V.V.), *Chế độ pháp lý về sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay* (Le régime juridique de la propriété foncière du Vietnam contemporain), Th. Droit, Ho Chi Minh Ville, 2008

Pham (D.N.), *Cơ sở pháp luật kinh tế Việt Nam, vì một nền kinh tế phát triển bền vững và toàn cầu hóa (Fondement du droit économique vietnamien, pour une économie durablement développée et mondialisée),* Chính trị Quốc gia (Édition politique nationale), 2003

Pham (D.N.), *Chuyên khảo luật kinh tế* (Étude spécialisée du droit économique), Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội (Édition de l`Université nationale du Vietnam à Ha Noi), 2004

Pham (T.M.C), *Vốn hóa đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa* (La capitalisation de la rente foncière dans l'économie de marché à orientation socialiste), Hanoi, 2013

Truong (H.Q.), *Chế độ ruộng đất Việt Nam từ thế kỷ XI-XVII* (Le régime foncier du Vietnam du XIè siècle au XVIIè siècle), Nxb Khoa học xã hội (Édition de science sociale), Hanoi, 1982

Vu (V.M.), *Dân luât Khai Luan* (Abrégé du droit privé), deuxième édition, Saigon, 1961

Vu (V.M.), *Luât Viet Nam luoc khao* (Abrégé du droit vietnamien), Saigon, 1960

Vu (V.M.), *Viet Nam Dan luat khao II, «* Nghia vu va khe uoc » (Obligation et contrat), Saigon, 1963

Cương lĩnh và chiến lược của Đảng Cộng Sản Việt Nam từ năm 1930 đến nay (Les résolutions et les stratégies du PCV de 1930 jusqu'à maintenant) (NXB Chính trị quốc gia (Édition Politique nationale), 2009

Giáo trình lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam (Manuel de l'histoire de l'État et du droit du Vietnam), Nxb Hồng Đức (Édition Hong Duc), Ho Chi Minh ville, mars 2014

Hồ Chí Minh toàn tập (Œuvre complète de Ho Chi Minh), Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (Édition Politique national), tome 1, 2000

Trường Chinh tuyển tập (Oeuvre complète de Truong Chinh), Édition nationale, 2009, t. II

B. Articles

Bui (N.S.), *Chủ tịch HCM với thiết chế Chủ tịch nước* (Le Président Ho Chi Minh et l'institution du Président de l'État), Nhà nước và pháp luật (Revue de l'État et du Droit), numéro 5 (205), 2005

Bui (S.L.), *Giải pháp giảm nghèo bền vững ở Việt Nam* (Les mesures pour une réduction durable de la pauvreté au Vietnam), Tạp chí lao động xã hội (Revue sociale et travail, n° 402, 1-15/3/2011, p. 37 et s.).

Bui (X.D.), *Thiết chế Chủ tịch nước trong 60 năm qua (*L'institution du Président de l'État à travers 60 ans), Nhà nước và pháp luật (Revue de l'État et du Droit), numéro 10 (210), 2005

Bui Tin, *Cải cách ruộng đất : Những bài học còn nóng hổi* (La réforme agraire : leçons encore brûlantes), http://www.talawas.org/talaDB/showFile.php?res=8440&rb=0401, octobre 2006

Cao (D.P.), *Hiện trạng chuyển đổi đất nông nghiệp* (L'état de la reconversion des terres agricoles), « Nông thôn ngày nay » (Journal « Le rural actuel »), 25 juillet 2014

Dinh (V.M.), *« Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của việc giải quyết khiếu nại theo cấp hành chính »* (La signification théorique et pratique du règlement des recours administratifs par la voie hiérarchique), Revue *Thanh tra* (Inspection), numéro 4/1997, p. 36-38

Le (H.S.), *Cần xử lý nghiêm những người ký ban hành những văn bản trái luật* (Il faut sanctionner les auteurs des textes illégaux) Journal *Hải quan* (La douane), avril 2009, p. 7

Lê Kiên, *Pháp luật TP. HCM* (Le droit de Ho Chi Minh ville), http://www.phapluattp.vn/news/chinh-tri/,_22/8/2008,

Ngo (M.T.), *Khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân trong các triều đại phong kiến »* (Le règlement des réclamation des citoyens dans les dynasties féodales), Thanh Tra (Revue d'Inspection), numéro 7/2006, p. 22)

Nguyen (M.D.), *Chế độ sở hữu tại Việt Nam* (Le régime de la propriété au Vietnam), Nghiên cứu lập pháp (Etudes législatives), n° 2005, pp. 253 et s.

