



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Ambassade de France en Chine  
Service Juridique

## Note sur le Droit de l'environnement en République Populaire de Chine

(Juin 2017)

### *Introduction*

Dégradation ou désertification des sols sur près d'un quart du territoire, pluies acides, épisodes de pollution atmosphériques records dans la plupart des métropoles ou « *airpocalyses* », près de 40% des ressources de surface (rivières et lacs) polluées au point de ne plus pouvoir être utilisées qu'après traitement pour des activités industrielles ou agricoles : c'est probablement en République Populaire de Chine que la crise environnementale traversée par nos sociétés contemporaines se manifeste avec la plus grande acuité<sup>1</sup>.

Qu'il s'agisse de raisons économiques<sup>2</sup>, politiques<sup>3</sup>, sociales<sup>4</sup>, ou sanitaires<sup>5</sup>, les incitations ne manquaient pas pour que l'Empire du milieu s'empare avec détermination de la lutte pour la préservation de l'environnement. Aussi en 2014 le Premier Ministre Li Keqiang énonçait-il l'ambition du gouvernement de faire « *la guerre contre la pollution* », de la même manière qu'avait jusqu'alors été mené la guerre contre la pauvreté.

---

<sup>1</sup> Pour une étude complète et actuelle de la situation écologique critique du pays, voir *La crise environnementale en Chine*, Jean-François Huchet, Les Presses de Sciences Po, 2016.

<sup>2</sup> Les chiffres officiels évaluent entre 5,8 à 8% du PIB national, le coût annuel dû à la détérioration de l'environnement.

<sup>3</sup> Depuis 2008, la Chine est devenu le premier pays émetteur de gaz à effet de serre, dépassant ainsi les Etats-Unis sur la scène internationale (*Le Monde*, 23 Novembre 2010).

<sup>4</sup> Pour 750 millions d'internautes chinois, l'environnement était devenu le premier sujet de préoccupation en 2016.

<sup>5</sup> Selon une étude réalisée par l'Université de Berkeley, la pollution de l'air en Chine serait responsable chaque année du décès prématuré de 1,6 millions de personnes, soit 4 400 par jour (*Air Pollution in China : Mapping of concentration and Sources*, Berkeley Earth, 2015).

Après une période de profonde défiance pour la règle de Droit sous l'ère maoïste<sup>6</sup>, la nécessité pour le pays d'élaborer un système juridique moderne afin de le sortir chaos a très tôt été soulignée par Deng Xiaoping à l'aube des années 1980. Afin de mener à bien l'ensemble de ses grandes réformes visant à faire de la Chine la grande puissance économique qu'elle est devenue, il a en effet rapidement été fait le choix d'instituer un « *gouvernement conforme au droit*<sup>7</sup> ».

La Chine ne pouvant plus ignorer le coût environnemental engendré par le développement économique fulgurant qu'elle connaît depuis plus de trente ans, aussi apparaissait-il naturel que la construction d'un Droit de l'environnement élaboré et ambitieux devienne conséquemment l'une des armes principales du Parti pour affronter la crise écologique de ce début de siècle.

Si l'efficacité de ce Droit a jusqu'alors été jugé décevant par la plupart des observateurs<sup>8</sup>, la récente adoption de dispositions inédites et ambitieuses<sup>9</sup> ainsi que la détermination du gouvernement à assurer une application plus effective de la législation environnementale sur le territoire constituent deux sources d'efforts conjoints pouvant permettre d'espérer au cours des années à venir, l'obtention de meilleurs résultats de ce Droit.

## **Chapitre 1 : La construction d'un Droit de l'environnement en RPC**

### **Section 1 : Le développement d'un Droit national**

Depuis la proclamation de la République Populaire de Chine en 1949, le processus d'élaboration d'un Droit de l'environnement chinois a connu différents stades : après une période chaotique allant de 1949 à 1973, une première tentative de développement s'est étalée entre 1973 et 1989 ; après une relative inefficacité d'un système juridique pourtant ambitieux mis en place à partir de 1989, les prémices d'une ère de véritable modernisation semble s'être annoncée depuis quelques années.

