

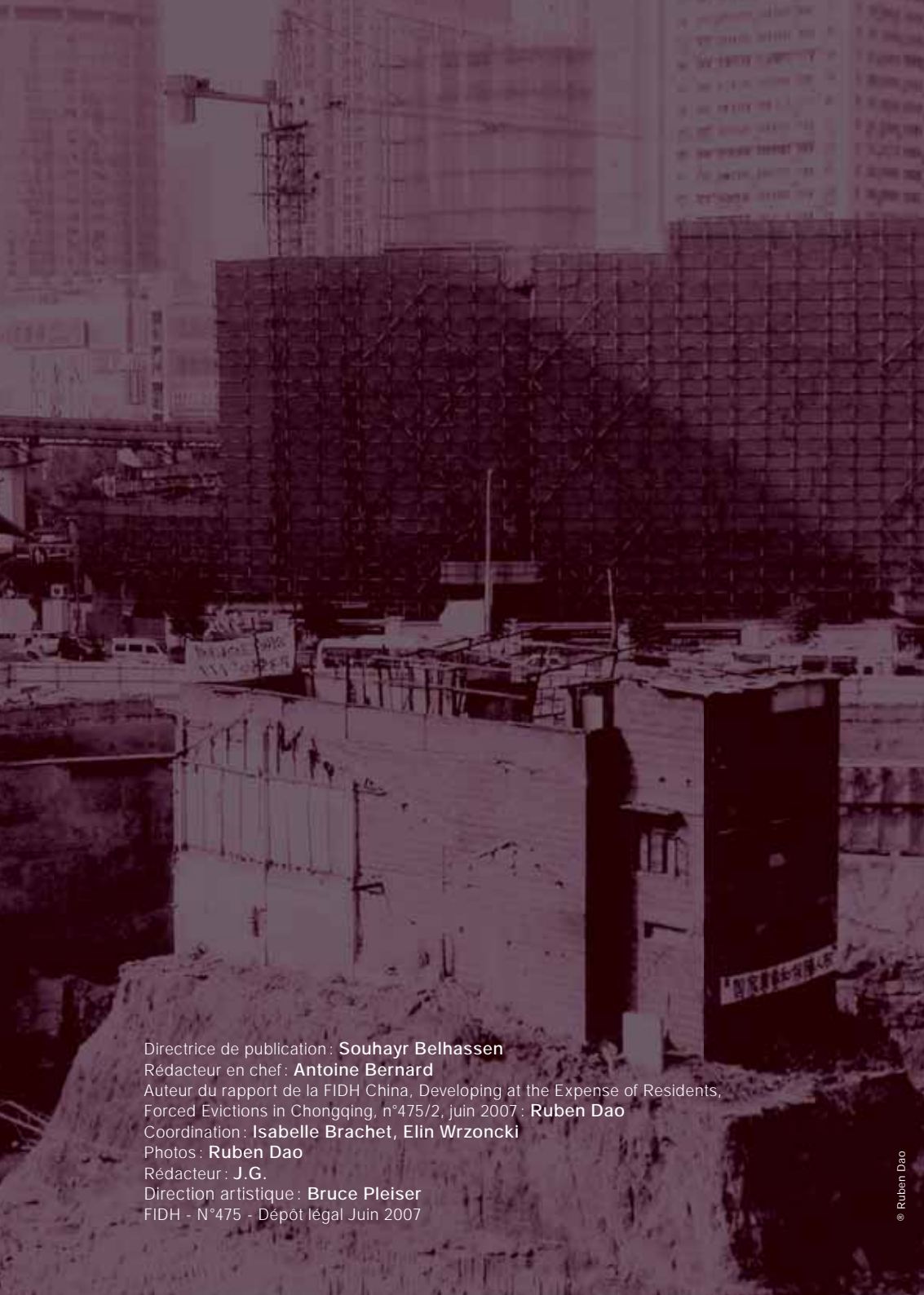


CHINE

LE COÛT HUMAIN DE LA MODERNISATION URBAINE
Expulsions forcées à Chongqing

fidh

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme



Directrice de publication : **Souhayr Belhassen**

Rédacteur en chef : **Antoine Bernard**

Auteur du rapport de la FIDH China, *Developing at the Expense of Residents, Forced Evictions in Chongqing*, n°475/2, juin 2007 : **Ruben Dao**

Coordination : **Isabelle Brachet, Elin Wrzoncki**

Photos : **Ruben Dao**

Rédacteur : **J.G.**

Direction artistique : **Bruce Pleiser**

FIDH - N°475 - Dépôt légal Juin 2007

Avant-Propos

Créée en 1922, la **Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH)** est une organisation non gouvernementale qui réunit 155 organisations nationales de défense des droits de l'Homme dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais sur le plan international. À l'instar de ses ligues nationales, la FIDH est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement. La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels. La FIDH alerte et mobilise la communauté des États aussi bien que l'opinion publique.

www.fidh.org

3

La présente brochure est née de la volonté de témoigner des violations des droits de l'Homme engendrées par les expulsions forcées, liées au développement et à la modernisation des villes chinoises.

Alertée par l'ampleur du phénomène, la FIDH a décidé de mener une mission d'enquête *in situ*, afin de rendre compte de la situation dans une grande ville représentative du reste de la Chine, la municipalité autonome de Chongqing.

Le rapport de mission, à partir duquel cette brochure a été conçue, se fonde sur les témoignages d'une cinquantaine de personnes de différents milieux socio-économiques, victimes d'expulsions forcées suite à la démolition de leurs habitations. Ils ont été collectés au cours de plusieurs séjours à Chongqing, entre 2002 et 2006.

Afin d'éviter de mettre en danger les personnes rencontrées, les autorités chinoises n'ont pas été informées de la mission d'enquête menée par la FIDH. Le rapport garantit également l'anonymat des personnes qui ont accepté de témoigner. La liberté d'expression progresse en Chine mais les personnes travaillant ou prenant position sur des sujets jugés sensibles par le gouvernement sont toujours surveillées de près, menacées, et souvent sévèrement réprimées.

