

LES LITIGES D'INTÉRÊT PUBLIC ET LE MILITANTISME POLITIQUE EN CHINE

YIYI LU



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

LES LITIGES D'INTÉRÊT PUBLIC
ET LE MILITANTISME POLITIQUE
EN CHINE

LES LITIGES D'INTÉRÊT PUBLIC ET LE MILITANTISME POLITIQUE EN CHINE

YIYI LU



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : 1 514 283-6073 / Fax : 1 514 283-3792 / courriel : publications@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.ca

Créé par une Loi du Parlement en 1988, Droits et Démocratie est une organisation canadienne non partisane et indépendante qui a le mandat de promouvoir le développement démocratique et d'appuyer et défendre les droits de la personne et le développement démocratique, tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2008.

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée.

Aussi disponible en ligne : www.dd-rd.ca

Ce rapport est aussi disponible en anglais et en mandarin.

Yiyi Lu est chercheure associée à l'Institut des politiques sur la Chine (China Policy Institute), Université de Nottingham et au Chatham House (the Royal Institute of International Affairs). Elle est une experte des mouvements de la société civile en Chine et elle dirige actuellement un projet de renforcement des capacités destiné aux organisations environnementales chinoises. Son livre sur le développement des organisations non gouvernementales en Chine sera publié en 2008 chez Routledge.

Coordination du projet : Jean-François Lesage, agent régional, Asie, Droits et Démocratie

Rédaction : Yiyi Lu

Photo (page couverture) : Ryan Pyle

Révision du contenu : Razmik Panossian, directeur, politiques, programmes et planification, Droits et Démocratie

Traduction : Isabelle Chagnon

Révision linguistique : Lise Lortie, adjointe, publications, Droits et Démocratie

Production : Anyle Côté, agente, événements spéciaux et publications, en collaboration avec Lise Lortie, adjointe, publications, Droits et Démocratie

ISBN : 978-2-923539-09-06

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008

Bibliothèque nationale du Canada, premier trimestre 2008

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes 7

Qu'est-ce qu'un litige d'intérêt public? 9

Les litiges d'intérêt public 11

La défense des droits et des principes constitutionnels, dont l'égalité, la lutte contre la discrimination et le droit à l'éducation 11

La protection de l'environnement 12

La défense des droits des consommateurs 12

La protection des biens publics 12

La contestation de l'inaction administrative lorsqu'elle nuit à l'intérêt public 13

La défense du droit à l'information 13

La défense des droits des groupes vulnérables ou marginalisés comme les femmes des milieux ruraux et les travailleurs migrants 13

L'impact des LIP 15

Les militants ayant recours aux LIP et leurs stratégies 19

Les motivations des personnes qui intentent des LIP 19

Qui sont les militants ayant recours aux LIP? 20

Les stratégies des militants ayant recours aux LIP 21

La « judiciarisation des questions politiques » et la « politisation des questions juridiques » 25

Conclusion 29

Références 33

LISTE DES ACRONYMES

AFE	Administration de la fiscalité étatique
ANP	Assemblée nationale populaire
LIP	Litige d'intérêt public
MCF	Ministère des chemins de fer
MS	Ministère de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PIP	Pétition d'intérêt public

QU'EST-CE QU'UN LITIGE D'INTÉRÊT PUBLIC ?

Le litige d'intérêt public (LIP) consiste à recourir au système juridique d'un pays afin d'amener des changements qui affectent le public. Sur le plan international, le LIP a été décrit tour à tour comme une « action visant à provoquer des changements sociaux au moyen de jugements rendus par les tribunaux », une « poursuite ayant pour but d'aller au-delà des cas individuels et des clients immédiats », un « ensemble d'approches fondées sur les tribunaux visant à entraîner des réformes sociales importantes », une démarche consistant à « défendre une cause en intentant une poursuite judiciaire » ou à « aider à provoquer des changements systémiques en matière de politiques au sein de la société au nom d'individus membres de groupes sous-représentés ou désavantagés », etc. (Goldston 2006). Les juristes chinois ont aussi proposé différentes définitions du LIP. Jusqu'à maintenant, aucun consensus n'a été atteint, mais l'on s'entend généralement pour dire que le LIP représente le contraire du litige faisant intervenir l'intérêt privé. Ainsi, un LIP doit avoir des implications plus vastes, allant au-delà du cas individuel, et affecter plus de personnes que le seul demandeur.

Les juristes chinois ont également employé l'expression « exercice du droit axé sur l'intérêt public » afin de décrire les LIP ainsi que les pratiques connexes comme la « pétition d'intérêt public » (PIP) et le « lobbying d'intérêt public ». La PIP consiste à présenter une demande officielle à l'Assemblée nationale populaire, la plus haute instance législative au pays, pour qu'elle se penche sur la constitutionnalité ou la légalité de lois et de réglementations gouvernementales existantes, pour qu'elle enquête sur l'application de certains règlements ou lois ou encore pour qu'elle révise certaines lois ou en formule de nouvelles (Huang 2006). Le lobbying d'intérêt public englobe la PIP, mais il peut aussi prendre des formes autres qu'une pétition directe (Zhu, 2006). Outre le LIP, la PIP et le lobbying d'intérêt public, l'« exercice du droit axé sur

l'intérêt public » désigne aussi certaines démarches extrajudiciaires comme l'arbitrage et l'examen administratif (Huang 2006).

Le présent rapport se propose de décrire certaines poursuites intentées au cours des dernières années qui ont été considérées comme des LIP. Il existe des désaccords en ce qui a trait à l'appartenance de certains de ces cas à la catégorie des LIP, mais il n'en demeure pas moins qu'ils ont été considérés comme tels par certains spécialistes du droit. Dans le cadre de ces poursuites, le demandeur semblait motivé essentiellement par un désir de protéger ses intérêts privés plutôt que par un souci de l'intérêt public, mais comme l'issue de ces litiges a été profitable à d'autres personnes, on peut dire qu'ils ont bel et bien eu des effets sur « l'intérêt public ».

