

# La société civile en Chine : contrôles, limites et contribution à la « société harmonieuse »

BONNY LING, WING LAM,  
ELISABETH WICKERI ET TINA TAN <sup>(1)</sup>

L'apparition d'organisations de la société civile est un phénomène global qui a commencé après la fin de la guerre froide. De même, la Chine a récemment connu une augmentation du nombre de ces organisations, qui travaillent sur une palette de thèmes à l'intérieur du pays. Cet article dresse un panorama des réglementations nationales sur le travail de ces organisations en Chine, et analyse la façon dont ces réglementations et mesures, utilisées pour contrôler leurs opérations, affectent le développement d'un espace de société civile authentique et transparent en Chine.

L'émergence de la société civile globale dans les années 1990 et celle d'une économie de plus en plus mondialisée reflètent un nouveau système de distribution du pouvoir dans l'ordre politique international. Les « organisations de la société civile » (OSC) sont des organisations nées en dehors de l'appareil d'État et des milieux d'affaires, incluant celles plus souvent connues sous le nom d'organisations non gouvernementales (ONG). En 1996, les Nations unies ont défini leur association formelle avec les organisations de la société civile dans une résolution du Conseil économique et social (ECOSOC), en établissant des procédures d'accréditation par le Comité pour les organisations non gouvernementales <sup>(2)</sup>. Aujourd'hui, les organisations non gouvernementales peuvent demander le statut consultatif et être autorisées à participer activement aux conférences et sommets des Nations unies. Alors que seules 714 organisations étaient accréditées auprès de l'ECOSOC en 1992 <sup>(3)</sup>, leur nombre s'élève aujourd'hui à 3051 <sup>(4)</sup>.

## Cadre réglementaire pour les OSC en Chine

Les OSC, y compris les ONG, les œuvres de charité, les fondations, les groupes de soutien et les associations professionnelles, se sont multipliées en Chine comme dans le reste

du monde ces dix dernières années <sup>(5)</sup>. En 1989, aux débuts des enquêtes statistiques sur ces organisations, la Chine comptait un peu plus de 200 000 OSC <sup>(6)</sup>. Les statistiques

1. Cet article a été préparé par les chercheurs Human Rights in China (HRIC) : Bonny Ling, chercheur ; Wing Lam, chercheur indépendant et ancien membre du programme de recherche de HRIC ; Elisabeth Wickeri, directrice du programme juridique ; et Tina Tan, membre du programme juridique. HRIC remercie les stagiaires V.H. et M.P. pour leur aide précieuse en 2007. Le développement de la société civile en Chine est une thématique clé des recherches et des programmes de soutien de HRIC ([www.hrichina.org](http://www.hrichina.org)).
2. Résolution 1996/31 du Conseil économique et social des Nations unies, « Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations unies et les organisations non gouvernementales », 25 juillet 1996, [http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution\\_1996\\_31/index.htm](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/index.htm).
3. Jens Martens, « The future of NGO participation at the United Nations after the 2005 world summit », Global Policy Forum Europe (2006), 2, <http://globalpolicy.org/eu/en/publ/briefingpaper-ngoandun01-2006.pdf>.
4. « NGO related frequently asked questions », Comité pour les organisations non gouvernementales du Conseil Economique et Social, consulté le 17 octobre 2007, <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>.
5. Wu Zongzhi, « NGOs – Providing a link », *Beijing Review*, 26 mai 2005, <http://www.bjreview.com.cn/En-2005/05-26-e/china-1.htm>. Voir également Lin Lihong, *Minjian zuzhi dengji zhi falüwenti yanjiu* (Étude des questions légales soulevées par l'enregistrement des organisations de la société civile), Hubei Social Sciences, n°2 (2005), consultable aux adresses suivantes : [http://www.chinahexie.org/Article\\_Show.asp?ArticleID=2923](http://www.chinahexie.org/Article_Show.asp?ArticleID=2923) et [http://www.chinahexie.org/Article\\_Show.asp?ArticleID=2924](http://www.chinahexie.org/Article_Show.asp?ArticleID=2924).
6. Li Xiaoyun *et al.*, « Operation and accountability of the CSOs in China », Action Aid China Office (2006), <http://www.governancelink.org/IssueNo1Apr07/CSOaccountabilityinChina.pdf>. Cependant ce chiffre de 1989 ne fait référence qu'aux organisations sociales, et, à cause de l'ambiguïté du système de classification étudié dans cet article, il est difficile de savoir si les deux autres catégories d'OSC, fondations et unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire, sont ou non incluses dans ce décompte.

