

La Participation du public en droit environnemental chinois

(Paru dans Christoph Eberhard (dir.), *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Bruxelles, Bruylant, pp 351-375)

Sarah Kuen

Service Public Fédéral Santé Publique,
Sécurité de la chaîne Alimentaire, Environnement, Bruxelles

Introduction¹

Sujet fétiche des médias du monde entier, parfois crainte ou admirée, la Chine donne l'impression d'un vaste océan en agitation avec, cependant, un objectif clair : son développement. Autrefois compris de manière exclusivement économique, le développement en Chine s'est progressivement transformé pour inclure d'autres facteurs dont la mise à l'écart pourrait constituer une menace à sa croissance. L'environnement fait partie de ces préoccupations. Les problèmes environnementaux en Chine sont éminents et étendus, ils comprennent la pollution de l'eau, de l'air, et du sol ainsi que l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation de ses ressources en biodiversité. Cette situation a contribué à l'élaboration par le gouvernement d'un nouveau concept de développement à l'accent humaniste, avec pour objectif un développement durable et l'harmonie entre l'homme et la nature, ainsi que la coordination des progrès socio-économiques dans les différentes régions et avec les pays étrangers (Liu & Diamond 2005 :1181). Ce changement d'orientation met également sur scène un nouvel acteur: le public. L'analyse que propose cet article est fondée sur le contexte dans lequel le processus d'intégration du public est apparu ainsi que l'optique dans laquelle la participation du public est comprise en matière de protection environnementale². Nous verrons que l'intégration du public est comprise comme un instrument nécessaire à l'équilibre du développement économique, social et environnemental de la Chine tout en étant cependant traversée par une tension entre besoin d'ouverture et

¹ Les traductions en français des divers textes gouvernementaux et de la législation chinoise auxquels il est fait référence dans cet article sont de la responsabilité de l'auteur.

² En effet, on peut observer un phénomène d'intégration du public dans d'autres domaines comme « loi sur les Prix » qui instaure un système d'audience publique et la « loi sur les Procédures Administratives Contentieuses » permettant le recours à l'audition publique dans certains cas de contentieux.

maintien du contrôle de l'État. Devant faire face à un phénomène qui risque de compromettre ses objectifs mais également sa propre raison d'être, le gouvernement chinois est dans l'obligation de s'adapter. Cependant, bien que cette adaptation nécessite des concepts et des mesures nouvelles, celle-ci se doit également de conserver le rôle et la position du gouvernement et du Parti communiste chinois (PCC). C'est ce qui ressortira de l'analyse de trois aspects de la protection environnementale chinoise, chacun soumis à des tensions propres. (I) L'évolution de la politique de protection environnementale chinoise, passant d'un modèle basé sur des considérations économiques et locales à un modèle basé sur le concept de développement durable au niveau national (I). Les difficultés de mise en oeuvre de la législation environnementale du à certaines déficiences propres à la législation elle-même mais aussi aux tensions entre départements administratifs chargés de son exécution (II). Et enfin l'émergence d'une société civile³ de plus en plus consciente des problèmes environnementaux mais dont les moyens d'action sont limités et strictement encadrés (III).

I - De la lutte locale contre la pollution à la mise en place d'un développement durable dans une perspective scientifique. De la participation des masses à celle du public.

On distingue trois phases dans l'évolution de la politique de protection environnementale en Chine: le début des années 1970 qui est caractérisé par une politique locale de lutte contre la pollution et par l'idéologie de la « Théorie de la ligne des masses » (A) ; les années 1990 qui voient le développement en Chine réorienté dans une optique de développement durable et s'ouvrir au concept de participation du public (B) ; et enfin, les années 2000 qui s'ouvrent avec l'adoption de nouveaux concepts comme le « Concept scientifique de développement » et une prise de conscience de la nécessité d'associer le public au processus de décision environnementale (C). Le rôle du Parti communiste chinois consistant dans l'établissement des politiques d'orientation générale de la société chinoise, les déclarations faites par divers acteurs politiques ne sont pas à négliger, il en sera donc tenu compte dans le développement qui suit.⁴

³ L'utilisation du terme 'société civile' pour la Chine est parfois discuté car il se comprend dans un cadre étatique contraignant et dans un contexte social différent des pays occidentaux. Cependant, il peut être fait usage de ce terme si l'on reste dans l'optique d'une société civile émergente dont les futures caractéristiques seront sans doute différentes de celles attribuées aux sociétés civiles occidentales.

⁴ Malgré la volonté de passer d'un mode de gouvernance selon lequel *les politiques gouvernementales sont le droit* hérité de l'ère Mao à un *État gouverné selon le droit*, les politiques du PCC n'en tiennent pas moins une place importante. Ce rôle est précisé dans la Constitution chinoise (article 5) ainsi que celle du PCC dans son préambule. La « loi législative » de 2000 y fait également mention en son article 3. (Peerenboom 2002 : 213 ; Jones in Hsu ed. 2003 ; 7- 45).

A - La lutte locale contre la pollution et l'appel aux masses

Avec l'accélération de la dégradation environnementale après la révolution culturelle et sous l'influence de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de 1972, le Premier ministre de l'époque, Zhou Enlai, donna une première impulsion qui fut suivie par la promulgation des « Règles concernant la protection et l'amélioration de l'environnement (projet d'essai) ». Ce premier texte gouvernemental a lancé la stratégie des *32 caractères directeurs* qui prône l'intégration des facteurs environnementaux dans l'élaboration des plans de production, *prend appui sur les masses* et appelle *tout le monde à l'œuvre* pour protéger l'environnement (Shi 2006 : 23). Encore ancrée dans une économie de planification, l'accent était mis sur la prévention et le contrôle de la pollution par les industries (secteur principal de développement) ainsi que sur l'action gouvernementale dans le cadre des planifications. De plus, les problèmes environnementaux étaient considérés comme des problèmes locaux, devant être résolus de manière isolée, ce qui a conduit à négliger l'élaboration d'une stratégie globale pour lutter contre la dégradation de l'environnement (Shi 2006 : 23). Le gouvernement prenait en charge toutes les affaires de l'État et menait la politique du *bol de riz en fer*⁵, la population chinoise était ainsi appelée à suivre les actions et campagnes gouvernementales comme celles menées pour le nettoyage des villes ou la plantation d'arbres.

Ces campagnes de masse étaient initiées par une décision du gouvernement central et mise en oeuvre à travers l'éducation des groupes dirigeants tout en se rapprochant progressivement des masses qui étaient ainsi amenées à participer par *persuasion intensive*. L'appel fait aux masses reflétait la politique du gouvernement chinois de l'époque dirigée par la *Théorie de la ligne des masses* qui associe les masses aux décisions politiques et donne au PCC le rôle de *Voix du Peuple* (cf. Isaïa 1978 : 64 et 75 ; voir également Jones 2003 : 32). Le peuple chinois était donc, dans les années 1970, déjà sollicité par son gouvernement en matière de protection environnementale et ceci dans un cadre bien précis, la mise en oeuvre de ses campagnes politiques. Le public était ainsi invité à prendre part à la mise en oeuvre des politiques de protection environnementale selon un modèle *top-down* qui le laissait à l'écart du processus de décision (Li 2004 : 50).