La FIDH ne condamne en aucun cas la modernisation, parfois nécessaire, des villes chinoises. Elle s'attache seulement à mettre en évidence les abus dont sont victimes les habitants, en violation de leurs libertés fondamentales, et leur donne l'opportunité de faire entendre leur voix.



République Populaire de Chine

Capitale : Pékin (Beijing)

Superficie : 9 596 960 2 km²

Pop. : 1,3 milliards d'hab.

PIB : 2 668 071 millions USD (4^e)

PIB/hab en PPA (parité de pouvoir d'achat) : 7,700 USD (109^e)

IDH : 0,768 (81^e)

Taux d'urbanisation : 42.98 %

(sources : FMI, Banque mondiale, PNUD)

4

Une croissance économique inégale

Depuis les réformes économiques lancées par le Parti Communiste de Deng Xiaoping en 1978 et l'ouverture progressive du pays sur l'extérieur, à partir des années 1980, la Chine a connu une croissance économique exceptionnelle (de l'ordre de 9 à 10 % par an en moyenne). L'« économie de marché socialiste », politique de développement à marche forcée, a fait de la Chine la 4^e puissance économique et la 3^e puissance exportatrice du monde en 2007.

Cette croissance formidable n'a pourtant fait qu'accroître l'accroissement des disparités en termes de revenus et de conditions de vie en Chine. Des inégalités importantes existent entre les provinces côtières et le reste du pays, entre les villes et les campagnes et entre les individus. Une grande majorité de la population pâtit du développement économique du pays.

Aujourd'hui, s'il existe bien en Chine une classe de privilégiés de 30 à 50 millions de personnes essentiellement composée de nouveaux riches, ainsi qu'une classe moyenne comptant 200 à 300 millions de personnes, près d'un milliard de personnes vivent dans la pauvreté. Les paysans, la couche la plus défavorisée, constituent près de 70 % de la population totale mais ne représentent que 15 % du PIB du pays. Leur revenu, qui n'a pas augmenté depuis les années 1990, est trois fois moins élevé que le revenu moyen des citadins chinois.

Exode rural et modernisation urbaine

Ces conditions encouragent toujours l'exode rural massif qui a débuté dans les années 1980. La Chine compte aujourd'hui plus de 170 villes de plus d'un million d'habitants.

La modernisation des villes semble être une conséquence normale et inévitable du développement économique et de l'explosion du marché immobilier chinois, qui contribue largement à la croissance. Parfois nécessaire en raison de l'insalubrité des habitations et de l'insuffisance des infrastructures publiques, elle répond aussi à l'ambition de faire des grandes villes une vitrine du pays, confortée par la perspective de la tenue des Jeux olympiques à Pékin en 2008, et de l'exposition universelle à Shanghai en 2010. Des quartiers entiers sont ainsi démolis pour être remplacés par des appartements de grand standing, des bureaux ou de gigantesques centres commerciaux. Les habitants, rarement informés de la situation, sont expulsés de leurs maisons, le plus souvent sans compensation adéquate ou proposition décente de relogement.

QUELQUES CHIFFRES

En l'absence de statistiques officielles, les seules données disponibles sont les estimations du Centre pour le droit au logement et contre les expulsions (COHRE) :

d'ici 2008, près d'**1,5 million** de personnes auront été expulsées de leur logement à Pékin dans la perspective des Jeux Olympiques. Mais les expulsions ont lieu dans toute la Chine, jusque dans les communes rurales les plus reculées. Au total, plus d'**1,25 million** de foyers auraient été démolis durant les dix dernières années en Chine, ce qui représente un total de **3,7 millions** de personnes expulsées de leur domicile.

5

Développement et urbanisation à Chongqing : la politique du « Go West »

Dans les années 1990, Chongqing, comme la plupart des villes chinoises, a été durement touchée par les restructurations et les fermetures des entreprises d'État. Dans le même temps, la région a souffert du démantèlement d'un grand nombre d'usines, consécutif à la construction du barrage des Trois Gorges et de son immense réservoir. Les habitants ont également été forcés d'abandonner leurs terres et leurs habitations. Entre 1,4 et 2 millions de personnes ont ainsi dû être relogées.

C'est notamment pour faciliter ce processus de relogement et pour faire face au mécontentement grandissant d'une population rurale exclue du développement économique que le gouvernement a décidé, en mars 1997, de désenclaver la région en faisant de Chongqing la quatrième municipalité autonome de Chine après Pékin, Shanghai et Tianjin. Étendue sur un territoire de 82 300 km² (soit deux fois la taille de la Suisse), Chongqing est la plus grande des municipalités autonomes et la première située dans le centre du pays, à l'extrême ouest du réservoir long de

600 km du barrage des Trois Gorges, à l'intersection des fleuves Yangzi et Jialing. Mais contrairement aux trois autres villes-provinces, Chongqing reste majoritairement rurale, la zone urbaine ne regroupant officiellement que 3,4 millions des 32 millions d'habitants de la municipalité autonome.

Le gouvernement en a fait la pièce maîtresse de sa « grande stratégie de développement de l'ouest », qui consiste à développer les infrastructures, attirer les investissements et créer des emplois afin de réduire le fossé qui sépare les régions dynamiques de la côte est et les régions pauvres de l'ouest du pays. Le gouvernement a tenté de reproduire ce qu'il avait accompli à Shanghai : une transformation urbaine massive et rapide. Les autorités locales ont ainsi dépensé près de 100 milliards de yuan par an (10 milliards d'euros environ) pour développer le réseau de transports et d'autres infrastructures de la ville : Chongqing est rapidement devenue le quatrième pôle d'investissements étrangers du pays, et un chantier permanent.