de 2006 en dénombrent 354 000<sup>(7)</sup>. Cependant, compte tenu des politiques restrictives portant sur leur enregistrement, les universitaires estiment que le nombre réel d'OSC dépasse les trois millions en 2006<sup>(8)</sup>. Ce fossé entre les statistiques officielles et officieuses peut s'expliquer par l'absence d'un cadre réglementaire clair définissant les OSC et leurs activités en Chine. Par exemple, les terminologies employées pour classer officiellement les OSC et celles les désignant de façon usuelle sont souvent floues, et parfois contradictoires. De plus, le terme d'« organisation à but non lucratif » (OBNL) est récemment devenu une référence plus fréquente et mieux adaptée à la société civile en Chine, puisque la nature non lucrative des OSC est requise par la loi. Cependant, les termes d'ONG et d'OBNL, bien que souvent employés dans le langage courant pour désigner la société civile en Chine, manquent tous deux d'une définition officielle et ne sont pas pris en compte dans le régime réglementaire chinois.

Cet article dresse le tableau des organisations chinoises de la société civile présentes en Chine et des réglementations qui encadrent et influencent leur travail. Il examine les différentes strates de contrôles réglementaires utilisées pour limiter les activités des OSC chinoises au-delà des activités approuvées par le Gouvernement. De façon générale, ces tactiques imposées entravent le développement de la société civile comme lieu significatif d'un dialogue social et politique participatif et inclusif, qui pourrait servir de médiateur aux tensions sociales et permettre d'aborder les problèmes de la société, contribuant de ce fait à une véritable société harmonieuse en Chine.

## Panorama de la société civile en Chine

En Chine, les caractéristiques fondamentales des OSC, littéralement traduites par *minjian zuzhi* 民間組織, ne sont pas bien comprises, à cause du régime réglementaire complexe et souvent répressif limitant leur travail. Plusieurs réglementations clés publiées depuis 1998 ont cherché à classer officiellement les OSC dans trois grandes catégories : organisations sociales, fondations, et unités de travail non entrepreneuriale à gestion populaire (PNEWUS)<sup>(9)</sup>. Les définitions légales de ces catégories sont les suivantes :

- Les organisations sociales ou OS (*Shehui tuanti* 社會團體, *She tuan* 社團) sont « des groupes volontairement formés par des citoyens chinois en vue d'accomplir un objectif commun, conformément à leur règlement, et de développer des activités à but non lucratif<sup>(10)</sup>. »

- Les fondations (*jijinhui* 基金會) sont « des entités légales à but non lucratif, établies conformément à ces réglementations, qui emploient des fonds donnés par des personnes physiques, des entités légales ou d'autres organisations, dans le but de mener des actions bénéfiques au public<sup>(11)</sup>. »

- Les unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire ou PNEWU – *private non-enterprise work units* (*minban feiqiye danwei* 民辦非企業單位 ; entités privées et non commerciales) sont « des organisations sociales menant des activités non lucratives de service social, gérées par des entreprises et des unités de travail institutionnelles, des groupes sociaux ou d'autres acteurs sociaux, ainsi que par des citoyens individuels utilisant des fonds non étatiques<sup>(12)</sup>. »

Différentes traductions sont utilisées pour les organisations désignées sous le terme d'unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire : « unités de travail non entrepreneuriales privées », « OBNL privées », et « entreprises non gouvernementales, non commerciales », ajoutant ainsi une nouvelle dose de confusion lorsque l'on parle de la société civile en Chine. Cet article a adopté la traduction « unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire », qui est la plus proche de la terminologie originale en Chinois.