LES LITIGES D'INTÉRÊT PUBLIC

Les LIP les plus connus des dernières années s'inscrivent dans les catégories suivantes :

La défense des droits et des principes constitutionnels, dont l'égalité, la lutte contre la discrimination et le droit à l'éducation

Exemple 1 : En 2003, Zhang Xianzhu intente une poursuite contre le Bureau du personnel de Wuhu, dans la province d'Anhui, pour discrimination à l'égard des personnes porteuses du virus de l'hépatite B. Zhang avait obtenu la note la plus élevée lors de l'examen de la fonction publique administré par le Bureau, mais s'est vu refuser un poste lorsque son examen médical a révélé chez lui une séropositivité pour l'hépatite B. La poursuite judiciaire a attiré beaucoup d'attention parce que la Chine compte un grand nombre de personnes porteuses du virus de l'hépatite B ayant vécu des expériences semblables. Les médias ont salué cette poursuite judiciaire comme « la première cause dénonçant la discrimination liée à l'hépatite B en Chine ».

Exemple 2 : En 2005, deux avocats de la province du Henan intentent une poursuite contre le poste de police de Longgang, à Shenzhen, pour diffamation. En s'appuyant sur le préjugé populaire existant à l'endroit des personnes d'origine henanaise, les policiers avaient installé des bannières où l'on pouvait lire ce qui suit : « Il faut sévir résolument contre les gangs de trafiquants du Henan ». Or, les autorités policières n'avaient jamais arrêté de membres d'aucun gang issu de cette province, et donc ne possédaient aucune preuve pour affirmer que les trafiquants qui sévissaient dans leur région venaient du Henan. Cette initiative du poste de police a été considérée comme un acte de discrimination fondée sur le lieu de naissance.

La protection de l'environnement

Exemple : En 2001, deux professeurs de droit intentent une poursuite contre le Bureau de planification municipale de Nanjing après que celui-ci eut autorisé l'érection d'une imposante tour d'observation à une station de montagne. Les demandeurs affirment que la plate-forme « les empêche d'obtenir la gratification spirituelle procurée par la vue du panorama naturel » et demandent que le permis de construction de la tour soit révoqué.

La défense des droits des consommateurs

Exemple 1 : En 2004, un étudiant diplômé en droit poursuit la Société de développement de l'autoroute du Henan, alléguant que l'entreprise n'a pas assuré une circulation suffisamment rapide sur l'une de ses autoroutes. L'étudiant avait payé le droit de péage avant de s'engager sur l'autoroute, pour ensuite constater que sur une distance de 62 kilomètres, six opérations de réparation et d'entretien routier étaient en cours, ralentissant considérablement la circulation. Étant donné que la société de gestion de l'autoroute n'avait pas fourni un service adéquat, l'étudiant a exigé le remboursement de son paiement.

Exemple 2 : En 2005, Li Gang, un juriste, apprend que le Groupe national d'orientation en matière de prévention et de traitement des maladies dentaires, une instance non officielle relevant du ministère de la Santé, avait approuvé de nombreux produits d'hygiène dentaire comme des dentifrices et des gommes à mâcher, même si ce groupe n'avait jamais été autorisé à sanctionner des produits. Li Gang a donc accusé le groupe de tromper les consommateurs et a intenté trois poursuites.

La protection des biens publics

Exemple : En 2006, un paysan de la province du Henan apprend que le Bureau des finances local avait fait l'acquisition de deux nouvelles voitures en 2005. Comme le budget des instances gouvernementales locales pour l'année 2005 n'avait pas prévu cette dépense, le paysan a considéré que l'achat du Bureau des finances était illégal et constituait un mauvais usage de l'argent des contribuables. Il a donc intenté une poursuite contre le Bureau.

La contestation de l'inaction administrative lorsqu'elle nuit à l'intérêt public

Exemple : En 2000, un peintre du Zhejiang demande au Bureau de la culture local de procéder à la fermeture d'une boîte de karaoké située près d'une école primaire, car on y présente des spectacles pornographiques. Après avoir vu ses demandes systématiquement ignorées, le peintre intente une poursuite contre le Bureau de la culture pour inaction administrative.

La défense du droit à l'information

Exemple 1 : En 2003, un consommateur de Shanghai poursuit la société Nestlé, alléguant que l'entreprise n'avait pas informé les consommateurs que ses produits contenaient des organismes génétiquement modifiés.

Exemple 2 : En 2002, plus de 3 000 parcomètres sont installés un peu partout dans la ville de Zhengzhou, dont un grand nombre empiètent sur les voies cyclables et les trottoirs. En 2006, un résident de Zhengzhou demande au Bureau de planification municipale de lui montrer les documents officiels concernant la planification et l'autorisation des parcomètres. Sa requête ayant été refusée, il poursuit le Bureau pour violation du droit des citoyens à l'information.

La défense des droits des groupes vulnérables ou marginalisés comme les femmes des milieux ruraux et les travailleurs migrants

Exemple 1 : En 2005, après 11 années de travail au sein de la société Kentucky Fried Chicken (KFC) de Beijing, Xu Yang est congédié. Or, en plus de n'avoir pas payé, pendant ces 11 années, sa part à l'assurance sociale de Xu, l'employeur refuse de verser à son ancien employé une indemnité de départ. La raison invoquée est que KFC a fait signer à ses employés des contrats de travail avec une agence de placement. Ainsi, sur papier, Xu n'avait jamais été un employé de KFC. Il était un employé de l'autre entreprise, qui assurait la location de ses services à KFC. Cette méthode d'embauche des travailleurs par l'entremise d'agence de placement, qui est utilisée par de nombreux employeurs pour éviter d'avoir à payer les contributions liées à l'assurance sociale et aux autres avantages sociaux pour leurs employés, est contraire aux droits et aux intérêts de nombreux travailleurs migrants. En 2006, avec l'aide du Bureau d'aide juridique pour les travailleurs migrants de Beijing, Xu a intenté une poursuite contre KFC (Tong 2006).

Exemple 2 : Le non-respect des droits fonciers des femmes en milieu rural est un problème répandu en Chine. Bien des femmes ne peuvent posséder des terres, tandis que d'autres perdent leurs biens fonciers lorsqu'elles se marient et quittent leur village natal. En 2005, cinq femmes de la province d'Anhui qui s'étaient mariées avec des hommes de l'extérieur ont intenté une poursuite contre leur village, exigeant de recevoir une partie de l'indemnité que le village avait reçue pour l'acquisition de leurs terres (Women's Watch-China, 2006).