B - Le développement durable et l'appel au public

C'est à partir de 1992, après le sommet de Rio sur l'environnement et le développement durable, que le gouvernement chinois élaborait une réelle stratégie de protection de

⁵ « *Tie ban wan* » est une expression chinoise se référant à la politique de l'emploi à vie garanti par l'État, ainsi que tous les avantages et bénéfices assurés au peuple par ce dernier.

l'environnement basée sur un développement durable. La déclaration de Rio a eu une grande influence sur la politique chinoise et a donné lieu à l'élaboration de l'*Agenda 21 chinois*⁶. Celui-ci met en place un cadre de mise en œuvre en se basant sur l'*Agenda 21 de Rio*, avec pour objectif d'assurer un développement équilibré entre économie, domaine social, ressources naturelles, environnement, croissance démographique et éducation. La protection environnementale s'inscrit désormais dans une optique de développement durable et s'élargit peu à peu en englobant la lutte contre la pollution et la conservation de l'environnement. Des notions nouvelles apparaissent également comme la *consommation verte* et l'*économie circulaire*. Cette politique permet au gouvernement chinois de s'inscrire dans la lutte internationale pour la protection de l'environnement, de bénéficier des aides et programmes internationaux mis en place à cet effet tout en gardant une certaine indépendance⁷. La protection environnementale en Chine garde cependant un objectif clair, la conservation des ressources et l'augmentation de la productivité.⁸

L'Agenda 21 chinois mentionnait déjà la participation du public dans le processus de prise de décision⁹ et d'autres déclarations gouvernementales suivirent qui faisaient également appel à plus de participation de la part du public¹⁰. Ces déclarations s'appuyaient plus sur la promotion des devoirs des citoyens et de leur rôle dans un contrôle a posteriori que sur l'octroi de droits permettant une participation 'préventive' intégrée au processus décisionnel. Une forme de participation s'est ainsi institutionnalisée à cette époque, le 'Système des plaintes environnementales par lettres ou visites' (*Huanjing Xifang*) auprès des bureaux de protection environnementale locaux¹¹. Une raison de ce développement fut le besoin de renforcer l'application du droit environnemental et la cohésion sociale en prévenant des

⁶ « China's Agenda 21 », pour plus d'informations sur l'Agenda 21 chinois, son contenu, sa mise en œuvre, ainsi que son suivi, voir le site : <http://www.acca21.org.cn/english/index.html>.

⁷ Les aides financières étaient perçues par le gouvernement chinois comme à double tranchant. D'un côté elles apportaient une assistance financière et technique, de l'autre elles permettaient aux Nations riches d'avoir un droit de regard sur le développement futur de la Chine. voir Economy, 2004 : 188 ; Voir également Morton 2005.

⁸ Voir le discours du Président Jiang Zeming en 1996 lors de la quatrième conférence nationale pour la protection de l'environnement.

⁹ "The support and participation of public and social groups is essential to the achievement of sustainable development. [...] It is necessary for the public to not only participate in policy-making related to environment and development, particularly in areas which may bear direct impact on their living and working communities, but also to supervise the implementation of the policies.", *Agenda 21 chinois*, Introduction du chapitre 20.

¹⁰ Le Conseil des Affaires d'État publia, la même année, une « Décision concernant certaines questions de protection environnementale » dans laquelle il précise la nécessité d'élaborer un système de participation du public, d'étendre le rôle des associations civiles, d'encourager la participation du public dans le travail de protection environnementale, ainsi que de rapporter et dénoncer les comportements enfreignant les règles du droit environnemental. (Li 2004 : 54).

¹¹ Ce système remonte à l'époque impériale et n'est pas limité au domaine de la protection environnementale. Cependant, il a été développé dans ce domaine dans les années quatre-vingt-dix à 2000. Ce système est considéré comme un instrument d'éducation des citoyens à l'utilisation de leurs 'droits démocratiques', tout en aidant les fonctionnaires et le PCC à améliorer la gestion de la protection environnementale. (Brettell 2006 : 8 non publié)

conflits environnementaux de grande envergure (Turner in Horsley 2006 : 6). Suite à cela, le nombre de plaintes et leur prise en compte par les bureaux de protection environnementale ont augmenté, ayant même abouti à influencer certaines prises de décision par les autorités locales. Cependant, ce système souffre de certaines lacunes et surtout de l'arbitraire encore accordé aux autorités gouvernementales dans la gestion des plaintes (Bretelle 2006 : 13).

C - Un développement durable dans une perspective scientifique, appel à la participation du public

En 2003 la politique environnementale chinoise s'est dotée d'un nouvel instrument, le *Concept scientifique de développement*¹². Ce concept met l'accent sur cinq aspects qui éclairent les difficultés auxquelles la Chine fait face dans sa course au développement. En effet, le développement en Chine s'est construit de manière assez inégale, creusant ainsi des disparités entre villes et campagnes et entre les différentes régions du pays (la côte du Sud-Est et les grandes villes d'une part et l'Ouest et le Nord-Ouest de la Chine d'autre part). En outre, la Chine en est arrivée à une consommation considérable des ressources au détriment de l'environnement, le défi est donc de « Coordonner le développement des villes et des campagnes, des différentes régions, et le développement économique et social, l'harmonie entre les humains et la nature et entre le développement intérieur et l'ouverture sur le monde comme moyen de pousser de l'avant la réforme et le progrès » (*Beijing Information* n°13 2004). Aujourd'hui la politique environnementale chinoise est entrée dans la onzième période quinquennale (2006-2010). Face à une dégradation environnementale toujours plus forte, le Premier ministre Wen Jiabao a pointé le peu d'importance accordé à l'environnement, une croissance économique consommatrice d'énergie, et un cadre légal faible comme étant les éléments ayant contribué à l'intense pollution que subit actuellement l'environnement en Chine¹³. À cela s'ajoute l'effet de *feedback* négatif sur le développement économique lui-même engendré par les coûts dus à la pollution¹⁴. Wen Jiabao a soulevé trois changements nécessaires, l'instauration d'un développement qui équilibre croissance économique et

¹² L'utilisation du qualificatif 'scientifique' signifie innover et transformer. Voir : « Transformation de la voie de développement économique », *La Chine au présent*, version Internet, 6 mai 2006.

¹³ « Zhonggong zhongyang zhengzhiju changwei, guowuyuan zongli Wen Jiabao 4 yue 17 ri chuxi diliuci quanguo huanjing baohu dahui bing zuo zhongyao jianghua » [Les membres permanents du bureau politique du comité central du parti communiste et le Premier Ministre du Conseil des Affaires d'État Wen Jiabao assistent le 17 avril à la sixième conférence nationale sur la protection de l'environnement et font d'importants discours] ,18 avril 2006, publié sur le site officiel de l'AEPE, <http://www.zhb.gov.cn>.

¹⁴ Les pertes économiques engendrées par la pollution de l'environnement ont atteint 511.8 milliards de yuan, ce qui équivalait à 3.05% du PIB national de 2004. Quant aux coûts de traitement investis, ils se montent à 287.4 milliards de yuan équivalant à 1.80% du PIB national. « 'China green national accounting study report 2004' Jointly issued by SEPA and NBS », 8 septembre 2006, publié sur le site officiel de l'AEPE.

protection environnementale, la synchronisation de ces deux aspects et le passage d'une protection environnementale à caractère administratif à une protection environnementale intégrant le droit, l'économie, les technologies et les règlements administratifs nécessaires à la résolution des problèmes environnementaux. Ce discours traduit donc une volonté politique à la recherche d'un équilibre entre les différents outils de la protection environnementale¹⁵ considérée comme une composante essentielle aux côtés du développement économique et social du pays. Cette tendance se traduit au niveau social dans le lancement de la construction d'une *société harmonieuse* et au niveau économique dans le concept d'*économie circulaire*¹⁶. L'accent mis sur l'approche scientifique du développement au niveau environnemental reflète la volonté de ne pas freiner le développement économique amorcé, mais bien d'intégrer le défi environnemental dans la logique du développement afin qu'il en constitue un aspect à part entière et devienne ainsi un élément mobilisateur de développement.