Durant la première phase, l'Etat commence à prendre conscience de la nécessité de protéger l'environnement mais ne le fait qu'au travers de mesures ponctuelles de protection des propriétés de l'Etat. Au sein de la Constitution de 1954, un article 6§2 expose ainsi que « *les ressources minérales, les eaux, les forêts publiques et les ressources naturelles* » sont la propriété du peuple. Durant cette période, divers règlements administratifs sont également adoptés (*Règlement sur la protection des minerais* en 1950, *Mesures de réquisition des sols pour les constructions nationales* en 1953, *Régulation de la protection des ressources minérales* en 1956, *Règlement sur la protection de l'eau et des sols* en 1957). Concernant la prévention et le contrôle de la pollution, le Ministère de la Santé et la Commission nationale de la Construction publient

---

<sup>6</sup> Malgré l'adoption d'une première Constitution en 1954, les débuts de la République Populaire de Chine se caractérisent selon Stéphanie Balme, par une période de « *nihilisme juridique dont la Révolution culturelle [...] marqu[e] [...] l'apogée* » (*Chine, les visages de la justice ordinaire*, Stéphanie Balme, Les Presses de Sciences Po, 2016, p.28).

<sup>7</sup> *id.*, p.25 et 26.

<sup>8</sup> v. notamment : *Explaining the Failure of Environmental Law in China*, Guangdong Xu and Michael Faure, 29 Colum. J. Asian L. (2015-2016).

<sup>9</sup> Et en premier lieu celles de la *Loi de la République Populaire de Chine sur la Protection de l'Environnement*, (adoptée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Populaire, le 13 Septembre 1979, révisée le 24 avril 2014).

conjointement en 1956 des standards d'hygiène environnementale, mais il ne s'agit que de normes techniques dénuées de force contraignante. À cette même époque, le Conseil des affaires de l'Etat publie en outre divers documents normatifs spécifiques relatifs à certains types particuliers de pollution environnementale (*Procédures de sécurité et de protection de la santé dans les usines*, 1956 ; *Protection de la santé pour la consommation de l'eau domestiques*, 1959).

La seconde phase s'ouvre ensuite en août 1973 avec l'organisation en Chine de la première *Conférence nationale sur la protection de l'environnement*, mise en place suite au retour de la délégation chinoise ayant participé à la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement<sup>10</sup>. Dans son discours d'ouverture tenu le 13 Décembre 1978 lors de la troisième session plénière du 11ème Congrès National du Parti, Deng Xiaoping souligne notamment l'importance du développement d'une législation dédiée à la protection de l'environnement<sup>11</sup>. La protection environnementale en tant que valeur fondamentale apparaît en outre pour la première fois au sein de la Constitution, dont l'article 11 de la version de 1978<sup>12</sup> prescrit à l'État d'assurer « *la défense de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi que de prévenir et de contrôler les risques environnementaux* ». L'année suivante, une première version sur la *Loi sur la Protection de l'Environnement* est adoptée<sup>13</sup>. Cette première loi générale est ensuite complétée par l'adoption de lois et règlements plus spécifiques, ayant notamment pour objet la prévention et le contrôle des différentes sources de pollutions environnementales (*Loi sur la protection des milieux marins* (1982), *Loi sur la prévention de la pollution des eaux* (1984), *Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique* (1987)), ainsi que la gestion et la protection des ressources naturelles (*Loi sur la forêt* (1984), *Loi sur les steppes* (1985), *Loi sur la pêche* (1986), *Loi sur l'eau* (1988), *Loi sur la protection des espèces animales sauvages* (1989)).

L'adoption en 1989 de la révision de la *Loi sur la Protection de l'Environnement* constitue le début d'une troisième période, entraînant à nouveau dans son sillage la reformulation de législations sectorielles. C'est ainsi que dans les années 1990 sont produites les législations principales du Droit de l'environnement chinois, au travers de nouvelles lois telles que la celle *sur la prévention et le contrôle des déchets* (1995), la *Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution de l'eau* (1995), *de l'air* (1996) et des *milieux marins* (1999). Dans le même temps, de nombreux règlements apparaissent : sur la *prévention et le contrôle de la pollution sonore* (1989), ou sur la *pollution atmosphérique* (1991) par exemple. Cette création législative s'accroît encore au début des années 2000 avec l'adoption de la *Loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement* (2002), la *Loi sur la promotion de l'économie circulaire* (2008) ou encore celle *sur les énergies renouvelables* (2009).

Depuis l'année 2012 et la tenue du 18ème Congrès National du Parti Communiste de la République Populaire de Chine, il semble qu'une nouvelle période se dessine. Au cours de la troisième session plénière de ce Congrès a en effet été annoncée l'ambition d'instaurer en Chine une « *civilisation écologique* », cet objectif devenant ainsi l'un des cinq piliers de la construction

---

<sup>10</sup> Ou « *Conférence de Stockholm* », qui s'est tenue du 5 au 16 juin 1972 et a notamment donné lieu à une déclaration de 26 principes, ainsi qu'à la création du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement).