L'IMPACT DES LIP

Certains LIP ont abouti à une victoire du demandeur. Par exemple, dans le cas de discrimination pour cause d'hépatite B mentionné précédemment, le tribunal a statué que la décision du Bureau du personnel de Wuhu de ne pas embaucher Zhang Xianzhu était invalide. Toutefois, jusqu'ici, la majorité des poursuites de ce type n'ont pas mené à des décisions favorables pour les demandeurs. En fait, nombre d'entre elles sont immédiatement rejetées par le tribunal. Par exemple, dans le cas du peintre ayant voulu poursuivre le Bureau de la culture pour inaction administrative, la cour a jugé la cause irrecevable sous prétexte que le demandeur n'avait pas la qualité pour agir dans cette cause, car son intérêt n'était pas directement menacé par l'inaction du Bureau de la culture. Selon les calculs du juriste Huang Jinrong, sur les 42 LIP mentionnés dans la présente étude, seulement 17,5 % ont abouti à une victoire totale ou partielle des demandeurs.

Toutefois, perdre un procès ne veut pas dire que la cause est perdue. Dans de nombreux cas de LIP, même si les demandeurs n'ont pas eu gain de cause devant les tribunaux, ils ont néanmoins atteint leurs objectifs. Ainsi, dans le cas mentionné précédemment concernant la tour d'observation érigée à la station de montagne, le tribunal a rejeté la cause, mais en raison de la publicité que cette histoire a générée et de la forte opposition du public à ce projet évalué à 30 millions de yuans, les instances municipales de Nanjing ont décidé d'arrêter la construction de la tour et de faire démolir la partie de la structure déjà érigée. Dans le cas de discrimination à l'encontre des personnes d'origine henanaise par les autorités du poste de police, ces derniers ont organisé une conférence de presse, après le dépôt de la poursuite, afin de présenter des excuses. Par la suite, les demandeurs ont conclu un règlement avec le poste de police, accepté ses excuses et retiré leur poursuite.

Ces victoires remportées à l'extérieur des tribunaux indiquent que les LIP ont un impact juridique distinct de leur impact social, politique ou économique. En fait, de nombreux demandeurs savaient dès le départ qu'ils avaient peu

de chances de gagner leur cause, mais ils étaient d'avis qu'une poursuite pourrait s'avérer utile à plusieurs égards, notamment en entraînant des changements dans les politiques gouvernementales et en encourageant plus de gens à avoir recours au système juridique pour défendre leurs droits. Pour cette raison, on peut dire que chacun de ces LIP a eu un impact favorable, indépendamment du résultat des actions en justice.

Voici quelques-uns des impacts favorables des LIP :

- Ils entraînent des changements dans les politiques et les pratiques gouvernementales.

Par exemple, les cas de poursuites touchant l'hépatite B ont contribué à l'adoption d'un nouveau règlement gouvernemental qui met fin à la discrimination envers les personnes infectées par le virus de l'hépatite B dans le recrutement des fonctionnaires.

- Ils contribuent à responsabiliser le gouvernement.

Certaines poursuites ont mis en lumière les agissements illégaux de certains organismes ou représentants gouvernementaux ; d'autres, comme dans la poursuite pour inaction administrative, ont créé des pressions sur les organismes gouvernementaux pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités de façon plus consciencieuse.

- Ils permettent d'alerter le public sur les pratiques injustes, en particulier celles associées à l'application de prix inéquitables pour des produits et des services fournis par les monopoles d'État, et d'ouvrir un débat public sur ces pratiques.

Dans un cas typique, le juriste Huang Jinrong a poursuivi le Bureau des chemins de fer de Beijing pour avoir inclus une prime d'assurance dans le prix des billets de train sans en informer les passagers. Avant cette poursuite, la plupart des gens ignoraient qu'ils contractaient une assurance obligatoire chaque fois qu'ils se procuraient un billet de train. La poursuite a permis d'ouvrir un débat pour déterminer si cette assurance obligatoire découlant d'un règlement gouvernemental remontant à 1951 devrait être abolie.

- Ils permettent au public de mieux connaître ses droits.

Les LIP ne font pas que favoriser une meilleure connaissance, au sein du public, des droits humains fondamentaux, mais permettent aussi de soulever des questions telles que le droit des contribuables de surveiller les dépenses du gouvernement et le droit de tout citoyen de demander au gouvernement de lui fournir des renseignements. Comme l'affirme

un avocat, les LIP sont très efficaces pour développer la « conscience constitutionnelle » des Chinois ; ils permettent à ceux-ci de connaître leurs droits fondamentaux, de prendre conscience de l'importance des obligations contractuelles ainsi que d'acquérir la certitude que le peuple est le véritable maître du pays et que les citoyens ont le droit de surveiller le gouvernement. Enfin, ils encouragent les gens à recourir aux tribunaux pour défendre leurs droits (Hu 2006).

- Ils incitent d'autres personnes à intenter des LIP aux tribunaux.

Presque tous les LIP ont eu comme effet d'encourager d'autres personnes à déposer des poursuites similaires par la suite. L'exemple des poursuites se soldant par une victoire est particulièrement important, mais celles où le demandeur n'obtient pas gain de cause peuvent aussi inciter des personnes ayant les mêmes préoccupations à se joindre au combat et à contribuer à maintenir la pression en intentant d'autres poursuites. Le ministère des Chemins de fer (MCF) a été la cible d'un certain nombre de poursuites, le prix et la qualité des services ferroviaires ayant suscité de nombreuses plaintes au fil des ans. Toutefois, étant donné que le MCF, en plus d'avoir le monopole commercial des transports ferroviaires, possède d'énormes pouvoirs administratifs, il a fait jusqu'ici la sourde oreille face aux critiques des passagers. Les LIP intentés contre le MCF visaient à réduire le pouvoir asymétrique que détient le MCF sur ses passagers. Certains demandeurs ont même parlé d'organiser des « poursuites à relais » contre le MCF : aussitôt qu'une première personne perd sa cause, une deuxième intente une poursuite sur la même question, puis une autre ; la bataille contre le MCF peut ainsi se poursuivre jusqu'à la victoire.