À la fin de l'année 2006, environ 354 000 OSC étaient enregistrées en Chine. Parmi elles, environ 192 000 étaient

7. *2006 nian minzheng shiye fazhan tongji baogao* (Rapport 2006 sur le développement et les statistiques des affaires civiles), ministère des Affaires civiles de la République populaire de Chine, 2006, <http://www.mca.gov.cn/news/content/recent/2007523122309.htm>. Cette statistique n'est qu'une approximation. Le nombre précis d'organisations de la société civile enregistrées en Chine en 2006 se monte à 354 393 selon le *2006 niandu minjian zuzhi tongji shuju* (Résumé des statistiques sur les organisations de la société civile en 2006), site Internet du China Civil Society Organisations, hébergé par le Bureau d'administration des organisations non gouvernementales du ministère des Affaires civiles, <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=27550&dictionaryid=2201>.
8. Li Xiaoyu *et al.*, « Operation and accountability of the CSOs in China », *op. cit.*
9. *Shehui tuanti dengji guanli tiaoli* (Réglementations pour l'enregistrement et la gestion des organisations sociales, ci-après Réglementations des organisations sociales), 1998 ; *Jijinhui guanli tiaoli* (Réglementations pour la gestion des fondations, ci-après Réglementations des fondations), 2004 ; et *Minban feiqiye danwei dengji guanli zhanxing tiaoli* (Réglementations provisionnelles pour l'enregistrement et la gestion des unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire, ci-après Réglementations provisionnelles sur les unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire), 1998.
10. Réglementations des organisations sociales, art. 2. Une traduction non officielle des réglementations en anglais est disponible sur le site Internet de *China Development Brief*, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/298>.
11. Réglementations des fondations, art. 2. Une traduction non officielle de ces réglementations en anglais est disponible sur le site Internet de *China Development Brief*, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/301>.
12. Réglementations provisionnelles sur les unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire, art. 2. Une traduction non officielle de ces réglementations provisionnelles est disponible sur le site Internet de *China Development Brief*, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/300>.

des organisations sociales ; 1 144 étaient des fondations ; et environ 161 000 étaient des PNEWUS<sup>(13)</sup>.

### Qu'est ce qu'une ONG en Chine ?

Outre la question des définitions de ces différentes catégories, des problèmes conceptuels fondamentaux persistent. La Chine manque encore de clarté sur les ONG, puisque cette terminologie n'est pas référencée dans les documents juridiques ou officiels. Par exemple les entités considérées comme des ONG chinoises sont en général enregistrées comme des organisations sociales. Certaines ONG chinoises dépendent de structures de gestion nommées par le Gouvernement, ce qui conduit à les nommer GONGO, un terme contradictoire signifiant « organisations non gouvernementales organisées par le Gouvernement ». Les ONG qui ne s'enregistrent pas sont considérées comme illégales, et risquent d'être fermées par les autorités. Quelques critiques ont même affirmé qu'il n'existait pas d'ONG chinoises, puisque toutes ces organisations doivent être enregistrées et placées sous la tutelle du département gouvernemental compétent ou des autorités supervisant les activités des organisations, rendant ainsi toutes les ONG dépendantes du Gouvernement pour leur enregistrement et leur survie.

Le terme ONG est néanmoins utilisé par les médias, les universitaires et ceux qui travaillent en Chine avec de telles organisations. Il désigne de façon un peu vague et générale les différents types d'organisations sociales en Chine. Cependant, le Gouvernement et quelques ONG préfèrent souvent utiliser le terme plus général d'OSC pour détourner l'attention de leur nature prétendument « non gouvernementale » et pour esquiver la question sensible de leur financement<sup>(14)</sup>. Le label ONG est, de ce fait, utilisé aux côtés des trois appellations officielles et inclut souvent à la fois les organisations enregistrées, et celles qui ne le sont pas et échappent aux statistiques officielles.

### Recoupements et ambiguïtés

Malgré ces classifications, il reste en pratique de nombreuses contradictions entre les différents types d'organisations. Le Gouvernement utilise ces termes distinctement mais rattache parfois certaines organisations à plus d'une catégorie. Par exemple, selon les réglementations provisionnelles pour l'enregistrement et la gestion des unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire, une organisation sociale est également un sous-groupe des PNEWU<sup>(15)</sup>, bien qu'il existe deux réglementations différentes pour leur enre-

gistement. Le cadre réglementaire ne comporte pas d'explication officielle claire des différentes catégories. Tous ces éléments, ajoutés aux ambiguïtés des définitions et de l'application des classifications, contribuent à la confusion générale du thème de la société civile en Chine. Ces facteurs sont autant de freins à un débat précis sur la façon dont ces organisations sont contrôlées par les autorités à travers une variété de barrières réglementaires destinées à limiter leur efficacité.