Les allées étroites et les maisons traditionnelles du centre-ville de Chongqing, parfois insalubres, continuent d'être démolies pour être remplacées par des immeubles luxueux pour nouveaux riches, des tours de bureaux ou des centres commerciaux. Les quartiers du centre historique disparaissent un à un et laissent place au nouveau « Times Square » ou à un prestigieux « World Trade Center »...

Les habitants de ces quartiers sont les laissés-pour-compte du développement économique de la ville et de sa transformation. La construction du centre des affaires, des zones de développement et des nouvelles résidences a entraîné la démolition de leur maison, parfois de leur commerce. Les plus chanceux ont pu obtenir un appartement dans une des banlieues de la ville, d'autres une maigre compensation insuffisante pour se reloger. Certains n'ont reçu aucune indemnisation. C'est grâce à leur témoignage que la FIDH peut aujourd'hui rendre compte des violations des droits les plus fondamentaux qu'entraînent ces expulsions forcées.

Collusion entre promoteurs immobiliers et gouvernements locaux

Depuis la réforme du système de logement social chinois dans les années 1990, les logements en unité de travail subventionnés par le gouvernement ont laissé place à un marché privé de l'immobilier en plein essor qui constitue désormais un des piliers du développement du pays. Les réformes ont ainsi ouvert le secteur immobilier aux acteurs privés, et donné de nouvelles opportunités financières aux investisseurs. Mû par le profit, le marché ne répond plus aux besoins en matière de logement mais favorise les investissements lucratifs, voire spéculatifs, rendus possibles par la collusion entre promoteurs et gouvernements locaux.

À la suite de la réforme administrative des années 1980, ces derniers ont été dotés par Pékin d'une autonomie significative. La révision et la décentralisation du système

fiscal leur a permis de collecter eux-mêmes les impôts sur le revenu et les impôts locaux, en contrepartie de moins d'aide publique de la part de Pékin, et d'une plus grande prise en charge des services publics comme l'éducation, la santé, la sécurité sociale et le logement. La décentralisation de ces secteurs cruciaux a considérablement augmenté l'hétérogénéité de ces services dans le pays, et accru les inégalités sociales.

Aujourd'hui, la décentralisation et la croissance économique rapide ont transformé les dirigeants locaux en véritables potentats. Chaque province, région autonome ou municipalité a développé une administration puissante et une bureaucratie qui se conforment rarement aux directives de Pékin. Soucieux d'attirer les investisseurs plutôt que de promouvoir l'accès aux services publics, les gouvernements locaux privilégient les projets lucratifs à très court terme. Ils agissent *de facto* comme des acteurs privés sur le marché et justifient leurs pratiques en les assimilant aux politiques de « développement » prônées par Pékin.

C'est ce « développement », devenu un des pivots de la nouvelle idéologie du Parti communiste chinois sous la présidence de Jiang Zemin, qui a encouragé de nombreuses villes comme Chongqing, à créer leurs propres centres de croissance économique. Dès lors, les gouvernements locaux n'ont cessé de vouloir prouver leurs bons résultats au travers de leurs PIB locaux et de la construction d'immeubles emblématiques. Ces projets d'urbanisation modernes et imposants permettent aux responsables locaux d'afficher concrètement leur réussite pour impressionner Pékin et attirer davantage d'investisseurs dans leur ville.

« Il est très dur d'évaluer le nombre d'expulsions forcées, car les reconstructions ont commencé dans les années 1980. A cette époque, on détruisait les vieilles maisons sans toilettes ni cuisine, car elles étaient insalubres. Puis la raison donnée pour les démolitions a été celle de leur prétendu "développement". En fait, l'argent contrôle tout. Si les promoteurs veulent construire un nouveau quartier, ils ont juste besoin d'avoir de bonnes relations avec les autorités locales et d'assez d'argent pour payer. Les résidents n'ont pas leur mot à dire. »

Un habitant du quartier de Yuzhong, relogé deux fois

Quand ce n'est pas au nom du développement, c'est soi-disant au nom de « l'intérêt public » que sont menés les projets de construction. Le terme, qui n'est pas légalement défini malgré la nouvelle législation sur les droits de propriété de mars 2007, est une arme de plus entre les mains des gouvernements locaux et des promoteurs pour tirer parti de la reconstruction rapide et de l'expansion des villes. En 1999, des

commerçants de la rue Chaodong, dans le quartier de Chaotianmen, ont été sommés de quitter les lieux pour un chantier déclaré d'intérêt public d'élargissement de la rue et de construction d'une place. Six ans plus tard, la rue n'est pas beaucoup plus large, et aucune place n'a été construite. Et pour cause : à l'emplacement prévu trônent trois tours de 50 étages avec vue sur le Yangzi et appartements à 30 000 yuan (environ 3 000 euros) le m². Sans une surveillance accrue des prétendus projets d'intérêt public, les gouvernements locaux et les promoteurs corrompus continueront inlassablement de favoriser les constructions prestigieuses et lucratives.

La collusion entre gouvernements locaux et promoteurs a des conséquences majeures sur les droits des personnes affectées par les projets de développement. Non seulement l'intérêt des habitants est nié au profit de celui des promoteurs, mais ces derniers bénéficient en plus de conditions légales favorables et du soutien des autorités : les promoteurs achètent les terrains sans apporter de justification particulière et sans garantir de compensation adéquate pour les personnes expulsées ; ils peuvent décider des moyens de compensation et sont autorisés à procéder aux expulsions lorsque les habitants résistent, parfois même avec le soutien de la police.

Pékin rappelle régulièrement aux gouvernements locaux et aux promoteurs la nécessité de respecter la loi en matière de logement et de relogement. Le gouvernement central souligne le manque alarmant de logements à des prix abordables, et fait même des déclarations sur les expropriations abusives et les démolitions. En février 2007, le ministre de la Construction Wang Guangtao a ainsi dénoncé la corruption minant le secteur immobilier au cours d'une conférence de presse. D'après le ministre, en 2006, 415 personnes travaillant dans le domaine de la construction auraient enfreint les lois nationales ou la discipline du Parti communiste. Plus de 2/3 d'entre eux travaillaient dans des départements administratifs. Entre janvier et juillet 2006, les procureurs chinois ont ainsi traité 1 608 affaires de corruption commerciale dans le secteur de la construction.