LES MILITANTS AYANT RECOURS AUX LIP ET LEURS STRATÉGIES

Les motivations des personnes qui intentent des LIP

De nombreux LIP sont intentés par des avocats, des étudiants en droit ou des chercheurs universitaires du domaine juridique. Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les professionnels du droit ont été jusqu'ici le moteur des LIP. L'une de ces raisons est le coût élevé de ces poursuites par rapport aux résultats. Comme il a été mentionné précédemment, les chances de gagner un LIP sont souvent minces, et les dédommagements réclamés la plupart du temps minimes. Dans un cas, le demandeur réclamait un remboursement de 0,3 yuan. Même s'il a remporté sa cause, ses dépenses totales se sont élevées à plus de 3 000 yuans, montant 10 000 fois supérieur au remboursement obtenu. De plus, toutes ces procédures judiciaires exigent habituellement beaucoup de temps. La cause des 0,3 yuan s'est échelonnée sur plus de deux ans. Il est donc clair que les dédommagements financiers issus des LIP ne justifient souvent pas le temps et l'argent qui y sont consacrés. Par conséquent, le Chinois moyen manque de motivation la plupart du temps pour entreprendre de telles poursuites.

Il existe une autre raison évidente pour laquelle de nombreux LIP sont intentés par des professionnels du droit : ceux-ci possèdent une connaissance approfondie de la loi. Comme de nombreux citoyens ordinaires ne sont même pas conscients que certaines politiques ou pratiques sont illégales, ils ne peuvent pas envisager une démarche judiciaire pour les contester. Même lorsqu'ils ont le sentiment que leurs droits et leurs intérêts ont été lésés, les gens ordinaires ignorent l'existence des lois et des règlements qui leur permettraient de demander réparation. Outre cette raison évidente, il se trouve également que certains spécialistes du droit ont incorporé les

LIP à leurs activités de recherche et d'enseignement. Un professeur de droit interviewé dans le cadre du présent article a dit utiliser ces poursuites à titre de cas expérimentaux dans le cadre de ses recherches. Son intérêt pour la démarche était avant tout lié à l'avancement de ses recherches.

Certains avocats, apprend-on, recourent aux LIP afin de se faire de la publicité. Bien sûr, aucun avocat pratiquant ce genre de poursuites n'a admis le faire pour gagner en célébrité. Toutefois, toutes les personnes interviewées dans le cadre du présent rapport¹ ont affirmé qu'il s'agissait-là d'une motivation importante, qui sous-tendait de nombreux LIP. Ainsi, des avocats peu connus cherchent à attirer l'attention des médias en intentant ce genre de poursuites afin d'accroître leur clientèle. Les LIP ont en effet contribué à accroître la notoriété de bon nombre d'avocats, ce qui ajoute foi à l'argument suivant lequel ce type de poursuite sert aussi les intérêts privés des demandeurs.

De nombreux professionnels du droit optent également pour les LIP parce qu'ils y voient un outil susceptible de favoriser l'établissement de la primauté du droit en Chine. D'une part, les LIP permettent de faire pression sur les puissantes instances gouvernementales et les monopoles d'État pour les forcer à se soumettre aux lois. D'autre part, les LIP aident la population à prendre conscience de ses droits et donnent l'exemple en montrant aux gens ordinaires comment faire appel à la loi pour défendre leurs droits et intérêts. En abordant des causes qui permettent de faire des avancées sur le plan juridique, les LIP peuvent aussi mener à l'amélioration des procédures judiciaires existantes (Huang 2006).

Qui sont les militants ayant recours aux LIP ?

Même si bien des gens ont intenté des LIP, tous ne sont pas considérés comme des militants dans le présent rapport. Ici, l'étiquette de militant est réservée aux personnes dont l'intérêt pour les LIP va beaucoup plus loin que de gagner une seule et unique cause. Ces personnes ont tendance à participer à plus d'une poursuite, même s'ils ne les intentent pas toutes en leur nom. Ici, le terme « militants ayant recours aux LIP » s'applique aussi aux personnes qui ont recours à des PIP plutôt qu'à des LIP pour entraîner des changements sur les plans juridique ou social. Comme l'ont affirmé certains spécialistes chinois du droit, les LIP et les PIP constituent tous deux un exercice du droit axé sur l'intérêt public. Comme nous l'indiquerons plus loin, les PIP

¹ Plus d'une douzaine d'entrevues ont été menées entre juin et décembre 2006 auprès de professeurs, d'avocats et d'étudiants en droit.

représentent dans bien des cas la seule avenue permettant de contester par la voie juridique des politiques gouvernementales douteuses, et peuvent avoir le même impact que les LIP.

En plus des militants, certains centres d'aide juridique et cabinets d'avocats ont joué un rôle important dans la promotion des LIP. Parmi ceux-ci, mentionnons le cabinet d'avocats Impact, le Bureau d'aide juridique pour les travailleurs migrants de Beijing, le Centre d'études juridiques et d'aide juridique des femmes de l'Université de Pékin et le cabinet d'aide juridique d'intérêt public de Beijing Dongfang, qui a été mis sur pied spécifiquement pour effectuer des recherches sur les LIP et pour représenter les demandeurs qui intentent des LIP.

Les stratégies des militants ayant recours aux LIP

Publiciser les LIP par l'entremise des médias

Comme perdre un procès ne veut pas nécessairement dire perdre une cause, la victoire judiciaire est rarement un élément important pour les militants ayant recours aux LIP lorsqu'ils choisissent une cause. Un avocat a émis une remarque qui représente très bien l'état d'esprit des militants : « Dans le cas des LIP, pourvu que la cour accepte d'entendre une cause et que le public y porte attention, c'est une victoire. »

Pour les militants ayant recours aux LIP, attirer l'attention du public sur les causes qu'ils soumettent aux tribunaux n'est pas seulement un objectif central, mais aussi une stratégie fondamentale. En effet, les médias constituent une arme importante pour les avocats chinois. Quand leurs clients font face à de puissantes instances ou entreprises locales dans le cadre d'une poursuite, les avocats tentent souvent d'utiliser les médias afin de faire pression sur le tribunal et sur la partie adverse. Les avocats cultivent leurs relations avec les journalistes, et les cabinets d'avocats ayant de multiples contacts et relations dans les cercles médiatiques sont souvent plus susceptibles de s'attirer des clients. Dans le cas des LIP, comme il existe souvent une énorme asymétrie de pouvoir entre les demandeurs et les parties qui font l'objet de la poursuite, les militants attachent une importance encore plus grande à la publicité générée par les couvertures médiatiques. Lorsque leurs exigences font l'objet d'un soutien populaire suffisant, même s'ils perdent la cause devant le tribunal, la pression de l'opinion publique peut quand même forcer un changement dans les politiques et les pratiques qu'ils remettent en question, comme cela s'est produit dans de nombreux cas de LIP. Et même si aucun changement

ne survient dans l'immédiat, ils auront au moins pu exposer le problème au public grâce aux médias, ce qui accroît la probabilité d'atteinte de leurs objectifs dans l'avenir. Comme la publicité est très importante dans le cas des LIP, les militants choisissent souvent leurs causes avec soin, en optant pour des problèmes susceptibles d'intéresser les médias.