### Contrôles et limites

De nombreuses barrières fonctionnelles limitent la création et les activités des OSC en Chine. De façon générale, ces politiques permettent au Gouvernement de réduire arbitrairement l'espace civil dans lequel ces organisations peuvent travailler. Ces barrières servent de ce fait à contrôler l'émergence d'une société civile qui pourrait défier les politiques d'État.

### Contrôle à l'entrée

Le premier niveau de contrôle s'exerce au point d'entrée. Pour obtenir un statut légal, les OSC chinoises doivent d'abord obtenir l'approbation et la tutelle d'un département du Parti ou du Gouvernement, ou d'une organisation affiliée au Gouvernement et travaillant sur des sujets similaires. Le groupe doit ensuite faire une demande d'enregistrement auprès du ministère des Affaires civiles (MOCA)<sup>(16)</sup>, qui n'autorise qu'une organisation sociale par activité et par zone administrative<sup>(17)</sup>. Ainsi, tous les groupes ne parviennent pas à trouver un organisme de tutelle, particulièrement ceux qui travaillent sur des sujets considérés comme politiquement trop sensibles par le Gouvernement.

L'obligation d'enregistrement est une opportunité pour la bureaucratie chinoise d'empêcher la création de groupes gè-

13. « Rapport 2006 sur le développement et les statistiques des affaires civiles », *op. cit.* Le nombre précis d'organisations sociales enregistrées en 2006 est de 191 946, alors qu'il se monte à 161 303 pour les PNEWU enregistrées, selon le « Résumé des statistiques sur les organisations de la société civile en 2006 », *op. cit.*

14. Voir également Andreas Edele, « Report : Non-governmental organizations in China », Center for applied studies in international negotiations, mai 2005, <http://www.casin.ch/web/pdf/chinafinal.pdf>.

15. Réglementations provisionnelles sur les unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire, art. 2.

16. Réglementations des organisations sociales, art. 6, Réglementations des fondations, art. 6, et Réglementations provisionnelles sur les unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire, art. 5.

17. Réglementations des organisations sociales, art. 13.

nants. Un important groupe local travaillant sur la sensibilisation au VIH/SIDA appelé Institut Aizhixing de Pékin pour l'éducation à la santé (*Beijing Aizhixing Jiankang Jiaoyu Yanjiusuo* 北京愛知行健康教育研究所) a été obligé de changer son nom lors de sa demande d'enregistrement en tant qu'organisation sociale auprès du MOCA<sup>(18)</sup>. L'ordre est venu après la diffusion d'un rapport de l'Institut Aizhixing critiquant la manière dont le Gouvernement chinois se préparait à utiliser les fonds étrangers destinés aux programmes sur le VIH/SIDA<sup>(19)</sup>. L'organisation a été officiellement informée que son nom était déjà utilisé, et qu'elle devait donc choisir entre un nouveau nom ou l'arrêt de toutes ses activités. Cet exemple révèle la manière dont la bureaucratie chinoise peut empêcher les groupes gênants de travailler légalement en tant qu'OSC. De fait, de nombreuses OSC opèrent avec un statut qui n'est pas celui des OSC, voire sans aucun enregistrement. L'organisation a fini par se rebaptiser Centre d'information et de conseil Zhaixing<sup>(20)</sup>.

De nombreux groupes choisissent d'éviter la bureaucratie en s'enregistrant en tant qu'entreprises, bien que ce statut les oblige à payer la taxe professionnelle. Selon le Centre de recherche sur les ONG de l'université Tsinghua, on estime que près de 150 000 groupes sont enregistrés comme des entreprises ou des instituts de recherche, afin d'éviter les démarches pour trouver les tutelles gouvernementales imposées aux OSC<sup>(21)</sup>. D'autres OSC choisissent de travailler sans aucun enregistrement, bien que les branches locales du MOCA puissent interdire les OSC opérant sans licence d'enregistrement dans leurs localités. De plus, sans statut légal, l'organisation ne peut pas emprunter d'argent aux banques, ni signer de contrat. « Parce que nous ne pouvons pas ouvrir de compte bancaire, il devient très difficile de lever des fonds », explique un M. Ren, qui a essayé de former un groupe de proximité pour les patients VIH positifs à Xi'an, après avoir échoué dans sa recherche d'un organisme de tutelle au sein du Gouvernement local<sup>(22)</sup>. L'obligation d'enregistrement représente ainsi une autre barrière opérationnelle pour les organisations qui choisissent de travailler en dehors du strict cadre réglementaire et dans la zone grise de l'illégalité technique.

