

Régime de l'utilisation de terres en Chine

La première Constitution chinoise en 1954 a stipulé qu'en Chine le sol en milieu urbain appartient à l'État, en milieu rural il appartient aux collectivités locales. Ce principe demeure valable jusqu'à maintenant.

Dans les dernières années 70, la Chine a commencé sa réforme économique, et par voie de conséquence le développement des villes s'est accéléré rapidement. En une vingtaine année, la population urbaine a triplé, les villes chinoises ont connu une croissance considérable, et entraînent une réhabilitation de leur centre ville afin d'intégrer les nouvelles activités économiques. ²

Depuis le début des années 80, la valorisation du terrain en milieu urbain paraît nécessaire. Suite à l'agrandissement des villes, l'État a besoin de davantage de ressources financières pour construire des infrastructures et des logements, cela lui impose de louer le sol, et de mettre en place un impôt foncier afin d'inciter les entreprises et les institutions à utiliser plus efficacement et rationnellement leur

DUBUIS Olivier. Vers une clarification des conditions d'acquisition d'un terrain en Chine par les investisseurs étrangers. Cahiers de droit de l'entreprise, 2005, n°4, p.49

LIAO Yonglin, LEI Aixian, TANG Jie. L'histoire et la perspective du développement du marché foncier en Chine. (Tudi shichang gaige: huigu yu zhanwang). Zhongguo Tudi, 2008, n°12, p.16



terrain. En outre, durant la réforme économique, les entreprises commerciales privées sont devenues responsables de leurs biens, de plus en plus, elles s'installent dans les villes entraînant une hausse des coûts de location en milieu urbain. ³

L'accueil d'entreprises étrangères sur le territoire chinois est un catalyseur externe pour la réforme des droits de propriété. Les entreprises étrangères ont besoin d'une clarification des droits de propriété afin qu'elles puissent mener les activités commerciales sur le sol chinois.

Dans ce contexte, l'État a lancé la réforme des droits de propriété du terrain et a commencé à créer et à encadrer un marché foncier. Pour ne pas changer radicalement le régime existant et éviter l'agitation politique, l'État a trouvé une solution originale : l'État a conservé la propriété du sol, seuls les droits d'usage des sols ont été sujets à la marchandisation. Une Chronologie de la réforme foncière a été résumée dans le tableau suivant.

Chronologie de la réforme foncière⁵

1982 : Shenzhen expérimente la taxation de l'usage du sol. Elle est destinée aux entreprises à capitaux étrangers qui n'ont aucune raison de bénéficier de la gratuité du sol, tandis que beaucoup d'investisseurs publics en sont exemptés.

³ LIAO Yonglin, LEI Aixian, TANG Jie. *ibid.*, p.16

⁴ ZOU Xiaoyun. Les quatre questions sur le développement durable du marché foncier (Tudi shichang kechixu fazhan siti). Zhongguo Tudi. 2003, n°6, p. 7