Organiser des ateliers sur les LIP

La stratégie consistant à publiciser diverses causes par l'entremise des médias est souvent employée par les militants ayant recours aux LIP en combinaison avec une autre stratégie : l'organisation d'ateliers portant sur lesdites causes. Les militants ayant recours aux LIP invitent à ces ateliers des professionnels du droit qui partagent leur opinion et qui contribuent à défendre la cause d'un point de vue juridique. Tandis que les couvertures médiatiques favorables servent à mobiliser l'opinion publique pour qu'elle appuie les poursuites, les ateliers permettent de donner plus de poids à la position des militants en l'étayant d'une opinion d'expert, ce qui crée une pression supplémentaire sur le tribunal et les défendeurs dans le cadre de la poursuite. De plus, les ateliers eux-mêmes peuvent faire l'objet de reportages médiatiques et générer plus de publicité autour de chacune des causes.

Intenter d'autres poursuites similaires

L'idée des « poursuites à relais » contre le MCF mentionnée précédemment est un bon exemple de cette tactique. Un militant ayant recours aux LIP, Hao Jinsong, prône une tactique similaire, qu'il appelle « poursuites multiples » : une personne intente une poursuite à répétition sur la même question, ou encore plusieurs personnes vont simultanément en cour concernant la même question. Ces tactiques employées par les militants peuvent générer une énorme pression sur les tribunaux et sur les défendeurs. Hao Jinsong a poursuivi le MCF à trois reprises parce que celui-ci ne lui avait pas fourni de reçu officiel à la suite des achats qu'il avait faits à bord du train. Il a perdu la première fois ainsi que l'appel qui a suivi ; sa deuxième poursuite a été rejetée par la cour, mais il a eu gain de cause au terme de sa troisième tentative.

Intenter des poursuites sur des questions connexes en appui à la cause principale

De nombreux LIP ont donné lieu à de tels prolongements des poursuites initiales. Par exemple, Hao Jinsong, en plus d'intenter des poursuites contre

le MCF, a aussi poursuivi l'Administration de la fiscalité étatique (AFE). Étant donné que les percepteurs d'impôts chinois se basent sur les reçus de vente pour évaluer les profits des entreprises, ces profits imposables ne sont pas enregistrés lorsque l'entreprise omet de fournir lesdits reçus. Hao a donc rapporté à l'AFE la non-remise, par le MCF, de reçus à ses passagers, omission qu'il considérait comme un problème d'évasion fiscale, et demandé à l'AFE de prendre des mesures contre le MCF. L'AFE ayant par la suite ignoré sa pétition, il a poursuivi l'organisme pour inaction administrative.

Présenter des pétitions d'intérêt public (PIP)

Outre ses poursuites contre le MCF, Hao Jinsong a également déposé une pétition devant l'Assemblée nationale populaire (ANP) pour que celle-ci se penche sur la nature inconstitutionnelle des tribunaux où ses causes sont entendues. Présentement, les poursuites intentées contre le MCF sont traitées par des tribunaux spéciaux du transport ferroviaire, dont les coûts d'exploitation et les salaires du personnel sont payés par le Ministère. En invoquant la clause de la constitution stipulant que les tribunaux doivent être indépendants, Hao a affirmé que les tribunaux du transport ferroviaire ne pouvaient garantir un procès équitable aux demandeurs qui poursuivaient le MCF et devraient par conséquent être abolis.

Tout comme Hao, un certain nombre de militants ont eu recours à la fois aux poursuites et aux pétitions pour atteindre leurs objectifs. Le dépôt de pétitions est devenu une importante stratégie de la part des personnes qui exercent le droit axé sur l'intérêt public en Chine en raison des déficiences du système judiciaire actuel. Mentionnons à titre d'exemple les exigences très élevées pour l'établissement de la qualité de demandeur dans une cause, qui a permis aux tribunaux de rejeter de nombreux LIP. Les poursuites portant sur des questions environnementales s'avèrent particulièrement difficiles à intenter, les tribunaux rejetant de façon routinière une multiplicité de cas sous prétexte que les demandeurs ne sont pas affectés directement par les problèmes environnementaux. Lorsqu'une cause ne peut être entendue par les tribunaux, la pétition demeure souvent la seule avenue juridique qui s'offre aux militants.

Soumettre une pétition est aussi la seule démarche judiciaire possible lorsque les militants souhaitent remettre en question des réglementations gouvernementales plutôt que de mener des actions concrètes auprès d'organes ou de représentants gouvernementaux. En effet, dans le cadre des lois actuelles, seules les PIP peuvent être soumis aux tribunaux. Il n'existe

aucune disposition autorisant les citoyens à intenter une poursuite contre le gouvernement ou ses divers organes pour remettre en question des règlements promulgués. Les citoyens qui considèrent illégale une réglementation gouvernementale ne peuvent donc que déposer une pétition devant l'Assemblée nationale populaire pour que celle-ci revoie cette réglementation. La plus célèbre pétition d'intérêt public a été soumise par trois juristes, en 2003, après qu'un diplômé universitaire eut été pris pour un « vagabond » et mené dans un centre de détention où il a été assassiné. Dans leur pétition, les juristes alléguaient que les fondements juridiques pour la détention de vagabonds, consignés dans les Mesures d'internement et de déportation des vagabonds et des mendiants urbains et promulgués par le Conseil des affaires de l'État en 1982, étaient inconstitutionnels. Peu après le dépôt de cette pétition, le Conseil des affaires de l'État a aboli les Mesures. Cette démarche a encouragé de nombreux autres militants ayant recours aux LIP à déposer des pétitions devant l'ANP pour qu'elle évalue la légalité de plusieurs politiques et règlements gouvernementaux.