Pourtant, aucune mesure significative n'a été mise en place par le gouvernement central pour mettre un terme aux pratiques illégales des promoteurs et des gouvernements locaux. Malgré les appels répétés du président Hu Jintao pour la « construction d'une société harmonieuse » dans laquelle plus de fonds seraient attribués à l'éducation, à la santé et aux autres services publics, c'est bien la croissance économique qui détermine les politiques du développement en Chine, notamment dans le secteur immobilier.

Les victimes d'expulsions forcées ne pèsent pas grand chose face à un secteur qui a rapporté près de 100 milliards d'euros en 2004, soit près d'un dixième des richesses produites par la Chine cette année-là. Pendant que le gouvernement tente de contenir l'agitation sociale qui naît des expulsions forcées et des problèmes de



*Vue plongeante
de la place
Jiefangbei,
2004.*

logement, il ne traite pas le problème à sa racine (la structure du secteur immobilier), craignant de porter préjudice à la croissance du pays.

Des habitants mis devant le fait accompli

A Chongqing, comme dans les autres villes de Chine, la population n'est ni consultée sur les futurs projets de développement et de modernisation, ni informée convenablement lorsque de tels projets mettent en péril leur logement. Aucune loi nationale ne prévoit en effet la consultation des futurs expulsés, quel que soit leur nombre. Les habitants qui vont être expulsés sont peu informés, voire pas du tout : l'information leur parvient en général à un stade avancé des projets, sans détail concernant leur expulsion. En pratique, les habitants apprennent l'existence des projets prévoyant leur expulsion par des voies informelles – un voisin qui travaille dans l'administration par exemple. D'autres fois, c'est en lisant le journal local que les habitants apprennent leur future expulsion. Ce manque d'information est à l'origine de nombreuses rumeurs qui se propagent dans les quartiers. Les gouvernements locaux et les promoteurs refusent en fait délibérément d'informer les habitants des quartiers condamnés sur la date de leur expulsion, surtout lorsque ces derniers protestent ou résistent. Mais après plus de dix ans d'une frénésie de démolitions et de reconstructions, les habitants ont appris à interpréter les informations qu'ils reçoivent, jusqu'à l'annonce officielle des autorités locales quelques semaines seulement avant les premières



10 *Le caractère «chai» (démolir), peint sur toutes les maisons condamnées à être détruites, juillet 2004.* expulsions. Premier signe tangible : l'apparition du caractère «chai» (détruire) peint en rouge sur les murs des maisons condamnées à être détruites.

«Beaucoup d'habitants sont excédés. Nous n'avons reçu aucun avis du gouvernement [concernant la démolition d'une partie du quartier] mais avons lu dans le journal que 4 000 familles du quartier allaient devoir partir avant la fin de l'année. Apparemment, les autorités ont passé un marché avec le groupe Wan Da de Dalian, qui va investir 4 milliards de yuan (400 millions d'euros) pour transformer le quartier en un centre d'affaires. Nous n'avons aucune idée de ce qui va nous arriver.»

Un commerçant du quartier de Shanhu, été 2005.

Des compensations inadéquates

Lorsque s'opposer aux expulsions semble inconcevable, la compensation pour la perte de leur toit devient le principal enjeu pour les habitants. En principe, les compensations peuvent prendre la forme d'un relogement ou d'une somme d'argent permettant le relogement. Mais en pratique, les citoyens de Chongqing se voient rarement proposer l'option d'un échange de leurs droits de propriété, dans l'immeuble de remplacement ou ailleurs.

En général, les habitants ne sont pourtant pas favorables à une compensation financière : les sommes proposées par les promoteurs immobiliers sont bien inférieures aux dispositions légales (*cf. p. 12*), et largement insuffisantes pour racheter un nouveau logement. La situation est plus dramatique encore pour les commerçants : leur magasin étant en général attaché à leur logement, ils perdent en même temps

leur principale source de revenu. La plupart d'entre eux sont d'anciens ouvriers des entreprises d'État fermées dans les années 1990 qui ont réussi à ouvrir de petites boutiques dans des quartiers modestes. De nouveau, ceux-ci se voient exclus du développement économique de la Chine. D'autant plus que les autorités leur proposent en général des compensations à des taux équivalents à ceux des logements, affirmant que la plupart des boutiques ne sont pas enregistrées par l'administration immobilière. Et pour cause : l'administration a cessé de le faire il y a quelques années déjà, la Chambre de commerce et d'industrie procédant désormais aux enregistrements. Or cet enregistrement ne leur assure aucune compensation...

« Aucun arrêté officiel ne nous a informés de ce changement. En 2003, j'ai essayé de m'inscrire sur le registre de l'administration, sans succès. Aujourd'hui, je ne possède qu'une licence commerciale que les autorités refusent de prendre en compte pour me dédommager », affirme un commerçant.

11

Pas d'espoir de relogement

Malheureusement, les habitants des quartiers démolis sont souvent contraints d'accepter ces compensations financières : les rares propositions de relogement des promoteurs sont souvent inacceptables pour les habitants. Ceux qui les acceptent doivent quitter le quartier dans lequel ils ont souvent passé toute leur vie pour aller vivre dans des quartiers éloignés du centre-ville. Outre le déracinement social que cela constitue, les habitants sont confrontés aux frais liés à leur installation dans leur nouvel appartement. Pire, les habitants d'appartements modestes doivent payer la différence lorsqu'ils sont relogés dans des appartements plus grands. Pour vivre dans un appartement de 50m², une famille devra déboursier au minimum 100 000 yuan (10 000 euros) une somme colossale pour les résidents de ces quartiers modestes.