### Contrôle par des examens annuels

Les OSC accréditées sont soumises par le MOCA à une procédure annuelle de renouvellement. Toutes les OSC doivent soumettre à leur organisme de tutelle un rapport annuel, et ces rapports sont ensuite transmis au MOCA. Les fonctionnaires des organismes gouvernementaux de tutelle et le

MOCA peuvent mener cet examen annuel en personne et peuvent demander des informations supplémentaires si nécessaire. À partir de ce rapport annuel, le MOCA peut renouveler, suspendre ou annuler la licence d'enregistrement des OSC<sup>(23)</sup>. Des mesures supplémentaires spécifiques pour le processus d'examen annuel régissent les différents types d'OSC. Par exemple les fondations doivent publier leurs rapports annuels approuvés dans certains médias locaux officiellement désignés, et sont de plus sujettes à un contrôle et à des questions de la part de membres du public<sup>(24)</sup>.

### Contrôle de l'indépendance opérationnelle

Les OSC chinoises sont incitées par le Gouvernement à établir des cellules internes du Parti (*Ying jianli dang zuzhi* 應建立黨組織) si trois de leurs employés ou plus sont membres du PCC<sup>(25)</sup>. Cela permet au Parti d'influencer et

18. « Aids group told to change name or close », *South China Morning Post*, 24 mars 2005. On a dit à l'organisation que le nom était déjà pris ; elle devait ainsi soit choisir un autre nom soit renoncer à fonctionner en tant qu'OSC. Quand le groupe a tenté d'obtenir une licence commerciale auprès de l'Administration d'État pour le commerce et l'industrie, on lui a signifié que les termes « éducation à la santé » dans son nom n'étaient pas ceux d'une industrie, et que le groupe n'était donc pas en conformité avec les réglementations sur les noms. Cela démontre la façon dont la bureaucratie du gouvernement chinois peut empêcher les groupes gênants d'exercer leur activité à la fois en tant qu'OSC et en tant qu'entreprise enregistrée.
19. « Chinese authorities threaten to shut NGO after it releases report criticizing AIDS projects (Updated 3/30) », Congressional-Executive Commission on China, 5 avril 2005, <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.php?showsingle=9217>.
20. *Ibid.*
21. « Helping Hands », *Time*, 1er mars 2004, [http://www.time.com/time/asia/2004/china\\_reform/china\\_socialwork.html](http://www.time.com/time/asia/2004/china_reform/china_socialwork.html).
22. Howard W. French, « Citizens' groups take root across China », *New York Times*, 15 février 2007.
23. Voir le ministère des Affaires civiles, *Shehui tuanti niandu jiancha zanxing banfa* (Mesures provisionnelles sur l'examen annuel des organisations sociales), 2005 ; ministère des Affaires civiles, *Jijinhui niandu jiancha banfa* (Mesures sur l'examen annuel des fondations), 2005 ; ministère des Affaires civiles, *Minban feiqiye danwei niandu jiancha banfa* (Mesures sur l'examen annuel des unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire), 2005.
24. Mesures sur l'examen annuel des fondations, art. 12.
25. Le Parti communiste chinois et le ministère des Affaires civiles, *Zhonggong zhongyang zuzhibu, minzhengbu guanyu zai shehui tuanti zhong jianli dangzuzhi youguan wenti de tongzhi* (Notification sur la création d'une organisation du Parti dans les organisations sociales), 1998. Le texte complet en chinois est consultable à l'adresse suivante : <http://www.mca.gov.cn/wjylzx/detail.asp?id=3230&keyword>. Bien que de telles notifications n'existent pas spécifiquement pour les fondations et les PNEWU, certains rapports semblent considérer que les PNEWUS sont régies par la Notification sur la création d'une organisation du Parti dans les organisations sociales. Voir *Zai minjian zuzhi zhong yao jianli dang de zuzhi, jieshou dang de lingdao. Dan ruguo moxie minban feiqiye danwei zhong dangyuan renshu buzu san ren zenme ban* ? (Les organisations de société civile doivent établir des organisations internes du Parti et accepter la direction du Parti ; mais que faire si certaines unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire n'atteignent pas le minimum requis de trois employés membres du Parti ?), site Internet du Gouvernement du canton de Ninghai ([www.nh.gov.cn](http://www.nh.gov.cn)), 2 septembre 2003 (diffusé à nouveau le 17 juillet 2006), <http://www.nh.gov.cn/005/001/012/003/1011524.html>. Cela confirme la remarque de cet article sur le fait que les classifications des différentes OSC en Chine se recoupent souvent, ce qui contribue à rendre ambiguë et floue la manière dont ces organisations sont régulées par le gouvernement.