En outre, la survenance d'accidents environnementaux, de projets mettant la santé de la population locale en danger ou encore provoquant des déplacements de population à grande échelle (le projet le plus connu est celui du barrage des Trois Gorges qui a officiellement conduit au déplacement de 1.2 million de personnes), affecte le public de manière telle qu'il exerce une pression de plus en plus grande sur le gouvernement (Heggelund 2004 : 90). Ces événements priment également de l'ampleur en raison de leur médiatisation et même si les problèmes environnementaux ne sont pas toujours la cause première de ces conflits, ils constituent des événements déclencheurs¹⁷. Le gouvernement de Pékin a ainsi réalisé que la gravité des problèmes environnementaux pourrait servir de « détonateur » déstabilisant la société¹⁸ et les discours gouvernementaux se font l'écho de cette conscientisation. Cette prise de position a pour but d'empêcher toute entrave au développement du pays en ouvrant un espace au public afin de lui permettre de s'associer au processus de protection environnementale plutôt que de s'y opposer. L'intégration du public peut également être vue

¹⁵ C'est l'une des remarques faites par la Banque mondiale dans son rapport de 2001 lorsqu'elle souligne le besoin de la Chine de laisser de côté l'approche *one-size-fits all* et de diversifier ses outils en matière de protection environnementale. (Banque Mondiale 2001 : xvii).

¹⁶ La construction d'une *société harmonieuse* a pour ambition de rééquilibrer les tensions provoquées par le développement effréné de la Chine, de manière à assurer un développement économique rapide et durable. Le concept d'*économie circulaire* a été calqué sur les modèles japonais et allemand. Il se comprend essentiellement comme le flux circulaire des matériaux et l'usage de matériaux bruts et d'énergie selon différentes phases. En pratique, il se traduit par le principe des « trois R » (réduction, réutilisation et recyclage).

¹⁷ Des cas de manifestations violentes dans la province du Sichuan en novembre 2004 et du Guangdong (Dongzhou) en décembre 2005 ont été relevés. L'accident de la rivière Songhua en novembre 2005 provoqua beaucoup de remous dans les médias et au sein du gouvernement chinois. (Voir Li W. 2006: 21-35).

¹⁸ « Jiaqiang huanjing yingxiang pingjia tuijin lishixing zhuanbian » [Renforcer l'étude d'impact environnemental et pousser de l'avant les changements historiques], Sun Yu, *Environmental Protection*, juin 2006 (A), p. 32. Voir également Wilmot 2006)

comme un moyen pour le gouvernement de garder le contrôle des activités du public et de les canaliser à travers des voies officielles. Cette intégration est d'autant plus souhaitée que la législation environnementale est grandement mise au défi dans sa mise en oeuvre.

II - Défis institutionnels et législatifs

À partir de 1978, la réforme économique est amorcée et avec elle le lancement de la construction d'un *État gouverné selon le droit*¹⁹. Dans le domaine environnemental, la Constitution est amendée et un article concernant la responsabilité de l'État en matière de protection environnementale est inséré: « l'État protège l'environnement et les ressources naturelles, il prévient et répare les dommages publics causés par la pollution et autres nuisances » (Article 11). Cet article, qui sera modifié plus tard, sert de base constitutionnelle à la législation environnementale. Celle-ci prend son envol avec, en 1979, la version d'essai de la « loi sur la protection environnementale de la République Populaire de Chine », suivie d'une série de lois et règlements concernant la prévention de la pollution d'une part et la protection des ressources naturelles de l'autre. On présentera brièvement ici, la législation environnementale chinoise ainsi que son système institutionnel (A), pour ensuite analyser les difficultés de mise en œuvre et l'appel fait à la participation du public qui s'en est suivi (B).

A - Législation et Système institutionnel de la protection environnementale

Aujourd'hui les fondements du droit environnemental chinois se trouvent dans la Constitution de 1982²⁰ et la loi sur la protection environnementale de 1979 définitivement promulguée en 1989²¹ ainsi que dans les traités environnementaux internationaux ratifiés par l'Assemblée Nationale Populaire²². À cela s'ajoutent des lois particulières comme la « loi sur

¹⁹ Le terme chinois *yifa zhiguo* se traduit littéralement par « État gouverné selon le droit ». Cependant, les débats sont nombreux en Chine et à l'étranger quant à savoir s'il convient ou non d'utiliser le terme *État de Droit* pour la Chine. Ce que l'on peut préciser ici, c'est que l'objectif inscrit dans la Constitution depuis 1999 est de construire un « État socialiste de droit » (*jianshe shehui zhuyi fazhi guojia*). Ainsi, la construction d'un État de Droit en Chine ne se comprend pas sans référence au rôle du PCC et à la théorie socialiste qu'il véhicule. Voir : Cabestan 2005 : 43 ; Peerenboom 2002 ; Jones 2003 : 36-40.

²⁰ Article 9 §2 : « L'État assure l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et protège les plantes et les animaux rares. Il est interdit à toute organisation, à tout individu, d'user d'un moyen quelconque pour s'approprier ou endommager les ressources naturelles. » Article 10§5 : « Toute organisation et tout individu faisant usage de la terre doivent le faire rationnellement. » Article 26 : « L'État protège et améliore le milieu dans lequel les gens vivent et l'environnement écologique et prévient et contrôle la pollution et les autres nuisances. L'État organise et encourage l'afforestation et protège les forêts. »

²¹ Cette loi n'énonce pas de règles concrètes mais instaure plutôt un cadre d'action. Elle est considérée comme une loi générale « déclarative » de la politique environnementale chinoise et, en ce sens, le qualificatif de « constitution de l'environnement » lui est parfois attribué. Voir Shi 2006 : 41-43.

²² Parmi les traités les plus importants on compte : le « Traité sur l'Antarctique » de 1959, la « Convention de Ramsar sur les zones humides » de 1971, la « Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone » de 1985, le « Protocole de

la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique » (1995), la « loi sur la prévention et le contrôle de la pollution de l'eau » (1996), la « loi sur les forêts » (1998), la « loi sur la production propre » (2002), la « loi sur l'eau » (2002) promulguées par l'Assemblée Nationale Populaire. Des règlements émanent du Conseil des Affaires d'État et de ses administrations à l'échelon central, plus particulièrement de l'Administration d'État pour la Protection de l'Environnement (AEPE). Il existe également toute une série de lois et règlements locaux qui ne peuvent entrer en conflit avec la législation nationale mais peuvent définir des normes environnementales plus strictes, ce qui confère aux bureaux de protection environnementale locaux une marge de manœuvre afin de s'ajuster aux conditions locales (par exemple en matière de normes d'émission et de pollution de l'air et de l'eau). La législation environnementale est également complétée dans d'autres domaines législatifs comme le droit civil, le droit pénal et le droit administratif. Enfin, les interprétations faites par la Cour Populaire Suprême constituent la dernière source juridique du droit environnemental chinois.

L'agencement institutionnel en matière de protection environnementale est celui d'un régime national unifié assorti de délégations de compétences au niveau local. « La Chine met en application un système d'administration environnementale, selon lequel les autorités locales sont responsables de la qualité de l'environnement de leur région, les départements de la protection environnementale prennent en charge la supervision et la gestion unifiées, et les autres départements intéressés exécutent, selon la loi, le contrôle et la gestion »²³. Le rôle central revient à l'AEPE qui agit à trois niveaux : national, notamment en élaborant et en appliquant les lois et règlements ainsi que les différentes politiques de protection environnementale ; elle sert également d'agent de liaison avec les unités de protection environnementale faisant partie d'autres ministères ou administrations (l'administration nationale des Forêts, le ministère des Ressources hydrauliques, le ministère de l'Agriculture, la commission d'État pour le Développement et la Réforme, le ministère de la Santé publique, etc) ; au niveau local l'AEPE promulgue les mesures politiques et règlements généraux s'appliquant aux Bureaux de protection environnementale locaux (BPE)²⁴. Les BPE, répartis à l'échelon des provinces, des villes dépendant directement du gouvernement central (tels

Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone » de 1987, la « Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination » de 1989, la « Convention sur la diversité biologique » de 1992 et la « Convention cadre sur les changements climatiques » de 1992.

²³ *Livre blanc du gouvernement chinois* « La protection de l'environnement en Chine (2005-2006) », disponible en français sur le site : <http://french.china.org.cn>.