En l'absence de politique efficace en matière de logement assurée par l'État, le système dépend des promoteurs et des gouvernements locaux qui négligent les logements sociaux pour les foyers à faible revenu, préférant miser sur les résidences de haut standing économiquement rentables. Il en résulte un appauvrissement dramatique d'une partie de la population déjà défavorisée, ce qui entraîne inévitablement des atteintes à d'autres droits fondamentaux, comme les droits à la santé ou à l'éducation, à la nourriture, à l'eau, notamment énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (cf. encadré page suivante).

« Ce que les habitants ne supportent pas, c'est de ne pas avoir le choix entre un logement et une compensation financière. La plupart du temps, on ne nous fait aucune offre de relogement, ou alors dans des banlieues éloignées non desservies par les transports urbains et sans opportunité d'emploi à proximité » affirme un marchand du quartier de Jiefangbei. « Nous devrions avoir plusieurs options, dont celle d'obtenir une maison équivalente à celle détruite. Je ne pense pas que le gouvernement ait

le droit de faire ce qu'il fait. Les habitants possédaient les droits de propriété bien avant les promoteurs, le gouvernement devrait signer un accord avec nous avant de leur vendre nos titres ».

Le droit au logement – cadre juridique

Le droit international

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) a été adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies. La Chine a ratifié le PIDESC en mars 2001.

Le Comité des droits économiques sociaux et culturels est l'organe indépendant chargé de veiller à l'application du Pacte par les États qui l'ont ratifié.

12

En ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Chine s'est engagée à respecter « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » énoncé dans l'article 11 du Pacte, et à mettre en oeuvre les mesures appropriées pour le faire respecter.

Le Comité des droits économiques sociaux et culturels a d'ailleurs souligné dans l'Observation générale n°4, adoptée en 1991, l'importance de ce droit pour le respect d'autres droits économiques, sociaux et culturels, notamment en ce qui concerne les groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables. **Rappelant que « les décisions d'expulsion forcée sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte » et qu'elles ne pouvaient être justifiées que dans des circonstances exceptionnelles** et dans le respect du droit international, le Comité a souligné que la plupart des mesures exigées pour promouvoir le droit au logement ne requerraient que la cessation de certaines pratiques de la part des gouvernements.

En 1997, dans l'Observation générale n°7 sur les expulsions forcées, le Comité a mis l'accent sur l'obligation des États de prévoir des procédures et des solutions efficaces en terme d'information, de consultation et de compensation dans le cadre des expulsions forcées.

« 15. [...] De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes : a) possibilité de consulter véritablement les intéressés ; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies



dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées ;
 d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés ,
 des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion ;
 e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion ;
 f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins
 que les intéressés n'y consentent ; g) accès aux recours prévus par la loi ;
 h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont
 besoin pour introduire un recours devant les tribunaux. »

« 16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne
 se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres
 droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins,
 l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum
 de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités
 de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon
 le cas, lui soient offertes. »

Expulsion 13
d'une famille
dans le quartier
de Lianglukou,
octobre 2006.

En 2005, le Comité a exprimé de vives préoccupations au sujet des expulsions forcées en Chine, et plus précisément des « mesures insuffisantes d'indemnisation ou de relogement des personnes délogées dans le cadre des projets de développement urbain mais aussi rural, comme le projet des Trois Gorges [et de] l'absence de consultations et de voies de recours efficaces pour les victimes des expulsions forcées et des démolitions ».

Malgré les recommandations du Comité et les Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement du Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable, Miloon Kothari, aucune mesure effective n'a été mise en place ni même proposée par le gouverne-

ment chinois pour garantir le respect du droit à un logement convenable et interdire les expulsions forcées dans le pays.

Un cadre juridique national et local pas suffisamment protecteur

La Constitution chinoise de 1982 a été amendée à plusieurs reprises afin que le droit à la propriété y soit défini plus précisément. Le 4^e amendement de 2004 est considéré à ce titre comme une étape importante pour l'adoption de nouvelles lois et réglementations destinées à protéger le droit à la propriété privée de tous les citoyens, en particulier les victimes d'expulsions forcées. L'article 13 amendé en 2004 prévoit ainsi que **l'expropriation et la réquisition de la propriété privée par l'État, qui peut intervenir au nom de l'intérêt public et en conformité avec la loi, doit entraîner une compensation pour les personnes expropriées ou dont les propriétés sont réquisitionnées**. Mais plus de trois ans après l'amendement de la Constitution, aucune loi n'a été adoptée visant à interdire les expulsions forcées et à garantir aux expulsés le droit à une compensation et à des recours effectifs en cas de litiges.

En mars 2007, une nouvelle loi sur les droits de propriété a pourtant été adoptée par le Congrès national du peuple, après plus de treize ans de discussions. Celle-ci est née de la volonté du gouvernement chinois d'adapter le cadre juridique national à la réalité d'une société dans laquelle des millions de gens ont créé leur entreprise ou acheté leur maison malgré l'absence d'une protection formelle de leurs droits de propriété. La loi, entrée en vigueur en octobre 2007, établit un système uniformisé d'enregistrement des droits de propriétés, et détermine un régime légal de la propriété. Elle inclut même des dispositions spécifiques en matière d'expropriation.

Pourtant, cette nouvelle loi n'apporte en réalité aucune avancée fondamentale dans le domaine des expulsions forcées. Les articles traitant de l'expropriation et des compensations ne font que se référer à des dispositions existantes. La notion « d'intérêt public », dont se servent volontiers les promoteurs et les gouvernements locaux pour justifier les démolitions, n'est toujours pas clairement définie. La loi ne protège pas le droit au logement, elle ne pose pas le principe d'interdiction des expulsions forcées et ne définit pas les conditions strictes et exceptionnelles dans lesquelles les expulsions peuvent avoir lieu.