Nguyen (T.M.H.), *Quan hệ Việt-Xô trong những năm 1965-1975* (La relation entre le Vietnam et l'U.R.S.S durant période 1965-1975), 3ème conférence d'étude du Vietnam « Le Vietnam : Intégration et Développement », décembre 2008

Pham (T.H.D.), *Quản lý nhà nước đối với dịch vụ công : Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam* (La gestion étatique du service public : expérience internationale, perspective de réformes pour la politique du Vietnam), Revue scientifique de l'Université nationale du Vietnam, vol. 29, n° 3, 2013, p. 26-32

Thai (V.T.), *Văn hóa pháp luật Pháp và những ảnh hưởng tới pháp luật ở Việt Nam* (La culture juridique française et son influence sur le droit vietnamien), Nghiên cứu lập pháp (Revue des Études législatives), Cabinet de l'Assemblée nationale, 2012

Tran (N.D.), *« Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội »*(A propose de l'efficacité de la surveillance de l'Assemblée nationale), Nghiên cứu lập pháp (Revue des Etudes législatives), numéro 7 (144), avril 2009, p. 11

Tran (Q.H.), Pham (X.Q.), *Quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản Việt Nam (Le droit d'usage du sol dans le marché immobilier vietnamien),* Journal du Ministère de la Justice, 2004, p. 19

Tran (K.C.), *Tiếp cận vấn đề quyền sở hữu đất đai của nước ta hiện nay* (Une approche du problème du droit d'usage du sol actuellement au Vietnam), http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2013/24845/Tiep-can-giai-quyet-van-de-quyen-so-huu-dat-dai-o.aspx (mis en ligne le 6/12/2013)

Truong Chinh, *Phuong cham chien luoc cua Dang ta* (La stratégie de notre Parti), Hoc Tap (Étude), numéro spécial publié à l'occasion du 30e anniversaire du Parti communiste (janvier 1960)

*Hoàn thành cải cách ruộng đất và khôi phục kinh tế quốc dân (*1955-1957) (Achever la réforme agraire et rétablir l'économie nationale (1955-1957) (article mis en ligne sur le site officiel du Gouvernement de la République socialiste du Vietnam : www.chinhphu.vn, 22/08/2010

Kim Ngọc – cha đẻ của khoán hộ (Kim Ngoc – Le père de l'allocation terrienne familiale), article mis en ligne sur www.danluan.org,1/4/2009

Người Việt làm ngơ với thói vòi vĩnh, hối lộ vặt (Le Vietnamien fait la sourde oreille à la corruption), báo Hà Nội Mới (Journal du Nouvel Hanoi), 13 avril 2016

Vai trò của báo chí trong khiếu kiện đất đai (Rôle de la presse dans les contentieux administratifs du domaine foncier) (en ligne), Baomoi.com, 18 février 2012

Vị trí pháp lý, tính độc lập của cơ quan thanh tra » (Le statut juridique et l'indépendance des appareils d'inspection), http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/877697/lam-ro-vi-tri-phap-ly-tinh-doc-lap-cua-co-quan-thanh-tra, 13 septembre 2017

L'ETAT ET LA PROPRIETE FONCIERE AU VIETNAM

INTRODUCTION

I/ Les notions au centre de l'étude : approche terminologique..... 1

a) L'État et la terre 1

b) L'État et la propriété foncière..... 3

II/ L'enjeu de l'étude : à qui appartient la terre au Vietnam ? 7

III/ Les défis de l'étude..... 10

IV/ Les objectifs de l'étude. 14

PREMIERE PARTIE. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DANS L'HISTOIRE DE L'ÉTAT VIETNAMIEN 20

Chapitre I. La propriété foncière pendant la période sino-annamite. 21

§ 1. L'exclusivité de la propriété collective avant la période féodale (en 939). 23

A. Contexte économique : la riziculture et la « civilisation rizicole ». 23

B. Contexte géopolitique : la lutte contre les forces étrangères..... 26

§ 2. La diversité des formes de propriété pendant la période féodale (939-1858). 33