Avoir recours au lobbying d'intérêt public

Outre les poursuites et les pétitions, les outils dont disposent les militants englobent le lobbying. Le Centre d'études juridiques et d'aide juridique des femmes de l'Université de Pékin a eu recours au lobbying pour un certain nombre de questions liées à la protection des droits des femmes, notamment le droit des étudiantes de deuxième ou de troisième cycle d'avoir des enfants tout en poursuivant leurs études. Même si aucune loi n'interdit aux étudiantes d'avoir des enfants, leur université les oblige souvent, dans les faits, à choisir entre les enfants et les études. Une étudiante enceinte qui avait été forcée de quitter son programme de doctorat s'est tournée vers le Centre pour obtenir de l'aide, mais elle n'était pas prête à intenter une poursuite contre son université. Or, sans demanderesse, le Centre ne pouvait pas soumettre le litige au tribunal. Il ne pouvait pas non plus déposer une pétition devant les instances législatives, car aucun règlement illégal n'était en cause. Par conséquent, le Centre a organisé un atelier et sollicité les médias pour qu'ils couvrent la cause, en employant les mêmes tactiques que dans le cadre d'un LIP. Grâce à ces démarches, le Centre a réussi à entraîner la révision d'une politique du ministère de l'Éducation qui encourageait de nombreuses universités à établir leurs propres règles visant l'interdiction d'avoir des enfants aux étudiantes de deuxième et de troisième cycle.

LA « JUDICIARISATION DES QUESTIONS POLITIQUES » ET LA « POLITISATION DES QUESTIONS JURIDIQUES »

La plupart des militants ayant recours aux LIP évitent d'aborder de front des questions délicates sur le plan politique. Comme le fait remarquer Huang, la plupart des LIP intentées au cours des dernières années ont porté sur la protection des droits et des intérêts des consommateurs. Même les poursuites qui visent à défendre des droits constitutionnels ont tendance à porter sur des droits et des principes un peu moins névralgiques tels que la lutte à la discrimination et le droit à l'éducation, tout en évitant les droits politiques (Huang 2006). Cela témoigne du bon sens politique des militants ayant recours aux LIP. Car même si de nombreux LIP portent à première vue sur les droits des consommateurs ou sur d'autres questions non politiques, ils peuvent tout de même avoir un impact de taille sur la vie politique contemporaine.

Les poursuites intentées par Hao Jinsong contre le MCF constituent un bon exemple de cette réalité. Même si elles émanaient d'un consommateur qui insistait sur son droit de se voir remettre des reçus, elles ont, dans les faits, aidé le gouvernement, car en ne donnant pas de reçus à sa clientèle, le MCF avait pu verser moins d'impôts dans les coffres de l'État. Par conséquent, si les poursuites allaient à l'encontre des intérêts du MCF, elles servaient ceux de l'État. Hao avait délibérément choisi de poursuivre le MCF sur cette question précise afin d'accroître ses chances de remporter sa cause, mais son objectif n'était pas d'aider le gouvernement à mieux percevoir ses impôts. Comme il l'explique, en intentant un LIP, il avait pour objectif de promouvoir la démocratie, la primauté du droit et la « conscientisation citoyenne ». Ce n'est pas par hasard qu'il a ciblé le MCF. Le MCF est une institution très

puissante, une « solide forteresse ». Si un citoyen ordinaire arrive à défaire le MCF devant les tribunaux, cette victoire est une grande inspiration pour tous. Même le fait qu'il ait fallu trois tentatives pour remporter la cause devrait être vu sous un jour positif, car cela montre aux gens que la promotion de la démocratie et de l'État de droit requiert de la détermination, de la persévérance et de l'audace.

Tout comme Hao, de nombreux militants ayant recours aux LIP choisissent des causes non politiques, mais les poursuites qu'ils intentent peuvent avoir une importante signification politique. Par exemple, la poursuite bien connue intentée contre le MCF à propos d'une augmentation des prix des billets sans qu'ait été tenue au préalable une audience publique est souvent décrite comme une cause axée sur les droits des consommateurs. En revanche, cette poursuite a permis d'informer le public sur l'obligation du gouvernement de faire des consultations publiques avant de prendre certaines décisions. Une autre poursuite, intentée par un paysan qui a pris une agence gouvernementale à partie pour l'achat de deux nouvelles voitures, a permis de populariser l'idée selon laquelle tout citoyen, en tant que contribuable, a un droit de regard sur les dépenses gouvernementales. Comme dans le cas de Hao, de nombreux LIP représentent l'aboutissement d'une méticuleuse planification de la part des militants. Souvent, ils décident initialement de faire la promotion d'un droit, d'un principe ou d'une pratique avant de chercher à intenter une poursuite concrète qui pourrait servir à illustrer ce droit, ce principe ou cette pratique. Parfois, la préparation d'une éventuelle poursuite nécessite de trouver une personne qui est prête à l'intenter en son nom, car les militants eux-mêmes ne sont souvent pas les mieux placés ou n'ont pas la qualité pour agir dans une cause pour intenter ladite poursuite. Ainsi, dans bien des cas, les LIP ne constituent pas des démarches juridiques spontanées, mais émanent d'un désir, de la part des militants, de s'attaquer à d'importantes questions sociales et politiques. C'est la raison pour laquelle certains militants décrivent les LIP comme des « mouvements sociaux qui s'appuient sur des causes juridiques individuelles » et comme une « judiciarisation des questions politiques ».

L'augmentation du nombre de LIP au cours des dernières années est survenue dans le contexte d'un essor du « mouvement pour la protection des droits » (weiquan yundong). Voici ce qu'on peut lire à ce sujet dans un récent rapport de Human Rights Watch :

Composé d'un assemblage non officiel d'avocats, de juristes, de journalistes et de militants d'organisations non gouvernementales (ONG), le mouvement weiquan a pour objectif de faire respecter, par un militantisme juridique

ainsi que par des poursuites devant les tribunaux, les droits constitutionnels et juridiques des personnes qui sont victimes de l'arbitraire administratif, perpétré surtout par des représentants locaux aux méthodes prédatrices et abusives (Human Rights Watch 2006, 5).