<sup>11</sup> « *Actuellement, le grand problème est le caractère incomplet de notre système juridique. Il est nécessaire de réaliser des efforts afin d'adopter une vraie législation pénale, civile, sur la procédure et d'autres lois nécessaires telles que... une loi sur la protection de l'environnement, afin de s'assurer qu'ils y ait des lois, que ces lois soient respectées et strictement appliquées, et que les fautifs soient poursuivis* » (Deng Xiaoping, Discours du 13 Décembre 1978 lors de la troisième session plénière du 11ème Congrès National du Parti).

<sup>12</sup> Constitution de la République Populaire de Chine de 1978, (3ème Constitution de la RPC, adoptée le 5 mars 1978).

<sup>13</sup> v. note 9.

d'un Socialisme aux caractéristiques chinoises. *L'amendement à la Loi sur la Protection de l'Environnement* adopté en avril 2014, ainsi que les différentes réformes apparues concurremment dans d'autres pans de ce Droit (notamment la révision en 2015 de la *Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique*, la création depuis 2014 d'un tribunal spécifiquement dédié aux litiges environnementaux au sein de la Cour Suprême, ou encore l'adoption en février 2017 d'un document appelant les provinces à définir, d'ici à 2020, les zones géographiques devant être exclues de toute « *entreprise de développement* » ou « *ligne rouge écologique*<sup>14</sup> ») semblent ainsi annoncer une nouvelle ère dans la construction de ce Droit.

## **Section 2 : L'implication de la Chine sur la scène internationale**

Participant depuis 1972 à la plupart des Conférences des Nations Unies ayant pour thème la protection de l'environnement, la Chine est également partie à plus de cinquante traités internationaux en la matière<sup>15</sup>, telles que, entre autres, le protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone (1987), la Convention sur la diversité biologique (1992), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994), la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2002), la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique et son Protocole de Kyoto (ratifié par la Chine en 2002), ou encore la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux (2004)<sup>16</sup>.

Concernant les questions environnementales en général et climatiques en particulier, on assiste depuis quelques années à une affirmation significative du pays sur la scène internationale. La Chine a ainsi joué un rôle positif dans l'adoption de l'Accord de Paris comme dans son processus d'entrée en vigueur, en le signant dès Septembre 2016, devançant ainsi les Etats-Unis comme l'Union Européenne. Alors qu'elle accueillera la COP13 sur la lutte contre la désertification en Septembre 2017<sup>17</sup> et la COP15 sur la biodiversité en 2020, la Chine pourrait ainsi prendre le leadership international sur les questions environnementales et climatiques au cours des années à venir<sup>18</sup>.

## **Chapitre 2 : Les normes**

### **Section 1 : Les sources du Droit de l'environnement Chinois**

#### **I – La Constitution**

---

<sup>14</sup> A ce jour, le Sichuan a déjà délimité une telle zone, correspondant à 40% de son territoire au sein duquel toute activité industrielle ou dommageable à l'environnement est strictement interdite.

<sup>15</sup> *Explaining the Failure of Environmental Law in China*, Guangdong Xu and Michael Faure, 29 Colum. J. Asian L. (2015-2016), p.3.

<sup>16</sup> *Environment Law in China* (Charles R. McElwee, Oxford, 2011), p.67.

<sup>17</sup> la treizième session de la Conférence des Parties à la Conférence des Nations Unies pour combattre la désertification se tiendra en Mongolie Intérieure, à Ordos, du 4 au 15 septembre 2017.

<sup>18</sup> Représentant spécial de la Chine sur le climat, M. XIE Zhenhua confirmait en janvier 2017 à Davos que « *la Chine pourrait jouer un rôle de leadership dans la lutte contre le changement climatique mondial* ».

La Constitution de la République Populaire de Chine<sup>19</sup> (中华人民共和国宪法) comporte plusieurs articles pouvant être rattachés aux questions environnementales.

L'article 9 enjoint notamment à l'État de faire un « *usage rationnel des ressources naturelles* », et de protéger « *les espèces animales et végétales rares* », tandis que l'article 22 requiert la protection « *des espaces et paysages d'intérêt historiques* ». La disposition constitutionnelle la plus significative en matière d'environnement demeure néanmoins l'article 26, selon lequel l'État est en charge de protéger et d'améliorer « *l'environnement humain et l'environnement écologique, de même qu'il doit prévenir et contrôler la pollution et autres nuisances publiques. L'État organise et encourage la reforestation et la protection des forêts* ».

Malgré la valeur suprême de la Constitution dans la pyramide des normes du système juridique chinois sur le plan théorique<sup>20</sup>, le Professeur Stéphanie Balme relève qu'en pratique « *une jurisprudence obsolète ainsi qu'une coutume passive, toujours en vigueur, interdisent l'usage de la Constitution en audience*<sup>21</sup> ».