D'autres textes de loi plus spécifiques, comme les **règlements nationaux** sur les démolitions et le relogement publiés par le Conseil d'État en 1991, 2001 et 2003 comportent eux aussi de nombreuses lacunes.

En vertu des règlements de 2001 par exemple, lorsqu'en l'absence d'un accord de compensation, un habitant faisait recours à l'arbitrage administratif contre un promoteur, ce dernier pouvait tout de même obtenir l'autorisation du gouverne-

ment de procéder à l'expulsion. Cette lacune a été comblée par les règlements de 2003, qui interdisent aussi la fermeture des services de base comme l'eau ou l'électricité avant que les résidents ne soient partis de chez eux. Par contre, aucun des règlements ne mentionne l'obligation de consulter les citoyens, ce qui constitue une violation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

De plus, provinces, régions et municipalités appliquent en général **des règlements locaux** qui ne garantissent pas les mêmes droits pour les citoyens expulsés que les règlements nationaux. A Chongqing, les dernières réglementations sont ouvertement ignorées, et les services de base régulièrement coupés pour précipiter le départ des habitants dont les maisons doivent être démolies. Les règlements locaux sont eux aussi largement ignorés par les promoteurs, qui ne craignent nullement les recours administratifs gérés par les autorités locales avec lesquelles ils travaillent main dans la main...

15

Arbitrage administratif et recours judiciaire : des chances de réparation infimes pour les résidents

Arbitrage administratif

Les modalités du recours à l'arbitrage administratif sont prévues par le règlement du Conseil d'État de 2001 et l'article 17 du règlement de Chongqing de 2003 sur les expulsions forcées, pour les victimes qui ne parviennent pas à trouver un accord avec les promoteurs sur les compensations accordées pour leur expulsion. Les habitants qui y recourent se retrouvent bien souvent face aux promoteurs ou aux entreprises de démolition qui travaillent étroitement avec les autorités locales. Or ces dernières exercent un contrôle permanent sur l'administration chargée de l'arbitrage. Les citoyens expulsés ont ainsi très peu de chances de bénéficier d'un arbitrage juste et équitable.

Conscients qu'ils n'ont rien à espérer des arbitrages administratifs, minés par les conflits d'intérêts, les résidents utilisent alors les audiences comme des arènes publiques dans lesquelles ils se rassemblent et dénoncent les pratiques illégales des gouvernements locaux et des promoteurs.

« Les audiences ne sont qu'un spectacle, mais nous saisissons l'opportunité pour protester. Et nous recommencerons dès que l'occasion se présentera. Avant l'audience, nous avons appelé les habitants d'autres quartiers[...] nous avons aussi préparé des documents pour défendre les trois familles [dont les maisons ont été démolies]. Pendant l'audience, les résidents ont durement attaqué

les promoteurs ainsi que les décisions des autorités qui leur donnent raison. Le public a applaudi longtemps, et l'audience s'est terminée au chant de "l'union fait la force", par les résidents. »

Un résident du quartier de Daping

Recours judiciaire inopérant

Devant l'impossibilité d'obtenir réparation par le biais de l'arbitrage administratif, de nombreux résidents optent pour le recours en justice. Mais les tribunaux, strictement contrôlés par les autorités locales et le Parti communiste, rendent rarement des décisions justes. Un grand nombre de juges peu compétents se fient aux directives des autorités, plutôt qu'aux lois et règlements. A Chongqing, comme dans d'autres villes chinoises, les juges sont nommés par le Congrès national du peuple. L'appareil judiciaire manque totalement d'indépendance et ne constitue pas un recours efficace contre les actions illégales des autorités.

En outre, face à l'augmentation significative du nombre de procès faisant suite à des expulsions forcées, la Cour suprême a déclaré en août 2005 que « les Cours populaires ne recevraient pas les conflits relatifs aux compensations ou au relogement si les entreprises de démolition et les propriétaires ou occupants n'avaient pu parvenir au préalable à un accord », renvoyant les plaignants vers l'arbitrage administratif des « départements gouvernementaux concernés ». En outre, il s'avère difficile pour les plaignants de convaincre un avocat de travailler sur un sujet aussi sensible. En témoigne le cas de Zheng Enchong, un avocat qui représentait les victimes d'expulsions forcées à Shanghai, qui a été condamné à trois ans de prison en 2003 au terme d'un procès parfaitement inéquitable. Libéré en juin 2006, il est depuis lors régulièrement harcelé par les autorités.

Les pétitions

Le droit d'introduire une plainte devant les autorités, au niveau du district, de la ville, de la province ou au niveau national, existe depuis très longtemps en Chine. Les victimes d'expulsions forcées recourent très souvent à ce système, généralement en transmettant des plaintes au gouvernement central, à Pékin. Débordées par le nombre de pétitions qu'elles reçoivent, les autorités centrales renvoient les pétitionnaires aux autorités locales, lesquelles sont précisément souvent complices voire à l'origine des violations dénoncées.

En juillet 2005, le bureau national des plaintes a accusé les pétitionnaires de nuire à la sûreté de l'État et a annoncé une série de restrictions comme le renvoi des pétitionnaires devant les autorités de leur province d'origine. Les autorités centrales cherchent à réduire les vagues de pétitionnaires et craignent la formation de groupes difficiles à contrôler. Pourtant, elles ne peuvent éliminer le système des plaintes qui

agit comme une soupape de sécurité, en permettant de prévenir des actions plus radicales que pourrait nourrir le désespoir des victimes.

Face à la partialité des arbitrages administratifs, au manque d'indépendance du judiciaire, à la lenteur des procédures, à la collusion des gouvernements locaux et des promoteurs, et aux nombreuses entraves au travail des avocats, les habitants n'ont plus d'autre recours que de s'unir pour résister et protester.

Une seule solution: la protestation publique

Au moyen de banderoles et de pancartes, de manifestations et de pétitions, les habitants de Chongqing tentent de faire connaître leur situation. En montrant leur détermination, ils entendent faire pression sur les autorités et les promoteurs pour obtenir des compensations adéquates ou des propositions de relogement raisonnables, voire mettre un terme à des processus d'expulsion illégaux. Le gouvernement tolère cette protestation jusqu'à un certain point.