⁵ ALLAIRE Julien. op. cit., p. 33-34. Encadré n°1



- 1984 : L'introduction d'un droit foncier est étendue à 118 autres villes du pays. Cette première réforme remet en cause le principe de la gratuité d'usage à l'échelle nationale du sol urbain et instaure également l'idée d'une différence de prix du sol en fonction de la situation au sein de l'agglomération urbaine. Elle permet également de lever des fonds pour la construction d'infrastructures.
- 1986 : Création du Bureau d'administration du sol et mise en place d'un système d'approbation des réquisitions à différents niveaux institutionnels en fonction de la taille des terrains.
- 1987: Une taxe d'occupation des terres arables est mise en place pour les investisseurs privés domestiques installés sur des terres arables pour des activités non agricoles. Les investisseurs étrangers et les investisseurs d'Hong Kong, de Macao et de Taiwan ne sont alors pas assujettis au paiement de cette taxe dont le montant est variable selon la disponibilité de terres arables des régions.
- 1988 : L'Article 10 de la Constitution « Aucune organisation ou individu ne peut s'emparer, acheter, céder, louer le sol ou réaliser un quelconque transfert illégal du sol » est amendé. La clause « Les droits d'usage du sol peuvent être transférés conformément à la Loi » est ajoutée. La Loi de l'administration du sol est également amendée dans ce sens. L'instauration de cette Loi marque réellement la fin de l'usage gratuit du sol en Chine.
- 1990 : Le Conseil des Affaires d'État publie l'Ordonnance de Concession et de Transfert des Droits d'Usage des Sols de propriété d'État. Cette Ordonnance stipule que les droits d'usage des sols peuvent être concédés ou transférés de gré à gré, aux enchères ou par appel d'offres. La propriété du sol est toujours conservée par l'État qui demeure le seul (via les gouvernements locaux) à pouvoir acquérir des terres rurales appartenant aux collectivités. Les investisseurs étrangers peuvent acheter des droits d'usage à la municipalité. Les baux sont définis à 70 ans pour le résidentiel, 40 ans pour le commercial, le tourisme et les loisirs et 50 ans pour tous les autres usages.
- 1992 : Des réglementations concernant des droits d'usage des sols alloués administrativement apparaissent pour permettre le redéveloppement urbain. Elles permettent aux bailleurs de sols alloués de transférer leurs droits d'usage en payant



une prime à l'État. Ce système a entraîné la convoitise des promoteurs sur des terrains centraux et la reconstruction dans les centres-villes.

1994 : La première Loi d'Administration de l'Immobilier Urbain consolide les réglementations en vigueur. La prime payée correspond à un « prix standard de terrain », inférieur au prix du marché pour inciter les bailleurs de sol non utilisés à mettre leur surplus sur le marché.

2002 : Les transferts de gré à gré de droits d'usage possédés par des entreprises publiques sont interdits. Tous les transferts pour le développement immobilier doivent êtres publics et suivre les procédures de mise aux enchères ou d'appel d'offre.

2004 : Tandis que les localités avaient aménagé cette Loi, le Ministère des Terres et des Ressources naturelles et les Bureaux de supervision technique émettent conjointement un décret mettant fin à toute négociation privée dans les procédures de cession de droits d'usage.

L'investissement immobilier est directement lié au droit d'usage foncier en Chine, car les personnes physiques ou morales ne peuvent pas avoir la propriété de terre, mais que le droit d'usage.⁶ Le marché foncier créé en Chine n'est donc pas fondé sur la propriété du sol, mais sur une durée d'utilisation de la terre.

On comprend bien que la commercialisation entière de la propriété de terre est un problème sensible tant pour l'image socialiste du pays que pour la bipolarisation de la richesse et de la pauvreté en Chine. Le progrès législatif prudent, pas à pas, dans ce domaine est crucial pour la société chinoise. ⁷

⁶ CHEN Haiqiu. L'OMC et le développement du marché foncier en Chine (WTO yu Zhongguo tudi shichang de fazhan). Zhongguo Fangdichan, 2000, n°12, p.24

DUBUIS Olivier. op. cit., p.51



Mais objectivement, le droit limité des investisseurs étrangers à l'accès au marché immobilier est une réelle entrave à la libéralisation du commerce des services, surtout pour certains secteurs dépendants de l'immobilier comme la restauration, l'hôtellerie, etc.

Le 24 juillet 2006, le Ministère de Construction, le Ministère du Commerce, la Commission d'État pour le Développement et la Réforme (CEDR), la Banque Populaire de Chine, l'Administration d'État à l'Industrie et au Commerce (SAIC), et l'Administration du Contrôle des Changes (SAFE) ont publié conjointement l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger sur le marché immobilier. (Ci-dessous l'Opinion)

Les conditions d'achat d'un bien immobilier par un acheteur étranger sont strictes. ⁸ Les personnes morales étrangères, les personnes physiques étrangères (c'est-à-dire l'étudiant ou salarié) ne sont autorisés à acheter un bien immobilier en Chine que pour leur « usage personnel ». L'achat d'un bien immobilier pour le louer à un tiers est interdit.