## II – Les lois

Adoptées par l'Assemblée Nationale Populaire ou par son Comité Permanent, elles constituent la principale source du Droit de l'environnement chinois.

## III – Les règlements administratifs

Adoptés par le Conseil des affaires de l'Etat ou les gouvernements locaux, les règlements administratifs constituent une autre source de réglementation en matière de Droit de l'environnement ; la plupart du temps, ils sont utilisés pour mettre en œuvre les lois ou les traités sur le territoire national ; parfois, ils peuvent d'eux mêmes réglementer certaines questions<sup>22</sup>.

## IV – Les interprétations judiciaires et opinions légales de la Cour Suprême et du Procureur Suprême Populaire

La Cour Suprême et le Procureur Suprême Populaire peuvent émettre des *Interprétations sur les lois*, à l'occasion de questions se posant à des cours ou des procureurs de rang inférieur. Une fois émises, ces Interprétations revêtent alors une force contraignante.

À la différence des pays de Common Law, la règle du précédent ne s'applique pas en Chine, et les décisions jurisprudentielles n'ont pas force de loi sur les décisions à intervenir. Cependant ces dernières années, de plus en plus de décisions publiées par la Cour Suprême Populaire revêtent une importance particulière, et bien qu'on ne leur reconnaisse pas officiellement de valeur normative spécifique, leur influence sur les décisions judiciaires prises à un échelon inférieur est notoire.

---

<sup>19</sup> Constitution de la République Populaire de Chine de 1982, adoptée le 4 décembre 1982 (révisée en 1988, 1993, 1999, 2004).

<sup>20</sup> « *La Constitution (...) est la loi fondamentale de l'Etat, elle a force de loi suprême* ». (Constitution de la République Populaire de Chine, adoptée le 4 décembre 1982)

<sup>21</sup> *Chine, les visages de la justice ordinaire*, Sciences Po Presses, 2016, p.283.

<sup>22</sup> voir par exemple, le *Règlement du 23 mai 2001 sur la sécurité des organismes génétiquement modifiés*.

## V – Les traités

L'article 260 de la *Loi sur la procédure civile de la République Populaire de Chine*<sup>23</sup> prévoit que « *lorsqu'un traité signé ou auquel est partie la République Populaire de Chine contient des dispositions allant contre certaines dispositions du Droit interne, les dispositions issues des traités internationaux doivent s'appliquer, à moins que ces dispositions soient celles à l'égard desquelles la République Populaire de Chine a émis des réserves* ».

### Section 2 : Le contenu du Droit de l'environnement Chinois

#### I – Les grands principes

Parfois explicitement exposés dans une loi, ainsi le principe de développement coordonné, spécifiquement défini dans la *Loi sur la Protection de l'Environnement* (Article 4), l'existence de « principes fondamentaux » dans le Droit de l'environnement Chinois se déduit le plus souvent de dispositions particulières. C'est notamment le cas du principe de Prévention, dont on trouve l'illustration la plus significative au sein de la *Loi de la République Populaire de Chine sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement*, imposant l'obligation de mener des études d'impacts environnementaux pour tout projet de construction ou de développement.

Enoncés avec moins d'emphase que dans le Droit français ou communautaire, les principes fondamentaux du Droit de l'environnement chinois servent avant tout de normes de référence, que se doivent de respecter à tout moment ceux qui élaborent, interprètent, et font application de la législation environnementale.

Si ces principes ne peuvent être invoqués en tant que tel devant le juge national par les justiciables, les dispositions législatives qu'ils ont inspirés sont quant à eux parfaitement invocables devant les tribunaux.

Dans son ouvrage *Environmental Law*<sup>24</sup>, le professeur M. ZHU Xiao dénombre au total cinq principes fondamentaux régissant le Droit de l'environnement Chinois (le principe de *prévention* (A), le principe de *développement coordonné* (B), le principe de *pollueur-payeur* ou de *coûts supportés par les bénéficiaires* (C), le principe de *participation du public* (D), et celui de *coopération* (E)). Affirmés dans une moindre mesure, d'autres principes peuvent également être répertoriés (F).

#### A) *Le principe de Prévention*

En Chine, le principe de Prévention est d'abord évoqué au sein de la Constitution, lorsqu'elle dispose en son article 26 que « *l'état protège et améliore l'environnement humain et l'environnement écologique, de même qu'il doit prévenir et contrôler la pollution et autres nuisances publiques* ».