A. Propriété du Roi. 34

B. Propriété villageoise. 37

C. Propriété privée. 38

Section II. L'influence chinoise sur le système foncier traditionnel..... 44

§ 1. Les caractéristiques de l'influence chinoise. 45

A. Le rôle primordial de la coutume. 46

B. Le caractère essentiellement pénal de la règle de droit. 49

§ 2. Les apports chinois à la question foncière traditionnelle. 53

A. L'insuffisance de la loi écrite annamite relative à la propriété foncière. 53

B. La pénalisation des relations foncières. 58

Chapitre II. Le droit colonial foncier : un changement radical des institutions traditionnelles. 69

Section I. Les circonstances des réformes foncières dans la période coloniale. 69

A. Synthèse des textes relatifs au régime de la concession. 75

B. La situation des concessions dans les trois pays (Cochinchine, Tonkin, Annam). 81

1) Cochinchine : une propriété essentiellement française. 81

2) Une situation compliquée au Tonkin. 85

3) Situation en Annam. 88

§ 2. Le principe de la conservation des institutions autochtones. 94

A. Les raisons du principe. 95

B. Les manifestations du principe. 98

Section II. La réception des institutions françaises en matière foncière. 102

§ 1. L'application de la loi française. 103

A. L'application de l'enregistrement foncier. 104

B. L'entreprise de codification moderne. 113

1) Codification en Cochinchine...... 113

2) Codification au Tonkin. 115

3) Codification en Annam. 119

C. L'établissement du système juridictionnel..... 120

§ 2. L'appréciation de l'influence française sur le système foncier vietnamien. 124

A. Les effets positifs du « contact colonial ». 124

B. Les effets négatifs du « contact colonial ». 127

Conclusion du Titre I. 135

Titre II. La rupture avec les systèmes anciens pour parvenir au droit communiste. 137

Chapitre I. Les conséquences foncières dans la première période du socialisme...... **138**

Section I. Les fondements du droit foncier socialiste vietnamien...... **138**

§ 1. Les bases théoriques du droit socialiste foncier vietnamien..... **139**

A. La propriété publique de la terre..... **139**

B. La conception de l'État socialiste..... **144**

§ 2. Les modèles étrangers ayant eu une influence notable sur la gestion foncière au Vietnam. 148

A. Le modèle soviétique. 149

B. Le modèle chinois. 154

Section II. Les impacts de la gestion foncière socialiste au Vietnam...... **158**

§ 1. La réforme agraire au Nord (1945-1956). 158

A. Le contexte de la réforme agraire. 159

B. Le déroulement de la réforme agraire et son résultat. 161

§ 2. La nationalisation communiste des terres. 169

A. L'étatisation des propriétés immobilières privées. 171

B. La collectivisation par voie de coopération agricole dans les zones rurales. 177

Chapitre II. La propriété foncière vietnamienne moderne : un effort de rénovation en dépit des contraintes. 187

Section I. Le réveil de la question foncière à la lumière du Renouveau. 187

§ 1. Renouveau (*Doi Moi*) : l'effort du Vietnam pour sortir de la crise. 188

A. La reconnaissance des faiblesses du système soviétique. 189

B. Les orientations principales du Renouveau. 195

§ 2. Les réformes foncières sous la lumière du Renouveau. 202

A. Les premières réformes. 203

B. La réforme finale : vers la privatisation depuis 1992. 209

1) La loi foncière de 1993 et ses amendements successifs. 212

2) La loi foncière de 2003. 216

Section II. La question foncière après le Renouveau. 220

§ 1. Le maintien de l'idéologie socialiste. 220

A. L'« orientation socialiste ». 221

B. La « propriété du peuple ». 228

§ 2. Le droit d'usage du terrain, notion clé du droit foncier vietnamien. 234

A. La nature juridique du droit d'usage du sol. 239

1) Le droit d'usage du sol comparé au droit de l'emphytéote. 240

2) Le droit d'usage du sol comparé au droit du concessionnaire. .. 243

3) Le droit d'usage du sol comparé au droit de propriété. 244

4) Le droit d'usage du sol comparé au droit d'occupation du domaine public. 245

Conclusion du Titre II. 250

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 251

PARTIE II. La propriété publique du sol contemporaine au Vietnam : institutions, problématiques et perspectives de réformes. 252