Il convient d'expliquer que la notion d'« usage personnel » est définie de la manière suivante:

> une personne morale étrangère, soit les succursales ou les bureaux de représentation des entreprises étrangères établis en Chine - ne peut

Voir la Partie 3 de l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier

L'Article 10 de l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier



acheter qu'un seul et unique bien immobilier en tant que bureau et ce bien immobilier doit se situer dans le lieu d'enregistrement de la personne morale.

• une personne physique, soit les étudiants ou les salariés qui résident en Chine depuis plus d'un an, ne peut acheter qu'un seul et unique bien immobilier pour son propre usage résidentiel.

Si une personne morale ou physique étrangère souhaite investir dans le domaine immobilier en Chine, l'achat d'un bien immobilier chinois par l'investisseur étranger n'est pas directement autorisé. L'investisseur étranger doit établir une entreprise immobilière à investissement étranger (EIIE) en Chine qui peut être constituée sous forme de société à capitaux sino-étrangers ou de société à capitaux exclusivement étrangers.

Pour les conditions de constitution d'une EIIE, l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier » stipule de la manière suivante :

- « Dans le cas où le montant total de l'investissement serait supérieur à 10 millions de USD, le montant du capital social ne peut être inférieur à 5 millions de USD.
- Lorsque le montant de l'investissement est inférieur à 10 millions de USD, le montant du capital social doit être conforme au ratio applicable à l'ensemble des entreprises à investissements étrangers. »¹⁰

Voir l'Article 2 de l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier



Le processus de la constitution d'une EIIE est bien défini par l'Article 3 de l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier:

« La constitution d'une EIIE doit être approuvée par le bureau local du Ministère du Commerce et le bureau local de l'Administration d'État à l'Industrie et au Commerce (SAIC), qui sont respectivement responsables de délivrer un certificat d'approbation et une licence d'exploitation d'une validité provisoire d'un an. Une fois que l'EIIE s'est acquittée du paiement de la totalité du droit d'usage du terrain, elle peut obtenir la délivrance du certificat de droit d'usage du terrain. Ce n'est que sur présentation de ce certificat que l'EIIE pourra obtenir la délivrance d'un certificat d'approbation et d'une licence d'exploitation définitive. »

Concernant les conditions d'obtention d'un prêt, l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier traite les EIIE sur un pied d'égalité avec les entreprises à capitaux 100% chinois. Elle précise que les EIIE ne sont pas autorisées à bénéficier d'un prêt tant que :

- le capital n'a pas été entièrement fourni ;
- le certificat de droit d'usage du terrain n'a pas été délivré ;
- le capital fourni est inférieur à 35% du montant total de l'investissement du projet.

L'Opinion a encadré l'accès de l'investissement étranger au marché de l'immobilier en Chine, afin d'éviter le risque de manœuvres spéculatives, de stabiliser le prix du

Voir l'Article 7 de l'Opinion sur l'accès et le contrôle de l'investissement étranger au marché immobilier



droit d'usage foncier ainsi que de protéger le marché immobilier chinois. Ces limites d'accès favorisent les acteurs locaux ; particulièrement dans l'immobilier, la restauration et l'hôtellerie.

Concernant la base juridique du droit d'usage foncier du marché immobilier, la Loi sur les droits de propriété a sous-entendu le renouvellement automatique du droit d'usage des biens immobiliers à destination résidentielle, mais rien n'est abordé concernant la prolongation ou le renouvellement des biens immobiliers à vocation industrielle, l'une des préoccupations majeures des investisseurs étrangers.

On peut supposer que la prorogation du droit d'usage se fera sans nouvelle mise en concurrence ou appel d'offres, mais on peut s'interroger sur la portée de cette précision si la question du paiement d'une nouvelle indemnité n'est pas tranchée. 12

Il reste toutefois encore des problèmes concrets pour la protection des droits d'usage foncier (droits de succession, héritage du droit d'usage, procédures de transfert du droit d'usage) dans le régime chinois de propriété. On peut raisonnablement espérer que sous la pression accrue des circonstances, la Chine approfondira son régime de propriété foncière.

12

HU Changhui. op. cit., p. 35