---

<sup>23</sup> *Loi sur la procédure civile de la République Populaire de Chine*, adoptée le 31 août 2012.

<sup>24</sup> *Environmental Law*, China Environment Press, 2014, ZHU Xiao, Professeur à l'Université de Renmin.

Ce principe apparaît également dans les principales législations environnementales du pays, que l'on retrouve notamment dans les lois relatives à l'eau, aux déchets et à l'air<sup>25</sup>, ainsi que dans la *Loi sur la protection de l'environnement*, qui en son Article 1<sup>er</sup> rappelle que les objectifs de « *prévention* » et la « *réduction de la pollution et des autres nuisances publiques* » font partie des premiers objectifs de cette Loi<sup>26</sup>.

C'est cependant au sein de sa législation dédiée aux études d'impact environnemental que l'attachement du système juridique chinois pour ce principe se manifeste avec le plus de force<sup>27</sup>. Il y est notamment exigé que tout projet de construction ou de développement soit précédé d'une évaluation des impacts que le projet serait susceptible de causer à l'environnement<sup>28</sup>. Cette évaluation est ensuite soumise à l'autorité administrative compétente qui, après examen, sera chargée de décider si l'étude d'impact a été correctement menée<sup>29</sup>.

### B) *Le principe de développement coordonné*

Aussi nommé « *principe d'intégration* », ce principe a pour vocation de favoriser un développement durable de la société et de l'économie, en exigeant que soit intégré au sein des différents plans de planification visant au développement économique et social, l'impératif de protection de l'environnement.

L'actuel Article 4 de la Loi sur la protection de l'environnement<sup>30</sup> prévoit en effet que la protection de l'environnement étant l'un des principes fondamentaux de l'action politique chinoise, les gouvernements locaux de même que le gouvernement central doivent, par conséquent « *adopter des politiques technologiques et économiques, ainsi que des mesures favorisant la conservation des ressources naturelles, la protection et l'amélioration de l'environnement, ainsi que l'harmonie entre l'homme et la nature, et ce en intégrant l'impératif de protection de l'environnement dans le développement économique et social du pays* ».

### C) *Le principe de « pollueur-payeur » ou de « coûts supportés par les bénéficiaires »*

En Chine, le principe selon lequel le coût des dommages causés à l'environnement doit être supporté par les responsables de cette pollution ou « pollueur-payeur » apparaît aussi bien dans les Principes Généraux du Droit civil (« *Toute personne polluant l'environnement et causant à d'autres des dommages en violation des dispositions nationales pour la protection de l'environnement et la prévention de la pollution devra être tenu pour civilement responsable* » article 124, Dispositions Générales du Droit civil) que dans la *Loi sur la protection de l'environnement* (« *les entreprises, les institutions publiques et tout autre producteur ou entité*

---

<sup>25</sup> Loi du 15 mai 1996 sur la *prévention et la réduction de la pollution de l'eau*, loi du 29 avril 2000 sur la *prévention et la réduction de la pollution de l'air*, *Loi de la République Populaire de Chine sur la prévention et le contrôle de la pollution environnementale causée par les déchets* (adoptée par l'Assemblée Nationale Populaire le 30 Octobre 1995, révisée le 19 Décembre 2004).

<sup>26</sup> v. note 9.

<sup>27</sup> Loi de la République Populaire de Chine sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (*adoptée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Populaire le 28 Octobre 2002, entrée en vigueur le 1er Septembre 2003*). Avant 2002, les études d'impacts environnementales étaient déjà exigées mais faisaient l'objet de dispositions éparées dans diverses législations sectorielles.

<sup>28</sup> v. note 25, Article 3.

<sup>29</sup> v. note 25, Article 22, et infra, p.10.

<sup>30</sup> v. note 9.

*émettant des polluants doivent payer des frais pour de telles émissions, en accord avec les dispositions applicables. Ces frais doivent être exclusivement être utilisées pour la prévention et le contrôle des pollutions environnementales, et ne peuvent être retenues, détournées ou employées pour quelque autre objet que ce soit* », Article 43).

Diverses lois sectorielles traduisent également le principe dit des « *coûts supportés par les bénéficiaires* » qui, d'inspiration japonaise, est un peu plus large que le principe de « *pollueur-payeur* ». Il signifie en effet que quiconque bénéficiant du développement ou de l'utilisation des ressources de l'environnement devra supporter une part égale et appropriée des dépenses engendrées, en fonction du degré de dégradation portée à l'environnement. Les responsables ne se limitent donc pas aux développeurs ou aux pollueurs directs, mais peuvent également être étendus aux consommateurs. La traduction de ce principe apparaît notamment au sein de l'Article 5 de la Loi sur la prévention de la pollution causée par les déchets<sup>31</sup>, qui prévoit que les « *producteurs, vendeurs, distributeurs et utilisateurs de produits doivent supporter la responsabilité (...) de la pollution causée par les déchets générés par ces produits* ».