²⁴ Pour plus de détails voir: « Major Responsibilities of SEPA » sur le site officiel de l'AEPE.

Beijing, Shanghai et Tianjin) et des districts, sont à la source de l'information environnementale. Ils sont soumis à « la double tutelle » (*shuangchong lindao*, cf. Heuser et de Graaf 2001: 40)²⁵, exercée par les gouvernements locaux au niveau du budget et du personnel et par l'AEPE qui leur transmet les ordres de gestion de protection environnementale.²⁶ Les BPE dirigent eux-mêmes des stations de contrôle environnemental (responsables du contrôle de la qualité de l'environnement et des émissions), des unités d'inspection (responsables de l'exécution des règlements et de la collecte des taxes d'émission), des instituts de recherche (responsables des analyses techniques et de la recherche) ou des unités d'investissement environnemental (en charge de la collecte des fonds de gestion de la pollution). Les rapports des BPE sont envoyés aux BPE supérieurs qui les transmettront à leur tour à l'AEPE. Les rapports entre BPE et AEPE ne sont donc ni directs ni exclusifs. De cette présentation il ressort que le paysage institutionnel en matière de protection environnementale inclut un grand nombre d'acteurs aux fonctions et champ de compétence divers, ce qui a donné lieu au phénomène d'*autorité fragmentée* dans la mise en œuvre du droit environnemental chinois²⁷. Cette mise en œuvre revient aux BPE de chaque niveau administratif ainsi qu'aux bureaux locaux d'autres secteurs, qui en raison de leurs fonctions jouent un rôle dans l'application du droit environnemental (Shi 2006 : 88). Les cours et tribunaux ainsi que le PCC sont aussi impliqués dans l'application des règles environnementales. Cependant, le recours judiciaire est rare et peu efficace, quant au PCC, son rôle bien que non précisé dans la loi n'est pas à mettre en doute. C'est ce qui ressort de l'appel fait au PCC dans le cadre de conflits environnementaux, par exemple pour convaincre une société réticente à nettoyer ou compenser une partie pour les dommages causés. Dans ces cas de figure, l'autorité établie du PCC sert d'instrument d'application du droit environnemental (van Rooij : 154).

B - Les défis de l'application du droit

La Chine a instauré un système législatif de protection environnementale qui a abouti à un corpus de lois et règlements assez développé. En théorie, ce corpus pourrait assurer une protection environnementale effective. Cependant, la législation environnementale comporte encore certaines lacunes, par exemple les règlements d'exécution des lois environnementales

²⁵ *shuangchong lindao* (Heuser de Graaf (eds) 2001 : 40).

²⁶ Le personnel est désigné par les gouvernements locaux, excepté les chefs des BPE dont la nomination doit être approuvée par une agence environnementale de niveau supérieur. Les revenus des BPE sont assurés par les gouvernements locaux ainsi que par les recettes des taxes environnementales. Banque Mondiale, *op.cit*, p. 99.

²⁷ La coordination et la coopération doit se faire entre 2500 unités de protection environnementale réparties au niveau central, provincial, municipal et des districts (Rooij 2002 : 164).

font parfois défaut ce qui pose problème au niveau de la mise en œuvre et de la détermination des responsabilités des différentes parties. Le manque de cohérence se retrouve également dans certains instruments ce qui affaiblit la gestion du système de protection environnementale²⁸. De plus, les cours et tribunaux n'ont qu'une faible voix dans la résolution de conflits et la pénalisation des violations du droit environnemental, les conflits environnementaux étant encore perçus comme des problèmes politiques à l'issue variable et ambiguë plutôt que comme des questions de droit²⁹.

L'avantage de ce système est de permettre aux gouvernements locaux d'adapter les règles aux circonstances régionales et d'associer les différents secteurs concernés par la protection de l'environnement à la mise en œuvre du droit environnemental. La marge de manœuvre assez large des fonctionnaires et inspecteurs environnementaux est toutefois un obstacle à une mise en œuvre transparente³⁰. De plus, l'autorité de l'AEPE est mise à contribution à l'échelle nationale et locale. Au niveau central, elle ne disposait pas, jusqu'il y a peu, du statut de département ministériel, ce qui affaiblissait son autorité souvent sapée par l'importance accordée à d'autres secteurs du développement économique³¹. Au niveau local, l'autorité de l'AEPE sur les BPE est éclipsée par les gouvernements locaux qui supervisent et financent les BPE. Les conflits d'intérêt entre l'AEPE et les gouvernements locaux se traduisent par une attitude de protectionnisme local, en partie due au fait que l'évaluation de ces gouvernements est basée sur la croissance de leur PIB mais aussi parce que les gouvernements locaux ont souvent des intérêts propres dans les entreprises polluantes³². Cette situation entraîne un déséquilibre entre intérêts économiques et environnementaux, souvent au détriment des seconds. Un autre problème auquel l'AEPE doit faire face est celui des ressources humaines

²⁸ Par exemple le système de permis d'évacuation énonce des règles en contradiction avec le système des taxes d'émission car chacun est basé sur des critères propres, engendrant différentes normes de concentration de la pollution à respecter. OCDE, *op.cit.*, p. 22.

²⁹ Plusieurs facteurs peuvent être invoqués concernant le manque d'implication des cours et tribunaux dans l'application du droit environnemental : la traditionnelle réticence chinoise à recourir au règlement judiciaire; le besoin d'amélioration du système légal chinois; ou encore la corruption, la pression sur les juges de la part des gouvernements locaux et des officiels de haut rang, ainsi que l'incapacité des juges à faire exécuter leurs propres décisions. OCDE, *op.cit.*, p 24-25.

³⁰ Les BPE usent fréquemment de leurs relations (guanxi) avec les entreprises pour les amener à se conformer aux normes environnementales. Cependant, l'instauration de ce type de relation peut également se retourner contre eux lorsque, par peur d'entraîner une future réticence au respect des normes environnementales, ils préfèrent ne pas sanctionner l'entreprise concernée. OCDE, *op.cit.*, p. 23.

³¹ Pour une illustration des conflits existants au sein du gouvernement chinois entre factions pro-développement et environnementalistes, voir Yardley *New York Times*, 03 janvier 2005.

³² Un maire déclara, en parlant du concept 'd'approche scientifique de développement', que celui qui tenait compte de ce concept dans le développement de sa ville était un idiot. Et que bien que ce soit une voie favorable pour le pays et le peuple, le développement selon ce principe serait retardé et entraînerait à la fin de l'année la démission du responsable. *South Weekend [Nanfang zhounou]*, 13 juillet 2006.

et financières restreintes dont elle dispose³³. Les BPE quant à eux, sont confinés dans un espace d'action limité, l'exécution de sanctions comme l'ordre de fermeture des usines ou l'annonce de mesures d'urgence contraignantes est souvent aux mains des gouvernements locaux (van Rooij 2006 : 161 ; Shi 2006 : 88). De plus, le montant maximum des amendes que les BPE sont autorisés à infliger diffère selon leur niveau administratif entre 10.000 et 200.000 yuans (entre 1000 et 20.000 euros environ) ce qui rend le coût de l'infraction aux règles plus avantageux financièrement comparé au respect des normes environnementales³⁴. Le mode de financement des BPE dont une partie provient des taxes et redevances collectées auprès des entreprises polluantes n'est pas non plus incitatif, leur diminution entraînant une perte de revenu pour les BPE qui pourraient ainsi devenir victime de leur succès. La combinaison de ces facteurs constitue un obstacle important à la mise en œuvre et au contrôle de l'application du droit environnemental (Li 2006 : 25).