Si le « mouvement pour la protection des droits » a contribué sans l'ombre d'un doute à l'accroissement du nombre de LIP, il représente toutefois un phénomène plus large que le militantisme axé sur les LIP. En général, les militants ayant recours aux LIP s'efforcent d'éviter d'aborder les questions politiques de fond, tandis que le mouvement de la « protection des droits » semble attirer plus de militants politiques radicaux. Les militants ayant recours aux LIP insistent souvent pour dire qu'ils cherchent à favoriser le progrès en employant des moyens rationnels et des procédures judiciaires, et qu'ils sont des avocats et des juristes et non pas des révolutionnaires. Si soumettre un LIP devant les tribunaux n'est pas une démarche anodine, il faut souligner que celle-ci ne vise pas à faire des pressions ou des protestations d'ordre politique. Même si ces poursuites portent sur des questions sociales ou politiques, elles demeurent quand même des actions en justice et non pas des actions politiques.

Néanmoins, de nombreux LIP comportent des implications politiques claires. Comme l'affirme un professionnel du droit, de nombreux militants ayant recours aux LIP chérissent des idéaux politiques, mais certains d'entre eux ont enfoui ces idéaux plus profondément que d'autres. Certaines personnes ont trouvé dans la judicialisation des questions politiques une nouvelle façon de promouvoir le changement politique. En ce sens, pour certaines personnes du moins, les LIP représentent une forme de militantisme politique. Même pour les militants ayant des objectifs plus limités et qui ont recouru aux LIP essentiellement dans le but d'améliorer le système judiciaire actuel, leur démarche comporte tout de même un aspect relevant de la « politisation des questions juridiques » lorsqu'ils mobilisent l'opinion publique pour obtenir gain de cause.

Certains professionnels du droit ont critiqué la stratégie des militants ayant recours aux LIP consistant à utiliser la couverture médiatique et les ateliers pour générer une pression sur les tribunaux et les défendeurs. Ils affirment que la mobilisation de l'opinion publique et la sollicitation des commentaires des juristes pour appuyer leurs causes constituent des tentatives d'influer sur le cours du processus judiciaire par des moyens extrajudiciaires. Même si ces stratégies ne sont pas seulement utilisées par les militants ayant recours aux LIP, et sont en fait couramment employées par des avocats et des demandeurs dans toutes sortes de poursuites, elles demeurent particulièrement

importantes aux yeux des militants en raison de la nature des poursuites elles-mêmes : celles-ci sont souvent extrêmement difficiles à remporter, et leurs effets se font fréquemment sentir à l'extérieur des tribunaux. Pour cette raison, et même si une politisation des questions juridiques peut aussi survenir dans d'autres types de poursuites, ce phénomène a tendance à être plus prononcé dans le cas des LIP.

Si la critique selon laquelle les personnes qui prétendent être intéressées à promouvoir la primauté du droit ne devraient pas avoir recours à des méthodes extrajudiciaires pour appuyer leurs démarches est valide à certains égards, elle ne tient cependant pas compte des déficiences du système judiciaire actuel. Dans le cadre du système actuel, la séparation entre les appareils judiciaire et exécutif du gouvernement est loin d'être complète. Ainsi, au lieu de juger une cause essentiellement à partir de ses mérites juridiques, les tribunaux prennent souvent de nombreux autres facteurs en considération. Comme le déplore un juriste chevronné, les tribunaux ont bien trop de responsabilités aujourd'hui : ils doivent aider à maintenir la stabilité sociale, faciliter la mise en œuvre des politiques des partis et aussi soutenir les objectifs en matière de développement économique. Par conséquent, les tribunaux eux-mêmes n'agissent souvent pas dans les limites normalement imposées par la loi. Dans ces circonstances, la politisation des questions juridiques pourrait être la méthode la plus efficace pour les militants ayant recours aux LIP d'atteindre leurs objectifs, même si, paradoxalement, l'objectif est la promotion de la règle de droit.

CONCLUSION

Les LIP semblent destinés à être de plus en plus nombreux, et suscitent en ce moment un intérêt croissant. De nombreux ateliers, conférences et forums sont organisés pour en discuter. Des propositions sont mises de l'avant dans le but de changer les règlements existants, pour permettre à des individus ou à des organisations d'intenter des LIP devant les tribunaux, afin que ceux-ci ne soient pas obligés de présenter leur cause comme étant motivée par des intérêts privés, comme l'exigent les lois actuelles. La possibilité d'établir des réseaux afin de faciliter la collaboration et le partage d'information entre les militants ayant recours aux LIP et les institutions des différentes villes est aussi explorée.

Toutes les personnes interviewées dans le cadre du présent rapport s'entendent pour dire que l'augmentation du nombre de LIP résulte des améliorations au chapitre de l'État de droit et d'une plus grande conscience des droits humains en Chine. Par conséquent, au fur et à mesure que des progrès seront réalisés dans ces domaines, l'espace qu'occuperont les LIP et le militantisme juridique est susceptible de continuer à s'élargir. Graduellement, des poursuites et des pétitions portant sur des questions plus délicates sur le plan politique se mettent à émerger. Par exemple, le cabinet d'avocats Impact a accepté de défendre une cause portant sur la liberté d'association. Dans cette cause, un citoyen du nom de Dong Jian avait décidé de poursuivre le ministère de la Santé (MS) parce que celui-ci n'avait pas donné suite à sa demande de mise en place d'une ONG nationale vouée à la prévention des maladies oculaires. En cinq ans, Dong et ses collègues ont envoyé neuf demandes au MS pour qu'il approuve leur projet d'ONG, mais le MS a toujours refusé de leur faire parvenir une réponse officielle. Étant donné que la présente réglementation gouvernementale concernant les ONG stipule que l'approbation par les agences gouvernementales concernées est un préalable à l'établissement d'ONG, le refus du MS d'accorder ladite approbation a empêché Dong et ses collègues de mettre sur pied leur ONG (Li 2006). Il s'agit là

d'un problème courant auquel font face bien des personnes qui souhaitent créer leur propre organisation. Des demandes répétées ont été adressées au gouvernement pour qu'il assouplisse l'exigence relative à ce préalable demandé par les agences gouvernementales concernées, pour qu'il devienne plus facile de créer des ONG, mais ces demandes ont été ignorées jusqu'ici. Par conséquent, la poursuite judiciaire de Dong a une énorme signification, car elle constitue la première remise en question juridique de la politique de gestion des ONG par le gouvernement, laquelle a fait préalablement l'objet de nombreuses critiques en raison de son caractère répressif à l'égard de la liberté d'association des citoyens.