#### *D) Le principe de l'information et de la participation du public*

Si quelques dispositions faisaient déjà référence à ce principe dans ses versions antérieures, la Loi sur la Protection de l'Environnement telle qu'elle existe depuis sa révision intervenue en 2014 consacre désormais tout un Chapitre entier relatif à l'information et à la participation du public<sup>32</sup>. L'article 53 prévoit notamment que « *les citoyens, personnes légales et autres organisations doivent avoir le droit d'obtenir une information environnementale, de superviser et de participer à la protection de l'environnement* ».

Le principe de participation du public est d'abord illustré au stade de l'élaboration de la loi. Ainsi après avoir été soumis aux commentaires du public pendant un mois par le NPC en août 2012, le premier projet d'amendement de la Loi sur la protection de l'environnement tel qu'adopté en 2014 avait fait l'objet de pas moins de 11 748 commentaires, venant de 9572 citoyens à travers le pays<sup>33</sup>.

D'autre part, la participation du public est également sollicitée au stade de la mise en œuvre de certaines lois, notamment en matière d'étude d'impact environnemental. En effet, la *Loi de la République Populaire de Chine sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement*<sup>34</sup> prévoit en son Article 21 que les promoteurs de projets de construction ayant l'obligation de préparer un Rapport d'impact sur l'environnement se doivent, avant de soumettre aux autorités compétentes leurs projets pour examen et approbation, de « *solliciter l'avis des entités concernées, de différents experts ainsi que du public en organisant des réunions collectives, des auditions ou par tout autre moyen* ». Appelé à participer, le public jouit également du droit corollaire à l'information, puisqu'en vertu de l'article 56 de cette loi, les autorités compétentes pour l'examen et l'approbation de ces Rapports d'impact se doivent de communiquer au public toutes

---

<sup>31</sup> *Loi de la République Populaire de Chine sur la prévention et le contrôle de la pollution environnementale causée par les déchets* (adoptée par l'Assemblée Nationale Populaire le 30 Octobre 1995, révisée le 19 Décembre 2004).

<sup>32</sup> v. Note 9., *Chapitre V « Information et participation du public », articles 53 à 58.*

<sup>33</sup> *Steps Forward, and a Step Backward: A Revision of the Draft Amendment to the Environmental Protection Law Has Aroused a Heated Outcry From the Public*, Wang Yiqin (China.org, 16 août 2013)

<sup>34</sup> v. note 25.

les informations demandées, sauf risque d'atteinte à la confidentialité en matière de propriété industrielle ou de secret d'État<sup>35</sup>.

### E) *Le principe de coopération*

Ce principe a pour objectif de promouvoir, tant à l'intérieur des frontières domestiques qu'avec l'extérieur, l'échange et la communication de savoir-faire techniques, de connaissances scientifiques, d'informations, d'aides et de capitaux, afin de lutter efficacement contre la détérioration de l'environnement.

### F) *Autres principes*

Bien que le principe de précaution soit implicitement perceptible au sein de différentes dispositions du Droit chinois (au sein du *Règlement du 23 mai 2001 sur la sécurité des organismes génétiquement modifiés* par exemple<sup>36</sup>), il n'apparaît pas explicitement au sein de la législation chinoise.

Concernant le principe d'éducation à l'environnement, son importance a récemment été augmentée au sein de la *Loi sur la protection de l'environnement*, dont le nouvel Article 9 prévoit désormais que « les gouvernements locaux à tous les échelons », « les autorités administratives en charge de l'éducation et des programmes éducatifs » ainsi que « les médias » sont en charge de sensibiliser la population aux questions environnementales.

## II – Les textes principaux

### 1) Les lois transversales

#### a) La Loi sur la Protection de l'Environnement

La *Loi sur la Protection de l'Environnement*<sup>37</sup> constitue le principal instrument juridique du paysage législatif chinois en matière d'environnement ; elle a pour objet « *la protection et l'amélioration de l'environnement, la prévention et le contrôle de la pollution et autres nuisances publiques, la sauvegarde de la santé publique, le progrès écologique, et la prise en compte du développement durable dans le développement économique* »<sup>38</sup>.

Adoptée le 26 décembre 1989 au terme d'une première période-test de dix ans, elle a récemment fait l'objet d'un Amendement important<sup>39</sup> visant à répondre à l'objectif de construire d'une « *civilisation écologique* », tel que fixé par le 18ème Congrès National du Parti.