L'AEPE est consciente qu'à elle seule elle ne parviendra pas à faire face à ces problèmes de mise en œuvre. Elle est cependant soutenue par certaines campagnes lancées par le Conseil des Affaires d'État (OCDE 2005 : 24 ; van Rooij 2002 : 170 ; Economy 2004 : 121) et, selon un plan de restructuration soumis à l'Assemblée Nationale Populaire lors de sa session de mars 2008, il est prévu d'élever l'AEPE au rang de « super ministère ». Mais elle travaille également à renforcer son indépendance³⁵ et à intégrer le public dans le processus de protection environnementale³⁶. Les médias sont déjà utilisés par l'AEPE afin de diffuser des rapports sur l'état de l'environnement et de former une conscience environnementale au sein du public et des lignes téléphoniques spéciales ont été ouvertes afin de recueillir directement des informations auprès du public³⁷. L'AEPE considère le public comme l'acteur ayant le plus grand intérêt à agir pour la protection de l'environnement³⁸ mais c'est également un moyen

³³ L'AEPE dispose seulement de 300 personnes travaillant à temps plein et le budget annuel consacré à la protection de l'environnement en Chine équivaut à 1.3% de son PIB Banque Mondiale, *op. cit.*, p. 100.

³⁴ 'Le coût de la violation de la loi est bas, le coût de son respect est élevé' [Weifa chengben di, shoufa chengben gao] est une expression utilisée par le Conseil des Affaires d'État dans sa « Décision sur la mise en œuvre du développement dans une approche scientifique afin de renforcer la protection environnementale » [Guwuyuan guanyu luoshi kexuefazhanguan jiaqiang huanjing baohu de jue ding], décision n°39, 2005. La tendance actuelle est cependant à l'extension du champ de compétence des BPE en matière de sanction.

³⁵ C'est ainsi que fin juillet 2006, un réseau national de 11 moniteurs de contrôle environnemental a été créé. Ces moniteurs doivent rapporter directement à l'AEPE et sont donc indépendants des gouvernements locaux.

³⁶ En mars 2005, le vice-ministre de l'AEPE, Pan Yue, se prononça clairement en faveur d'une loi garantissant la participation du public, avec toutefois la réserve que cette approche soit politiquement 'sûre'. « The Chinese miracle will end soon », *Der Spiegel*, version Internet (original en allemand), mars 2005.

³⁷ Livre blanc du gouvernement chinois « La protection de l'environnement en Chine (2005-2006) » ; OCDE, 2005 : 27.

³⁸ « 'Ruoshi bumen' zai xian huanbao fengbao PanYue shiyan juebu hutoushewei' » [Le département faible' soulève à nouveau la tempête de protection environnementale, Pan Yue promet que cela ne se terminera pas de manière décevante], *South Week-end [Nanfang Zhoumou]*, version Internet, 09 février 2006.

d'améliorer la légitimité et l'autorité de l'AEPE³⁹. Cependant, l'appel à l'intégration du public ne peut se concrétiser sans une volonté émergeant du public lui-même. C'est à ce niveau que la société civile, citoyens et ONG, joue un rôle capital.

III - L'Éveil de la société civile : l'émergence d'une conscience environnementale

L'intégration du public dans la protection environnementale exige une volonté politique mais passe également par une conscientisation du problème au sein du public permettant ainsi sa mobilisation (OCDE 2005 : 23). Cette volonté de participation nécessite la sensibilisation du public aux problèmes environnementaux à travers l'éducation et l'information ainsi qu'un espace d'action permettant au public d'agir (A). En effet, les tâches de protection environnementale étaient jusqu'ici, réservées à l'initiative gouvernementale mais elles nécessitent aujourd'hui l'appui de la société civile (B). En outre, le niveau de conscience environnementale du public d'un État est devenu un indicateur de son degré de « civilisation » et reflète le travail effectué par un gouvernement en matière de protection environnementale (OCDE 2005 : *ibid*). La sensibilisation du public est donc non seulement un enjeu national, mais aussi un instrument d'appréciation internationale.

A - La sensibilisation du public aux questions environnementales

Il ressort de l'*indice de bien-être environnemental du public chinois* de 2005 que la conscience environnementale en Chine est élevée mais que le taux de participation est faible (6.3% des personnes interrogées avaient participé à une activité environnementale dans les 3 mois de l'enquête)⁴⁰. Deux causes principales peuvent être relevées pour expliquer le faible taux de participation du public chinois : le manque d'information et de moyens d'action.

Du peu d'information mis à disposition du public découle un manque d'éducation et de connaissance des problèmes environnementaux ainsi que des moyens d'action. Les problèmes environnementaux attirant l'attention du public se résument souvent aux problèmes le

³⁹ Sur le plan législatif des voix s'élèvent également en faveur de l'intégration du public en matière environnementale. "Right to Environmental Information Should Be Written into Constitution", 13 mars 2006, <http://www.china.org.cn/english/2006lh/161433.htm>

⁴⁰ Cet indice mesure le degré d'attention, les connaissances, la capacité de participation et d'appréciation du public en matière environnementale. L'enquête a été effectuée sous la direction de l'AEPE auprès de 3777 habitants entre 18 et 65 ans dans 8 grandes villes, 5 villes moyennes et 7 régions rurales. « Gongzhong huanbao buneng 'Guangshuo bulian' » [Le public et la protection environnementale, on ne peut parler sans rien faire], *People's Daily Online*, 24 janvier 2006; Zhong huan, « Le public porte une attention très élevée à la protection de l'environnement mais la participation est faible – Ecrit au moment de la publication des résultats de la première enquête à grande échelle sur l'opinion du public en matière de protection environnementale », *Ecological Environment and Protection* [Shengtai Huanjing yu Baohu], juin 2006, pp 44 - 46.

touchant le plus directement comme la pollution, en particulier industrielle. L'environnement est également encore considéré comme étant du ressort de l'État, ainsi la prise de responsabilité du public face aux problèmes environnementaux est faible et l'engagement se fait surtout au niveau personnel (réduction de la consommation d'électricité, d'eau, etc.). À cela s'ajoutent des lacunes dans la connaissance des droits et moyens d'action à disposition du public (pour la plupart des gens interrogés, les droits environnementaux se résument au droit à la propreté et au calme). Ensuite, les moyens mis à disposition du public sont limités tant du point de vue de leur champ d'application que de leur efficacité. Même si le mécanisme des *plaintes environnementales par lettres et visites* qui peut être exercé auprès des départements des Plaintes et Lettres des BPE, du bureau du maire de la ville et des parlements locaux a été institutionnalisé, 47% des personnes interrogées choisissent de se plaindre soit aux comités de quartier, soit aux comités de voisinage lesquels ne sont pas en charge de la protection environnementale et transmettent difficilement ces réclamations aux départements appropriés. Une ligne téléphonique spéciale a également été installée au niveau national. Mais seulement 16% des personnes interrogées en avaient connaissance et 9.2% s'en était déjà servies. En outre, toutes ces opportunités d'action n'interviennent qu'*a posteriori*, lorsque le dommage s'est déclaré. Les occasions sont rares de faire entendre sa voix lors de la prise de décisions ayant un impact sur l'environnement. À cela, s'ajoute un problème relationnel avec les agents de l'État, eux-mêmes parfois réticents et méfiants face à un public novice en la matière. De ces obstacles découle une faible motivation ou mobilisation du public. Si les moyens à disposition du public ne sont pas efficaces en raison du manque de fiabilité et de bonne volonté du gouvernement, l'entrée sur scène d'un autre acteur, les ONG, est nécessaire pour pallier les déficiences du gouvernement. Les questions d'éducation et de sensibilisation ont clairement été pointées par le gouvernement qui s'y est attelé non sans l'aide d'organismes internationaux⁴¹ mais aussi des ONG environnementales chinoises. Le rôle des ONG est à cet égard très important. Il s'agit pour elles de sensibiliser le public et de l'éduquer de manière à promouvoir une meilleure compréhension des problèmes environnementaux et donc un meilleur contrôle du public sur les actions gouvernementales afin, en définitive, de contribuer à une mise en œuvre efficace des règles de protection environnementales.