Les banderoles et les affiches sont souvent utilisées par les citoyens car elles sont peu coûteuses et immédiatement visibles. Pour les habitants des rues très passantes du centre ville, les slogans ou articles de lois accrochés aux façades constituent un excellent moyen d'informer la population sur leur situation. Les banderoles prouvent également au promoteurs que les habitants d'un même quartier sont déterminés et unis; elles font pression sur les autorités qui tentent de limiter l'ampleur des protestations. Il arrive même que les occupants ajoutent sur leurs banderoles les noms d'autres quartiers condamnés à être démolis, dont ils ont appris l'existence par le biais d'autres bannières et avec lesquels ils échangent des informations en vue de préparer des actions collectives.

Les manifestations ou les sit-ins peuvent rassembler aussi bien des citoyens expulsés que des ruraux dépossédés de leurs terres. D'après les chiffres officiels du gouvernement chinois, en 2005, plus de quatre millions de personnes auraient participé à 87 000 manifestations, sit-ins, protestations ou pétitions qualifiées de « troubles à l'ordre public », soit 240 par jour en moyenne.

Les citoyens de Chongqing et de toute la Chine savent que leur force repose sur leur nombre, leur unité et leur capacité à se faire entendre. Certains d'entre eux expliquent que depuis que le pays est régi par l'intérêt privé, au détriment de la primauté du droit, **il est devenu plus facile d'obtenir réparation en faisant beaucoup de bruit qu'en ayant recours aux moyens légaux.** Pourtant, de nombreux citoyens réaffirment leur confiance en la loi, qu'ils respectent scrupuleusement lors de leurs actions.

Certains sont ainsi parvenus à obtenir gain de cause. En 2006, une centaine d'habitants du quartier de Jiangbei de Chongqing qui résistaient depuis près d'un an ont vu

leur expulsion annulée, et le gouvernement local abandonner progressivement son soutien au promoteur en charge du projet. Les autorités craignent parfois que les protestations publiques, alimentées par le désespoir et l'exaspération des habitants, ne dégénèrent en mouvements de masse, menaçant la « stabilité sociale » et par conséquent leur pouvoir politique. Mais en général, les autorités locales répondent à de tels mouvements de protestation ou à la résistance isolée des habitants par l'intimidation, la menace voire la répression.

La répression pour toute réponse

Avant de recourir à la violence pour expulser les habitants de leurs domiciles, les autorités locales et les promoteurs utilisent divers moyens de pression pour accélérer l'évacuation des lieux et annihiler toute résistance de la part des résidents. Ces mesures sont incompatibles avec la plupart des règlements nationaux sur les expulsions forcées, ainsi qu'avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels ratifié par la Chine.

Coupage des services de base : Le moyen de pression le plus répandu est la coupure des services sanitaires par les autorités locales, destinée à rendre les conditions de vie difficiles pour les habitants. Ainsi l'eau, l'électricité et le téléphone sont parfois coupés, rendant le quotidien des habitants insupportable.

Menaces, harcèlement : Les menaces et le harcèlement font aussi partie des moyens employés par les promoteurs et les autorités locales pour parvenir à leurs fins. Il n'est pas rare que des policiers en civil ou en uniforme occupent un quartier des mois durant pour faire pression sur les habitants par leur simple présence. Certains rendent visite aux habitants pour les menacer et les convaincre de partir. D'après un employé de police du quartier de Jiangbei, certains promoteurs paieraient eux-mêmes les policiers pour qu'ils effectuent ces visites.

Violence physique : Conformément à la loi chinoise, les promoteurs ont le droit de procéder aux expulsions forcées quand les résidents refusent tout accord de compensation, après autorisation des autorités locales.

Des quartiers entiers sont ainsi pris d'assaut par la police, souvent au petit matin. Les habitants sont expulsés sans ménagement. Ceux qui résistent sont menottés, trainés au sol, parfois battus. Il arrive que les appartements soient détruits dans la foulée, comme ce fut le cas dans le quartier de Shanhu, le 26 novembre 2004, où plus de 100 habitants ont été tirés du lit par les forces de l'ordre à 6h00 du matin, et ont vu leurs immeubles détruits sitôt évacués.

Les autorités locales répondent également à la protestation collective par la violence, lorsqu'elles estiment que les manifestations constituent un « trouble à l'ordre public » et mettent en danger la « stabilité sociale ». Certaines ont été très violemment répri-



mées. Par exemple, en décembre 2005, 20 villageois ont été abattus par la police à Dongzhou, dans la province du Guangdong, alors qu'ils protestaient contre la saisie de leurs terres.

La répression existe aussi dans les villes, même si elle y est moins violente. En mars 2004, dans le quartier de Hualongqiao, à Chongqing, les forces de l'ordre ont violemment dispersé une manifestation de résidents du quartier. Un peu plus tard le même soir, des policiers sans plaque d'identification ont attaqué les manifestants, enfants et personnes âgées y compris, alors qu'ils rentraient à leur domicile. Les jours suivants, les résidents ont été violemment pris à partie par des centaines de policiers en civil, à plusieurs reprises. Trois jours de répression ont permis aux autorités d'évacuer puis de démolir ce quartier abritant 50 000 personnes, pour y construire un luxueux centre de services pour les industries de la ville.

Des médias sous contrôle

Les répercussions de telles mesures de répression dans la presse demeurent malheureusement relativement limitées. Pourtant, la liberté d'expression, et notamment la liberté de la presse ont progressé en Chine. Les réformes économiques de la dernière décennie ont eu un impact important sur la qualité des informations disponibles dans le pays. Un nouveau style de journalisme est né, traitant de sujets plus sensibles. Privés des financements de l'État qui assuraient leur existence, les rédactions nationales ont été contraintes de publier des articles plus pertinents que la propagande du parti pour garder leurs lecteurs.