---

<sup>35</sup> v. note 9., Article 56.

<sup>36</sup> L'adoption de mesures de précaution conditionne la délivrance d'autorisations de production, de commercialisation ou d'importation (Articles 19, 21, 26, 31 et 33 du Règlement sur la sécurité des organismes génétiquement modifiés agricoles du 23 mai 2001).

<sup>37</sup> v. note 9.

<sup>38</sup> v. note 9, Article 1.

<sup>39</sup> Par un Amendement à la Loi sur la Protection de l'Environnement adopté le 24 avril 2014 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, 33 nouveaux articles ont été ajoutés, et 5 articles de l'ancienne version ont été supprimés.

Transversale, cette loi comporte 70 articles divisés en 6 Chapitres, successivement nommés « *Dispositions Générales* », « *Supervision et Management* », « *Protection et Amélioration de l'Environnement* », « *Prévention et Contrôle de la Pollution et Autres Nuisances Publiques* », « *Information et Participation du Public* », et « *Responsabilités* ». Parmi les éléments nouveaux de cet Amendement entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ont particulièrement été remarqués la mise en place d'une procédure de litiges d'intérêts publics<sup>40</sup>, ainsi qu'une augmentation des amendes prévues en cas de faits de pollution<sup>41</sup>.

## b) La Loi sur l'Étude d'Impact Environnemental

Entrée en vigueur en 2003, la *Loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement*<sup>42</sup> a pour objet d'imposer à tout projet, de construction ou de développement, la réalisation d'une évaluation préalable des impacts que le projet serait susceptible de causer à l'environnement. Concernant les projets de construction, ils sont soumis à des procédures d'évaluation d'impact au contenu et aux procédures différentes (*Rapport d'impact sur l'environnement*, *Mémoire* ou simple *Formulaire*), en fonction du degré de leur effet potentiel.

Illustrant le principe de prévention, les études d'impacts concernant des projets de construction doivent être menées selon le principe dit du « *3 Simultanés* » ou « *3 S* ». Selon ce dernier, les actes de conception, de mise en place et de contrôle des mesures de pollution définis lors de l'étude d'impact se doivent être réalisés en même temps que la conception, la mise en place et le contrôle du projet.

## 2) Les lois sectorielles

On estime aujourd'hui à un peu plus d'une trentaine<sup>43</sup> le nombre de lois sectorielles en matière d'environnement en République Populaire de Chine, que l'on peut diviser en quatre catégories distinctes.

On recense d'abord des Lois ayant pour objet la prévention de phénomènes de pollution (qu'il s'agisse de la pollution de l'air, de l'eau, sonore ou encore celle imputable aux déchets). Une seconde catégorie rassemble ensuite les lois ayant trait à la gestion et à la conservation de la nature et des ressources naturelles, qu'il s'agisse de l'eau (*Loi sur l'eau*, 2002) des sols (*Loi sur la conservation de l'eau et des sols*, 2010), ou encore des espèces sauvages (*Loi sur la protection des animaux sauvages*, 2004). Les lois régissant les questions d'urbanisme (*Loi sur la planification urbaine et rurale*, 2007 ; *Loi sur l'administration des terres*, 2004) et d'énergie (*Loi sur l'économie d'énergie*, 2007 ; *Loi sur l'énergie renouvelable*, 2009) constituent enfin deux autres catégories.

---

<sup>40</sup> voir infra.

<sup>41</sup> Le principe d'un plafond en matière d'amendes a d'abord été supprimé, et a notamment été instauré une disposition pénale prévoyant que les dirigeants des entreprises refusant de se conformer à la Loi sur l'étude d'impact environnemental pourront désormais se voir infligée une peine d'emprisonnement d'un maximum de 15 jours, voir note 9, *Chapitre 6, Responsabilités*.

<sup>42</sup> v. note 25.

<sup>43</sup> *Explaining the Failure of Environmental Law in China*, Guangdong Xu and Michael Faure, 29 Colum. J. Asian L. (2015-2016).

Parallèlement, de nombreuses lois générales telles que les *Dispositions Générales du Droit Civil* (1986), la *Loi sur la responsabilité civile* (2009), ou encore la *Loi sur la Procédure Civile* (2007), contiennent également des dispositions en matière d'environnement.

### **Chapitre 3 : Les acteurs du Droit de l'environnement en RPC**

#### I – Les entités administratives

##### A) Au niveau national

Le Conseil des Affaires de l'État est la plus haute institution dans l'organigramme administratif en matière d'environnement. Il dispose également d'un pouvoir normatif important, puisqu'il peut adopter des règlements ainsi que des mesures administratives visant à la mise en œuvre des lois ou des traités sur le territoire national.