Titre I. Les institutions foncières du Vietnam actuel. 252

Chapitre I. Les composants de la gestion foncière. 254

Section I. Les acteurs administratifs. 254

§ 1. Les organes administratifs à compétences générales. 255

A. Le rôle affaibli du pouvoir central. 255

B. Le rôle principal des administrations locales. 260

§ 2. Les organes spécialisés. 266

A. Du premier système d'administration foncière autonome à l'intégration au sein d'un Ministère en 2002. 266

B. Les établissements publics locaux. 271

Section II. Les titulaires du droit d'usage. 276

§ 1. Les acteurs privés. 277

A. L'usager de terres agricoles..... 277

B. L'usager de terres non agricoles. 283

§ 2. Les acteurs publics. 288

A. Les entreprises publiques. 289

B. Les acteurs publics à but non lucratif. 294

Chapitre II. La relation de contrôle..... 300

Section I. Le mécanisme principal : le contrôle des actes administratifs. 300

§ 1. Les actes susceptibles du contrôle. 301

A. La décision administrative..... 301

B. L'action administrative..... 305

§ 2. La légalité des actes. 308

A. La légalité externe. 309

B. La légalité interne. 313

Section II. La pratique du contrôle dans le domaine foncier. 317

§ 1. La surveillance de l'État et ses problématiques. 317

A. Les faiblesses du contrôle de l'Assemblée nationale et des élus. 317

B. Les difficultés du contrôle au sein de l'Administration. 321

§ 2. Le contrôle par la société civile et ses problématiques. 326

A. Le contrôle limité des associations et de la presse. 327

B. Le contrôle par le peuple et ses enjeux. 332

Conclusion du Titre I. 340

Titre II. La pratique de la propriété publique du sol. 341

Chapitre I. Les problématiques actuelles de la gestion foncière vietnamienne. 341

Section I. L'impact sur le droit de l'individu..... 341

§ 1. Un droit d'usage limité..... 342

A. Un droit d'usage tributaire d'une procédure d'enregistrement contestée. 342

B. Un droit d'usage limité dans l'espace et dans le temps..... 347

§ 2. Un droit d'usage précaire. 353

A. Le caractère flou du fondement de la réquisition de terres : un droit arbitraire de l'État..... 354

B. Les difficultés de la procédure de réquisition. 359

Section II. L'impact sur le système économique et social..... 368

§ 1. Les conséquences économiques. 369

A. La défaillance de l'agriculture et des zones rurales. 369

1) L'entrave à la production. 369

2) Le problème du *Land Grabbing.* 371

B. L'insécurité du marché immobilier. 376

1) Une législation dense et des procédures compliquées. 377

2) « Marché noir » et « prix noirs »...... 378

3) L'opacité des informations foncières...... 383

§ 2. Les conséquences sociales. 387

A. La subsistance précaire du peuple rural : l'exemple d'un village périurbain à Hanoï. 388

B. L'opposition du peuple à l'autorité. 393

Chapitre II. La perspective de nouvelles réformes foncières. 402

Section I. La mise en lumière de la nature de « l'État foncier ». 402

§ 1. L'État puissance publique opposé aux droits de l'État propriétaire. 403

A. Le point de vue théorique. 403

B. Le point de vue pratique. 408

§ 2. Les conditions imposées à l'État - puissance publique. 413

A. Le but principal : la satisfaction de l'intérêt général. 414

B. L'engagement de la responsabilité publique. 418

Section II. Vers de meilleures garanties pour les usagers. 423

§ 1. L'assouplissement de l'interventionnisme étatique en matière foncière. 423

A. Vers une gestion foncière simplifiée, transparente et efficace. .. 424

B. De nouveaux cadres pour la réquisition. 430

1) Le recours à la notion d'affectation. 434

2) La question du but économique. 437

3) L'indemnisation. 440

§ 2. La participation des divers acteurs. 445

A. Le renforcement de la consultation du public. 445

B. Le rôle indispensable du juge. 451

Conclusion du Titre II. 459

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE 461

CONCLUSION GENERALE 463

BIBLIOGRAPHIE GENERALE 466