⁴¹ Par exemple, le programme 'China Environmental Awareness' du PNUD (2006) et le 'GreenWatch Program' de la Banque Mondiale.

B - L'émergence des organisations non gouvernementales

Les mouvements environnementaux sont apparus assez tardivement en Chine. Le gouvernement chinois contrôlant toutes les affaires de l'État, le public n'était autorisé à agir que dans un espace assez restreint⁴². En conséquence, les informations sur l'état de l'environnement ne circulaient pas au sein du public qui était peu averti des pressions sur l'environnement ou des effets à long terme des activités économiques. L'environnement était considéré comme une ressource à utiliser et les effets potentiellement dangereux mis sur le côté. Les actions de protection de l'environnement étaient basées sur les priorités gouvernementales et initiées par le gouvernement sur un modèle *top-down*, le public n'étant sollicité qu'au niveau de la mise en œuvre des campagnes politiques⁴³. Certains facteurs ont contribué à l'émergence de la société civile en Chine, parmi lesquels on compte le retrait de l'État dans certains domaines, l'influence des organismes internationaux et le développement de l'échange d'information à travers les médias et Internet. Cependant, l'action de la société civile est toujours strictement encadrée par l'État et acceptée dans une optique bien précise.

L'ouverture, fin des années 1970, à l'économie de marché a provoqué un changement dans le rôle joué par le gouvernement central, ce qui engendra des transformations au niveau institutionnel d'abord et au sein de la société civile ensuite. Au début des années 1980 le gouvernement central a entamé une décentralisation qui s'est traduite par un relâchement du contrôle central de l'État et un gain en pouvoir financier et administratif pour les gouvernements locaux. Cette réforme a eu également pour conséquence l'ouverture d'un espace propice à l'expansion de la société civile⁴⁴. Les années 1990 ont vu l'accentuation de ce mouvement. L'attention focalisée sur le développement économique et le retrait progressif de l'État dans le domaine social ainsi que la diminution des subventions accordées aux organisations non gouvernementales organisées par l'État ont abouti à créer un terrain favorable à l'émergence d'organisations non gouvernementales dont le rôle était de combler les lacunes engendrées par ces phénomènes⁴⁵. L'influence des organismes internationaux en

⁴² Toutefois, certains gouvernements locaux mais aussi le système des 'Plaintes environnementales par Lettres et Visites' ont, dans une certaine mesure, contribué à l'intégration des considérations du public dans les prises de décisions environnementales. Voir Lo et Leung 2000 : 679-682.

⁴³ Ainsi qu'il a été exposé au point I A 1°.

⁴⁴ C'est à cette époque également que la Chine commença à entretenir des relations plus étroites avec la communauté internationale qui se traduisit au niveau environnemental par une série d'aides financières. Cependant, dans la plupart des cas, l'aide financière ne pouvait être directement reçue par des organisations gouvernementales. Afin d'accueillir ces fonds étrangers, le gouvernement chinois établit lui-même des organisations environnementales (government organised non governmental organisations, GONGOs). E. C. Economy, *op.cit.*, p.135.

⁴⁵ Les ONG chinoises sont qualifiées 'd'association sociale' [shehui tuanti]. Elles sont indépendantes de l'État et sont considérées comme des organisations 'grassroots', c'est à dire d'inspiration populaire.

la matière n'est pas non plus négligeable lorsque l'on sait qu'après la crise financière en Asie, fin des années 1990, les commentateurs et analystes internationaux ont découvert l'importance du *capital social*⁴⁶. L'enjeu a consisté alors, à associer l'État, le secteur des entreprises et la société civile dans la poursuite d'objectifs communs de manière à produire un espace propice au développement économique et social. C'est ainsi que la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de Développement encouragent l'intégration de la société civile dans les projets qu'elles financent (Hamrin 2006 : 1). C'est également dans les années quatre-vingt-dix, que les médias ont vu leur rôle accru dans la diffusion d'information, l'exposition de certaines violations du droit environnemental ou encore le rapport d'incidents environnementaux⁴⁷. Le public a commencé à réagir aux problèmes environnementaux dont il était victime et auxquels ni le gouvernement central, ni les gouvernements locaux ne faisaient face⁴⁸. Ces mouvements couplés au manque de résultat obtenu par les précédentes politiques en matière environnementale et à l'apparition d'Internet en Chine ont permis à la société civile (média, institutions académiques, ONG et particuliers) d'interpeller le gouvernement afin d'exiger l'amélioration du système d'information environnementale mais aussi son implication dans le processus décisionnel. Le gouvernement chinois a réagi en reconnaissant le potentiel de ces acteurs et en encourageant leur engagement (Economy 2004 : 130). Sur le plan légal, cette tendance s'est reflétée par la mise en place d'un système d'information à l'échelon national et local, l'objectif étant de familiariser le public aux questions environnementales⁴⁹. L'aboutissement actuel de ce mouvement est le « Décret sur la publicité des informations gouvernementales » promulgué en avril 2007. L'ouverture à Internet a également joué un rôle important dans la sensibilisation du public et dans la mobilisation de la société civile. Cet instrument est utilisé non seulement par le gouvernement mais aussi par des centres de recherche, des ONG et des particuliers. Internet a ainsi permis l'émergence de

⁴⁶ Selon la Banque Mondiale, « Social capital refers to the norms and networks that enable collective action. Increasing evidence shows that social cohesion — social capital — is critical for poverty alleviation and sustainable human and economic development. »

⁴⁷ Selon un rapport établi en 2005 par la conférence pour la promotion de la culture environnementale en Chine, 70% des personnes interrogées s'informent sur l'environnement à travers la télévision et les journaux. Un exemple du rôle des médias est l'affaire du film 'Promise' tourné au Yunnan (province du Sud Est de la Chine) dans une zone écologique sensible et qui fut laissée par l'équipe de tournage dans un état dégradé provoquant ainsi la colère du public et des réactions virulentes dans les médias et sur internet. « Film maker destroys pristine Shangri La », *China Daily*, version Internet, 11 mai 2006.

⁴⁸ L'accroissement de l'aide internationale et le fait que certaines ONG internationales tels WWF, Ecologia, Pacific environment et Amis de la Terre aient établi des branches en Chine et mis sur pied quelques projets a également contribué à la légitimation des ONG chinoises.

⁴⁹ La « loi environnementale », la « loi sur la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique », la « loi sur la protection de l'environnement marin » et la « loi sur la prévention et le contrôle des nuisances sonores » prévoient toutes une obligation d'information et de publication de rapports environnementaux. Cependant, certains rapports environnementaux sont toujours classés confidentiels et seul le personnel supérieur des départements de protection environnementale y a accès. OCDE, *op.cit.*, p. 27

groupes environnementaux volontaires disposant d'un minimum de ressources financières dans un climat politique restrictif (Yang 2003 : 27). La montée de ces groupes signale également un changement progressif dans la relation entre le gouvernement chinois et ses citoyens. En effet, si la politique traditionnelle chinoise fonctionne sur le modèle *top-down*, ces mouvements environnementaux représentent une tendance *bottom-up* caractérisée par une participation directe, auto organisationnelle et dont l'action est communautaire (Yang 2003 : 89). Tendance renforcée par la coopération des différents acteurs, par exemple lorsque les ONG travaillent de concert avec les médias afin de couvrir certaines affaires, médiatiser les activités des ONG et gagner le support du public.