L'autorité en charge de la protection de l'environnement sous l'autorité du Conseil des Affaires de l'État est le Ministère de la Protection de l'Environnement (MPE), élevé depuis 2008 au rang ministériel. Il a pour principales missions de contrôler l'application unifiée de la législation ainsi que le respect des Plans aux niveaux inférieurs, et plus généralement de s'assurer que sont réalisés les objectifs nationaux concernant la protection de l'environnement.

##### B) Au niveau local

Existants à trois niveaux (provincial, préfectoral, district) les Bureaux de Protection de l'Environnement constituent les divisions administratives de niveau local soumis à l'autorité du Ministère, qui ont principalement pour mission d'assurer la bonne application des lois environnementales des entreprises de leur ressort.

Elles disposent notamment à cette fin d'un pouvoir de police administrative, et peuvent notamment imposer des amendes aux entreprises ayant commis des infractions aux règlements et lois environnementales<sup>44</sup>.

#### II – La création de tribunaux spécialisés

La modernisation du Droit de l'environnement en Chine s'accompagne ces dernières années d'une spécialisation de juges et de juridictions spécialisés. Ainsi depuis le 3 juillet 2014, la Cour Populaire Suprême a vu la création en son sein d'un Tribunal dédié aux ressources naturelles et à l'environnement. En la matière, son rôle consiste principalement à rendre des avis et des interprétations sur la législation environnementale à destination des tribunaux de rang inférieur (depuis sa création, ce Tribunal spécialisé au sein de la Cour Populaire Suprême a déjà publié 8 *Documents d'interprétation*).

---

<sup>44</sup> En 2016, les autorités compétentes ont ainsi émis pas moins de 124 000 sanctions à travers le pays, ainsi que des amendes totalisant 6,63 milliards de yuans, soit des chiffres en hausse respectivement de 28% et 56% (*Le président Xi Jinping donne le ton pour un meilleur environnement*, french.xinhuanet.com, 3 mars 2017).

La spécialisation des juges et des tribunaux en matière d'environnement s'est en outre déployée sur l'ensemble du territoire puisqu'à la mi-2016, on recensait un nombre de 558 de tribunaux locaux de degré divers spécialisés dans les litiges dédiés à l'environnement et aux ressources naturelles<sup>45</sup>.

### III – Les avocats et ONG

Depuis l'entrée en vigueur de l'*Amendement sur la Loi sur la Protection de l'Environnement*, les ONG chinoises ont récemment vu leur rôle s'accroître dans la lutte pour la préservation de l'environnement.

L'article 58 de cette loi institue en effet une procédure judiciaire spécifique, les « *litiges d'intérêts publics* », permettant à toute ONG enregistrée auprès des gouvernements municipaux ou de rang supérieur et oeuvrant depuis au moins cinq ans pour la protection de l'environnement<sup>46</sup>, à initier une action judiciaire demandant réparation pour des faits de « *pollution environnementale, dommages écologiques, ou atteintes à des intérêts publics* ». À la différence des actions en responsabilité environnementales, déjà autorisées par la *Loi sur la Procédure civile* et permettant aux justiciables d'obtenir réparation pour les atteintes portées sur leur personne ou sur leurs biens, les procédures fondées par l'Article 58 ne peuvent quant à elles être initiées qu'au nom et pour le compte de l'intérêt public. Depuis l'entrée en vigueur de la dernière version de la Loi sur la Protection de l'Environnement le 1<sup>er</sup> janvier 2015, une centaine de litiges d'intérêts publics ont ainsi été déjà portés devant les tribunaux; si la plupart des litiges sont toujours en cours, ceux ayant déjà abouti à un jugement ont majoritairement obtenu gain de cause<sup>47</sup>.

Travaillant de concert avec des avocats souvent bénévoles, la plupart de ces ONG oeuvrent également à la formation professionnelle de ces derniers en Droit de l'environnement, matière complexe et enseignée seulement depuis peu au sein des universités chinoises.

---

<sup>45</sup> *From getting started to Getting Mature : Local Environmental Tribunals in Action*, By Wang Jingzai (China Law magazine, Issue 4, 2016).

<sup>46</sup> Environ 700 ONG seraient ainsi concernées par cette nouvelle disposition selon une récente estimation (*New law allows NGOs to pursue legal action against environmental offenders*, by Zhang Yu, <http://www.globaltimes.cn/content/902744.shtml>).

<sup>47</sup> <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9356-Opinion-The-future-of-public-interest-litigation-in-China>.