Quelle est l'attitude du gouvernement face aux LIP ? Dans un discours prononcé en avril 2006, Luo Gan, secrétaire du Comité des affaires politiques et législatives du comité central du parti, a fait remarquer qu'il était nécessaire d'« adopter des mesures vigoureuses dans le but d'empêcher efficacement des forces hostiles et des personnes animées de certains motifs cachés de... faire du sabotage en prétendant "protéger des droits" » (Luo 2006). Certains observateurs étrangers voient ces propos comme un signe annonçant que le gouvernement s'apprête à réprimer les activités de protection des droits. Si cela se produit, le militantisme axé sur les LIP s'en trouvera affecté, car ces poursuites sont très liées à la protection des droits et peuvent être considérées comme un type particulier de militantisme visant la protection des droits.

D'autre part, certains militants, comme Hao Jinsong, ont fait l'objet d'une couverture médiatique extrêmement favorable dans les médias officiels et ont été présentés comme des citoyens modèles dont les actions contribuent au progrès social et à l'établissement de la primauté du droit. Une entrevue avec Hao et un article à son sujet ont été publiés dans le *Quotidien du peuple*, journal officiel du parti. Selon Hao, le gouvernement adore les gens comme lui parce que, lorsqu'ils sont victimes d'injustices, de nombreux Chinois commettent l'une ou l'autre de ces deux erreurs courantes : ils endurent passivement l'injustice ou résistent en ayant recours à des mesures radicales ou même violentes. Or aucune de ces deux approches n'est appréciée du gouvernement. Même si l'acceptation passive n'entraîne au départ aucun inconvénient pour celui-ci, si la tolérance des citoyens est poussée jusqu'à sa limite, elle est susceptible d'entraîner des éclatements violents et incontrôlables. Par conséquent, le gouvernement espère que les gens suivront l'exemple de Hao, en faisant confiance au système judiciaire et en s'abstenant de recourir aux protestations violentes, même après avoir perdu leur cause devant les tribunaux, et en persistant à chercher à obtenir justice par des moyens légaux. En effet, si l'on se fie aux éloges dont la « protection rationnelle des droits »

prônée par Hao a fait l'objet dans le Quotidien du peuple, il semblerait que le gouvernement considère plutôt d'un bon œil les LIP.

Il semblerait que le gouvernement n'ait rien contre les LIP en eux-mêmes, et leur accorde même une certaine valeur. Toutefois, il se méfie apparemment de toute forme de militantisme politique, qu'il soit associé à la protection des droits ou aux LIP. Étant donné que les militants ayant recours aux LIP viennent d'horizons multiples et sont animés de différentes motivations, et qu'il existe des aspects qui relèvent tant de la « judiciarisation des questions politiques » que de la « politisation des questions juridiques » dans les LIP, nous pouvons présumer que tant et aussi longtemps qu'aucune ligne claire ne sera tracée entre ces poursuites et le militantisme politique, le gouvernement ne relâchera pas sa vigilance à l'endroit des LIP.

RÉFÉRENCES

Goldston, James A. (2006), « Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe : Roots, Prospects, and Challenges », *Human Rights Quarterly* 28, p. 492-527.

Hu, Ming (2006), « Lawyers' participation in PIL is conducive to raising citizens' constitutional awareness », www.findalawyer.cn/lawyers/article/print_article.php?articleID=274.

Huang, Jinrong (2006), « A fast unfolding legal movement : observations and comments on the practice of public interest law in contemporary China », in Beijing Dongfang Public Interest Legal Aid Firm (éd.), *Public Interest Litigation*, vol. 1, p. 131-158.

Human Rights Watch (2006), « "A Great Danger for Lawyers" : New regulatory curbs on lawyers representing protesters ».

Li, Gang (2006), « NGOs and the freedom of association : Dong Jian suing the Ministry of Health for administrative inaction concerning his application to form an NGO », *China's Impact Litigation Issue* 5.

Luo, Gan (2006), « Carrying out education on socialist rule by law concepts, strengthening the ideological and political work among the political and legal ranks », *Seeking Truth*, n° 433.

Tong, Lihua (dir. publ.) (2006), *Who Infringed Their Rights? Protecting the Rights of China's Migrant Workers : Cases and Analysis*, Beijing, The Law Press.

Women's Watch-China, rapport annuel, 2006.

Xu, Hui (2006), « Report on the development of public interest litigation in China », rapport distribué lors du troisième Forum de Dongfang sur les litiges d'intérêt public, 25 août, Beijing.

Zhu, Xiaofei (2006), « The concept of public interest lobbying », in Beijing Dongfang Public Interest Legal Aid Firm (éd.), *Public Interest Litigation*, vol. 1, p. 98-113.

ILS CONTESTENT DEVANT LES TRIBUNAUX CHINOIS le prix d'un péage sur une autoroute, l'absence de reçu pour un repas servi à la cantine d'un train, ou encore l'apparition de parcomètres qui gênent l'accès à une voie cyclable. Ils le font dans le but d'entraîner des changements politiques dans un pays réfractaire à ce genre de remise en cause. Ils pratiquent une nouvelle forme de militantisme juridique en Chine. Des avocats chinois portent devant les tribunaux un nombre de plus en plus grand de litiges d'intérêt public. Politisation du judiciaire ou judiciarisation du politique ? Chose certaine, ces avocats chinois choisissent avec soin des causes qui ont l'avantage de ne pas attaquer de plein fouet le gouvernement tout en offrant la possibilité de provoquer des changements importants dans les politiques gouvernementales. Dans cette étude, la chercheuse **YIYI LU** examine cette approche à la fois audacieuse et prudente pour promouvoir la primauté du droit et favoriser une prise de conscience des droits humains en Chine.