Le statut, les objectifs ainsi que les actions menées par les ONG chinoises sont conditionnés par l'exigence d'agir dans le cadre d'un 'mandat gouvernemental'. Sur le plan légal, c'est le « Règlement sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales » de 1998 et les « Mesures provisoires sur l'enregistrement et la gestion des unités de travail non lucratives gérées par la population » de 1999 qui encadrent le statut des ONG⁵⁰. D'après ces règlements, les ONG doivent se faire enregistrer auprès du ministère des Affaires civiles et avoir une unité de travail de tutelle, familièrement appelée « belle-mère » (*popo*). Elles doivent également réunir moins de 50 membres et posséder un minimum de fonds financiers. Il est en outre interdit de travailler sur le même domaine dans un secteur géographique donné et de mener des actions en dehors de la région dans laquelle une ONG est enregistrée⁵¹. Enfin, les gouvernements locaux ont une grande emprise sur les ONG et certains limitent encore le droit d'expression ou le droit d'association rendant ainsi impossible la constitution de groupes volontaires. La tendance inverse peut toutefois être observée, tout dépend de la politique adoptée par le gouvernement local. L'état légal qui enserme les ONG chinoises a engendré un paysage éclectique d'organisations aux appellations diverses mais fonctionnant comme des ONG⁵². Certains de ces organismes se sont plus particulièrement engagés dans l'éducation environnementale, d'autres dans la conservation de la nature, la protection des espèces ou la promotion de nouvelles politiques environnementales (Yang 2005 : 46). L'approche adoptée pour atteindre ces objectifs n'est pas conflictuelle mais se base sur l'éducation, la coopération

⁵⁰ Depuis le 1er juin 2004, un nouveau règlement se rapportant aux fondations chinoises et étrangères a été promulgué : « Règlement sur l'enregistrement et la gestion des fondations ».

⁵¹ Cette dernière interdiction permettrait de contrôler l'étendue des activités des ONG afin qu'elles restent dans le champ de compétence du ministère des Affaires civiles auprès duquel elles se sont enregistrées ou d'éviter qu'une compétition ne s'installe entre les différentes ONG.

⁵² Ce paysage se compose d'ONG enregistrées en tant qu'organisation sociale ou « unités de travail non lucratives gérées par la population ». Il existe également des groupes volontaires non enregistrés, des groupes basés et opérant via le net, des associations étudiantes enregistrées auprès de la ligue de la jeunesse de leur université, des centres de recherche universitaire et instituts affiliés à des institutions universitaires supérieures. À cela s'ajoutent les ONG organisées par le gouvernement.

et la participation⁵³. Les effets de leurs actions sont cependant relatifs, notamment à cause de l'importance toujours accordée aux intérêts commerciaux, de la difficulté à obtenir certaines informations et d'un accès à la justice assez restreint⁵⁴. En outre, les ONG doivent également faire face à un manque de professionnalisme et de fonds financiers. Malgré toutes ces contraintes, les ONG environnementales chinoises n'en sont pas moins actives, l'une d'entre elle (*Center for Legal Assistance to Pollution Victims*) a même inscrit au rang de ses missions l'aide aux victimes de la pollution en donnant des conseils légaux et en soutenant des actions en justice⁵⁵.

Les ONG s'assignent donc pour tâche principale de sensibiliser le public et de l'éduquer de manière à promouvoir une meilleure compréhension des problèmes environnementaux et donc un meilleur contrôle du public sur les actions gouvernementales dans une démarche de coopération avec le gouvernement. C'est aussi dans cette optique que le gouvernement chinois accorde un espace d'action aux ONG. La neutralité des ONG et leur engagement sincère inspirent plus de confiance au public et aux fonds étrangers qui se refusent à collaborer avec le gouvernement chinois (Economy 2004 : 132). Les ONG environnementales prennent aussi en charge un domaine où l'État a des difficultés pour agir efficacement. Étant donné que la dégradation de l'environnement est une des grandes préoccupations du gouvernement chinois, ce terrain ne constitue pas plus une menace politique qu'une menace sociale (OCDE 2005: 30). L'AEPE a d'ailleurs choisi d'encourager et d'associer diverses ONG à son travail, notamment dans la campagne *Green Olympics* ou encore à l'occasion de l'élaboration de certains règlements comme celui sur la participation du public au processus d'étude d'impact environnemental. Les ONG servent également *d'yeux et d'oreilles* à l'AEPE. En effet, les informations qu'elles collectent ne sont pas susceptibles d'être biaisées par la priorité d'autres intérêts que celui de la protection de l'environnement et elles sont, à ce titre, plus fiables (Economy 2005). Le rôle des ONG environnementales chinoises est bien résumé par Cai Shouqiu, professeur de Droit Environnemental de l'université de Wuhan : « Non-profit, non-governmental environmental protection organizations, as well as natural persons acting as individuals, are clearheaded,

⁵³ Yang 2005: 50-52; « Western social organisation tend to be characterized by their voluntary formation and independence from the State. [...] civil society is seen as a check on the powers of the State. In china, the relation between the state and society has traditionally been assumed to be harmonious rather than adversarial. » Voir également Peerenboom 2002 : 201.

⁵⁴ « Public interest lawsuits are sometimes impractical because according to the General Principles of Civil Code, for example, natural persons do not have a legal standing to bring lawsuits on behalf of the polluted environment, such as the Songhua River. [...] In the meantime, similar to other developing countries, China does not have a well developed NGO sector and mechanisms for attorney fee recovery. It is difficult for the public to take legal actions against pollution. » Li 2006 : 29.

⁵⁵ Site web du Center for Legal Assistance to Pollution Victims: <http://www.clapv.org/new/en/>.

determined and persistent in protecting and improving environmental resources and thus play an important role in regulating the relationship between human beings and nature. By virtue of being non-governmental, such organizations will not compromise the principles of environmental protection in the interests of politics, nor will they succumb to the pressures of the administration. By virtue of being not-for-profit, such organizations will not be swayed from protecting the environment in the interests of economic gain. By virtue of being natural persons, they retain the ecological instincts of man and thus embody the inherent human desire to protect, improve, and coexist in harmony with the environment. » (Qie et Xiao 2006). L'ouverture au public et aux ONG environnementales est donc bien amorcée en Chine, cependant, ces deux types d'acteurs ne sont autorisés à se mobiliser qu'à condition de respecter les règles et objectifs définis par le gouvernement.

Conclusion

C'est grâce à une tradition de pragmatisme que la Chine a vite su intégrer les considérations environnementales dans sa politique de développement afin d'éviter toute entrave à ses avancées. En adoptant le modèle de l'économie de marché, le gouvernement chinois n'est plus à même de répondre efficacement aux défis environnementaux en utilisant les mécanismes instaurés durant la période d'économie de planification. C'est ainsi que la participation du public est vue comme un moyen pour remédier aux problèmes de mise en œuvre de la législation environnementale ainsi qu'aux instabilités sociales engendrées par une pression accrue sur la population chinoise disposant de peu de moyens d'expression ou de défense de ses intérêts. Dans ce cadre, le gouvernement chinois a développé de nouveaux concepts et a pris de nouvelles dispositions pour améliorer l'efficacité, le contrôle et la légitimité du droit environnemental mais aussi pour répondre aux exigences d'une société civile émergente dont les besoins d'action et d'information se font de plus en plus ressentir. D'autre part, la régulation de la participation du public est également un moyen pour le gouvernement de garder un contrôle sur les activités de ce dernier en les encadrant de manière plus ou moins rigide. Ce besoin de contrôle peut être abordé sous différents angles, d'un côté ce sont les prérogatives de l'État qu'il s'agit de préserver face à l'« intrusion » du public ce qui crée ainsi un obstacle de taille à la participation du public. D'un autre côté, c'est devant l'inéluctable intégration du public, le besoin de développer un système qui permette d'encadrer sa participation de manière à en garder la direction. La participation du public en Chine est ainsi comprise comme un instrument nécessaire à l'équilibre du développement

économique, social et environnemental et s'insère dans un contexte où l'État exerce un pouvoir de restriction à l'égard des activités de ses citoyens. Le public est sollicité en tant que « contrôleur » (*shehui jiandu* : contrôle par la société) de l'application du droit environnemental, mais il existe en même temps une attitude méfiante qui se traduit par un besoin de garder les activités du public sous contrôle. C'est à ce niveau que l'on observe une tension entre le besoin de faire participer le public et la volonté de garder la mainmise sur ses activités. Il existe donc un réel besoin et une volonté de faire participer le public de manière plus active dans le processus de protection environnemental chinois qui s'est traduit par certaines initiatives législatives, notamment en février 2006 lorsque l'AEPE a promulgué les « Mesures provisoires sur la participation du public en matière d'étude d'impact environnemental », suivies en avril 2007 par la promulgation du « Décret sur la publicité des informations gouvernementales ». Ces mesures sont le reflet des transformations à l'œuvre en Chine lesquelles, tout en essayant de mettre en place certains équilibres, engendrent par elles-mêmes d'autres tensions et besoins de réformes.