d'intervenir dans les opérations quotidiennes et les activités de l'organisation. En 2006, sur le nombre total d'OSC enregistrées en Chine et obligées de créer des cellules internes du Parti, environ la moitié l'avaient déjà fait. Les organisations ayant établi une telle structure du Parti se répartissent de la façon suivante dans les trois catégories d'OSC : 49,7 % des OS, 66,7 % des fondations et 50,6 % des PNEWU<sup>(26)</sup>.

De nombreuses OSC, notamment dans le domaine du développement, ont des relations intimes avec le Gouvernement, ce qui leur permet de recevoir l'aide internationale plus facilement ou d'avoir accès à davantage de coopération internationale dans leur champ d'action. Ces relations sont d'autant plus importantes que la capacité des OSC à lever des fonds issus de sources privées est très limitée. La nouvelle loi contre le blanchiment d'argent promulguée en octobre 2006 a mis en place de nouvelles barrières qui empêchent les petites OSC au niveau local de recevoir des fonds nationaux ou étrangers<sup>(27)</sup>. Selon la loi, les institutions financières sont obligées de déclarer toute transaction de plus de 200 000 RMB aux autorités chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent<sup>(28)</sup>. Différentes catégories d'OSC sont également soumises à des obligations de financement différentes selon qu'elles opèrent au niveau national ou local<sup>(29)</sup>. Bien qu'une loi de 1999 autorise à déduire les donations des impôts, la loi est en pratique vague et difficilement applicable<sup>(30)</sup>.

## Contrôle de l'information et des groupes de soutien

La définition des secrets d'État est vague, très large, et peut comprendre une grande partie des informations que les OSC cherchent et dont elles ont besoin pour travailler. Des informations aussi diverses que le nombre total de salariés licenciés par les entreprises d'État ; les statistiques sur les décès suspects dans les prisons, les centres de détention juvénile, et les établissements de rééducation par le travail ; les données sur les déchets liquides et solides, sont considérées comme des secrets d'État. Le système permet alors de condamner les individus en possession de ces informations pour atteinte aux secrets d'État. Le système chinois, permettant de classer comme secrets d'État les informations dont les OSC ont besoin, constitue donc pour le Gouvernement un outil efficace de contrôle de l'information et empêche les individus et les groupes de travailler sur des sujets sensibles<sup>(31)</sup>. Par exemple en août 2002, Wan Yanhai 萬延海, un médecin et activiste VIH/SIDA, a été détenu pour avoir « divul-

gué des secrets d'État ». Il avait publié sur Internet un document détaillant les décès dus au virus du SIDA, provoqués par les centres de vente du sang approuvés par le Gouvernement dans la province du Henan<sup>(32)</sup>. Plus récemment, en octobre 2005, Tan Kai 譚凱, fondateur de *Green Watch*, un groupe populaire écologiste basé à Hangzhou, a été arrêté par les autorités locales en même temps que cinq autres membres fondateurs du groupe. Leur détention était probablement liée à leur étude en avril 2005 du bourg de Huashui, rattaché à la ville de Dongyang dans la province du Zhejiang. Des plaintes locales avaient été exprimées contre la pollution d'une usine chimique qui détruisait les récoltes et provoquait des malformations à la naissance. En mai 2006, Tan Kai a été condamné à 18 mois de prison pour « obtention illégale de secrets d'État<sup>(33)</sup>. »