Certains journaux nationaux publient régulièrement des articles sur les expulsions forcées et les démolitions, malgré la censure et les attaques régulières envers les rédactions et les journalistes menées par le gouvernement chinois, incapable de contrôler la

*Banderoles
de protestation
sur la façade
d'un immeuble
du quartier de
Jiaochangkou,
2005.*

totalité des flux d'informations. La presse nationale parvient ainsi à publier des reportages dénonçant les abus des promoteurs et la corruption des autorités locales, ou des témoignages de la situation des habitants de quartiers condamnés. Mais il n'en va pas de même pour la presse locale. Strictement contrôlés par les gouvernements locaux, les journalistes se contentent de relayer la propagande des autorités.

« En tant que journaliste du Chongqing Business Newspaper, je n'ai d'autre choix que d'adopter le point de vue des promoteurs et du gouvernement local en ce qui concerne les expulsions forcées et les démolitions. Le gouvernement contrôle le contenu de l'information, et le soutien financier des entreprises de construction est important pour le journal car elles y achètent de l'espace publicitaire. »

20

Les articles des journaux locaux prennent donc systématiquement parti pour les promoteurs et les autorités, et stigmatisent les protestataires, accusés de demander des « compensations exorbitantes » et de s'opposer à « l'intérêt public ». Les journaux publient des rapports dictés par le gouvernement, mais ne citent jamais les règlements nationaux et les textes de lois sur lesquels s'appuient les protestataires. En réalité, les autorités locales craignent les journalistes des rédactions nationales venus enquêter sur des sujets sensibles. C'est pour cette raison qu'en septembre 2005, 17 provinces ont adressé à Pékin une pétition demandant un contrôle plus ferme des médias nationaux et interdisant les investigations en dehors de leur province d'origine. Quelques jours plus tard, le Comité central leur donnait gain de cause, et le ministre de la Propagande rendait obligatoire l'accord des autorités locales avant la publication d'articles jugés sensibles.

Internet : un nouvel espace d'expression ?

De nombreux citoyens chinois ont pu trouver en Internet un nouveau moyen d'information et d'expression. Les nombreux forums qui échappent à la censure leur permettent de discuter librement des sujets sensibles, et les fermetures fréquentes de sites ou de blogs ne suffisent plus à faire taire les critiques et à contrôler l'information. À Chongqing, les résidents expulsés ou en attente d'expulsion utilisent Internet comme un moyen de protestation, de coordination de leurs actions et de collecte d'information (des textes de lois par exemple). Pour faire face à ce phénomène, les autorités de Chongqing ont rendu obligatoire aux utilisateurs d'Internet l'inscription auprès du Bureau de la sécurité publique en juillet 2006. Mais ce genre de mesures, difficiles à mettre en place, n'enrayent pas la progression de la liberté d'expression sur Internet et la diffusion d'informations sur des sujets sensibles dans le monde entier, à l'heure où la Chine entend soigner son image en vue des Jeux Olympiques de 2008.



QUE DEMANDONS-NOUS ?

La mission d'enquête de la FIDH à Chongqing a permis de mettre en évidence un phénomène de grande ampleur qui semble s'étendre à toute la Chine : une partie de la population fait les frais du développement à marche forcée qui métamorphose les villes chinoises.

Or Pékin ne fait rien pour garantir le respect à l'échelle locale du droit international et des réglementations nationales sur les démolitions et expulsions forcées. Le gouvernement central ne se soucie pas de l'absence de recours efficace pour les habitants expulsés, et ferme les yeux sur la répression violente des mouvements de protestation par les autorités locales.

La FIDH condamne avec la plus grande fermeté les violations systématiques des libertés fondamentales qu'occasionnent les démolitions et expulsions forcées en Chine, et à ce titre, demande aux autorités chinoises :

- > **L'adoption d'une nouvelle législation** en remplacement des réglementations nationales sur la démolition des résidences urbaines et les expulsions de 2001 et 2004, respectant de manière absolue le droit au logement et l'interdiction des expulsions forcées, en conformité avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

*Des habitants
du quartier
de Lianglukou
observent
le chantier
d'un pont
traversant
le Yangzi jiang,
octobre 2006.*



- > **L'application complète des recommandations du Comité des Nations unies** sur les droits économiques, sociaux et culturels de 2005, et notamment la communication d'informations relatives au nombre de personnes expulsées durant les 5 dernières années.
- > **L'application effective des sanctions prévues** en cas de violation des réglementations sur les expulsions forcées, que ce soit par des agents de l'État ou des personnes privées.
- > **L'invitation de tous les mécanismes indépendants de protection des droits de l'Homme des Nations unies**, en particulier le Rapporteur Spécial sur le droit au logement.
- > **La libération des avocats et activistes défendant les droits des personnes expulsées** dans les zones rurales et urbaines, et que soit mis un terme à la sévère répression exercée à leur encontre.
- > **L'établissement d'un programme effectif d'aide publique au logement**, conformément aux articles 11 et 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

... aux entreprises multinationales investissant en Chine, notamment les sponsors des Jeux Olympiques de Pékin 2008:

- > **De se conformer aux lignes directrices** de l'OCDE pour les entreprises multinationales, les principes du Global Compact et les autres normes relatives à la responsabilité sociale des entreprises dans le domaine des droits de l'Homme.
- > **De faire du respect des droits de l'Homme une préoccupation de tout premier plan dans la préparation des Jeux Olympiques de Pékin.**





© Ruben Daa

*Un couple
de citoyens
a résisté pendant
trois ans afin
d'obtenir une
compensation
adéquate pour
leur expulsion,
mars 2007.*



fidh

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, Passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France
Tél. + 33 (0) 1 43 55 25 18 - Fax. + 33 (0) 1 43 55 18 80
fidh@fidh.org / www.fidh.org