Bibliographie

- ANONYME 2004, « Tracer une nouvelle carte routière », *Beijing Information* n°13, version Internet, 2004.
- ANONYME, 2005, « Sixty Thousand People Protest against Pollution », *AsiaNews.it*, 14 avril 2005, <http://www.asianews.it>.
- ANONYME, 2006, "Right to Environmental Information Should Be Written into Constitution", 13 mars 2006, <http://www.china.org.cn/english/2006lh/161433.htm>
- ANONYME, 2006, « Film maker destroys pristine Shangri La », *China Daily*, version Internet, 11 mai 2006. http://news.xinhuanet.com/english/2006-05/15/content_4548451.htm.
- ANONYME, 2006, « Gongzhong huanbao buneng 'Guangshuo bulian' » [Le public et la protection environnementale, on ne peut parler sans rien faire], *People's Daily Online*, 24 janvier 2006;
- ANONYME, 2006, « Transformation de la voie de développement économique », *La Chine au présent*, version Internet, 6 mai 2006.
- BANQUE MONDIALE, 2001, *China: Air, Land and Water. Environmental priorities for a new Millenium* », Washington, D.C., p. xvii.
- BRETTELL A., 2006, « Channeling Dissent : The Institutionnalization of Environmental Complaint Resolution in China », *International Symposium on Political China 21st Century*, Renmin University of China (10-11 juin 2006), non publié.
- CABESTAN J-P., 2005, « The Political and Practical Obstacles to the Reform of the Judiciary and the Establishment of a Rule of Law in China », *Journal of Chinese Political Science*, vol. 10, n°1, avril 2005, p. 43-64.
- CHEN Jianfu, LI Yuwen & OTTO Jan Michiel (eds), 2002, *Implementation of Law in the People's Republic of China*, The Hague, Kluwer Law international, 370 p., coll. the London-Leiden series in law, administration and development, vol. 8.
- China's Agenda 21*, <http://www.acca21.org.cn/english/index.html>.
- ECONOMY Elizabeth C., 2004, *The rivers run black: the Environmental challenges to China Future*, Cornell University Press, 352 p.

ECONOMY Elizabeth C., 2005, "China's Environmental Movement", February 7th, *Testimony before the Congressional Executive Commission on China Roundtable on Environmental NGOs in China: Encouraging Action and Addressing Public Grievances*.

GOVERNEMENT CHINOIS, 2005-2006, *Livre blanc « La protection de l'environnement en Chine (2005-2006) »*, disponible en français sur le site : <http://french.china.org.cn>.

HAMRIN, Carol Lee, 2006, « China's Social Capital Deficit », China Balance Sheet, Background papers, 8 p., téléchargeable sur : <http://www.chinabalancesheet.org/Papers.html>

HEGGLUND G., 2004, *Environment and Resettlement Politics in China. The Three Gorges Project*, Adelshot, Hants, England, Burlington VT, Ashgate, 276 p., coll. Studies in development geography.

HEUSER Robert, Jan de GRAAF, (ed.), 2001, *Umweltschutzrecht der VR China : Gesetze und Analysen*, Hamburg, Institut für Asienkunde, 599 p., Coll. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg. 336.

HORSLEY Jamie P. 2006, « The Rule of Law in China: Incremental Progress », China Balance Sheet, Background papers, 12 p., téléchargeable sur : <http://www.chinabalancesheet.org/Papers.html>

HSU Stephen C. (ed.), 2003, *Understanding China's Legal System, essays in Honor of Jerome A. Cohen*, New York, New York University press.
http://www.cfr.org/publication/7770/chinas_environmental_movement.html

ISAÏA Henri, 1978, *La justice en Chine*, Paris, Economica, 119 p.

JONES W. C., 2003, "Trying to understand the Current Chinese Legal System", in Hsu Stephen C. (ed.), *Understanding China's Legal System*, pp 7- 45.

LI Wanxin, 2006, "Looking at the Songhua River Incident from An Environmental Regulatory Governance Perspective: A Long Standing Issue in China", *Perspectives Vol. 7*, N°1, March. 2006, pp. 21-35.

LI Yangfang, 2004, *Gongzhong canyu huanjing yingxiang pingjia zhidu yanjiu* [Étude sur la participation du public dans le système d'étude d'impact environnemental], Pékin, China People's University Press.

LIU Jianguo and DIAMOND Jared, 2005, "China's environment in a globalizing world. How China and the rest of the world affect each other", *The International Weekly Journal of Science: Nature*, Vol. 435, 30 juin 2005, p. 1179-1186.

LO Wing Hung Carlos, LEUNG Wing Sai, 2000, « Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: The Limits of a Popular Approach to Environmental Governance », *China Quarterly*, No. 163, septembre 2000, pp. 677-704.

MORTON K., 2005, *International Aid and China's Environment. Taming the Yellow Dragon*, New York, Routledge.

OCDE, 2005, *Governance in China (Part IV) : Ensuring Sustainable Development*, Chapitre 17: Environmental Governance in China), publié sur le site de l'OCDE, 2005, pp.1-41
<http://www.oecd.org/dataoecd/60/37/34617750.pdf>

PEERENBOOM, R., 2002, *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

QIE Jianrong, XIAO Liming, 2006, « Environmental Democracy: Promoting full Public Participation in Environmental Protection », Notes from the Workshop on the Draft Measures for Public Participation in Environmental Protection (original en chinois), *Legal Daily*, 18 août 2006, publié sur le site du Natural Resource Defense Council (NRDC).

ROOIJ B. Van, 2002, « Implementing Chinese environmental Law Through enforcement » in CHEN Jianfu, LI Yuwen & OTTO Jan Michiel (eds), 2002, *Implementation of Law in the People's Republic of China* pp. 149-178.

SHI Xueying, 2006, *Huanjing Faxue (Environmental Law)*, Pékin, Qinghua University press.

Site web du Center for Legal Assistance to Pollution Victims: <http://www.clapv.org/new/en/>.

South Week-end [Nanfang zhounou], 13 juillet 2006, 9 février 2006 (version internet).

SUN Yu, 2006, « Jiaqiang huanjing yingxiang pingjia tuijin lishixing zhuanbian » [Renforcer l'étude d'impact environnemental et pousser de l'avant les changements historiques], *Environmental Protection [Huanjing Baohu]*, n°11, juin 2006 (A), p. 30-35.

TURNER Jennifer L., "China's Environmental Crisis: Opening Up Opportunities for Internal Reform and International Cooperation", China Balance Sheet, Background papers, 14 p., téléchargeable sur: <http://www.chinabalancesheet.org/Papers.html>

WILLMOT. E, 2006, « Common cause: China's State-society response to environmental crisis », *China rights Forum* n°1, 2006, p. 15-21, disponible sur le site: <http://hrichina.org>.

YANG Guobin, 2003, "Weaving a Green Web: The Internet and Environmental Activism in China", *China environment Series*, Issue 6, p. 89-93..

YANG Guobin, 2005, « Environmental NGO's and Institutional Dynamics in China », *The China Quaterly*, vol. 181, mars 2005, p. 46-66.

YARDLEY J., 2005, « Chinese project pits environmentalist against development plans », *New York Times*, 03 janvier 2005.