Les différentes réglementations sur les secrets d'État permettent également de déterminer quels sont les groupes sociaux préoccupant les autorités chinoises, et dans quelle mesure celles-ci sont prêtes à invoquer le secret d'État pour les

26. Les pourcentages sont calculés à partir des statistiques fournies par le « Résumé des statistiques sur les organisations de la société civile en 2006 », *op. cit.* Pour les organisations sociales, 25 384 sur 51 037 (49,7 %) ont des cellules internes du Parti ; pour les fondations, 303 sur 454 (66,7 %) ; et pour les PNEWU, 14 877 sur 29 412 (50,5 %). Le pourcentage total a été calculé sur la base de 50,1 % (40 564 sur 80 903).
27. *Zhonghua Renmin Gongheguo fan xi qian fa* (Loi contre le blanchiment d'argent de la République populaire de Chine), adoptée le 31 octobre 2006 et entrée en application le 1er janvier 2007. Le texte complet en chinois est consultable à l'adresse suivante : [http://www.gov.cn/jrzq/2006-10/31/content\\_429245.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-10/31/content_429245.htm).
28. « Jinrongye jiti fengshe xihuiqian geren zunkuan ershi wan keneng bei jilu » (Les institutions financières doivent rapporter tout dépôt d'argent supérieur à 200 000 yuans alors que le Gouvernement augmente ses efforts dans la lutte contre le blanchiment d'argent), *Xinhuanet*, 30 décembre 2006, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/30/content\\_5549547.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/30/content_5549547.htm).
29. Voir Réglementations des organisations sociales, art. 10(5) et Réglementations des fondations, art. 8(2). Bien que les Réglementations provisionnelles pour les unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire n'aient pas de provision générale similaire sur les obligations de financement, il existe des exigences de financement propres à chaque secteur d'activité. Par exemple une PNEWU dans la catégorie sciences et technologies devra avoir au moins 10 000 yuans pour être enregistrée comme une unité de travail non lucratif gérées par la population individuelle, 30 000 yuans pour une association, ou 50 000 yuans pour une entité légale. Voir ministère des Sciences et technologies et ministère des Affaires civiles, *Kejilei minban feiqiye danwei dengji shencha yu guanli zanzheng banfa* (Mesures pour l'enregistrement et la gestion des unités de travail non entrepreneuriales à gestion populaire dans les domaines liés aux sciences et technologies), 2005.
30. *Zhonghua Renmin Gongheguo gongyi shiye juanzeng fa* (Loi sur l'assistance publique de la République populaire de Chine), adoptée le 28 juin 1999, et entrée en application le 1er septembre 1999. Le texte complet en chinois est consultable à l'adresse suivante : [http://www.gov.cn/ziliao/fffg/2005-10/01/content\\_74087.htm](http://www.gov.cn/ziliao/fffg/2005-10/01/content_74087.htm).
31. Pour davantage d'informations sur le système des secrets d'État chinois, voir « State Secrets : China's legal labyrinth », *Human Rights in China*, juin 2007, <http://hrchina.org/public/contents/41421>.
32. « State control of the Internet in China », Amnesty International, novembre 2002, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA170072002?open&of=ENG-CHN>.
33. *Huanbao renshi Tan Kai bei pan yinian ban xingqi* (L'écologiste Tan Kai est condamné à un an et demi de prison), *Radio Free Asia*, 11 août 2006, <http://www.rfa.org/mandarin/shenrubadao/2006/08/11/huanbao/>.

Ces dernières années, de nombreuses organisations de la société civile spécialisées dans la protection de l'environnement ont développé leur activité. Ce phénomène reflète une inquiétude grandissante devant l'impact écologique du développement économique.

© Josef Muller

supprimer. La création de groupes politiques indépendants, les activités religieuses illégales, les publications illégales et les activités d'organisations illégales sont au cœur des préoccupations officielles concernant une potentielle dissidence. Ces groupes incluent les « organisations ou mouvements hostiles, domestiques et internationaux », les « organisations indépendantistes des minorités », les « organisations religieuses hostiles » et les « sectes réactionnaires <sup>(34)</sup> ».

La diffusion et la publication libres de l'information sont des outils indispensables pour les avocats, les journalistes, les militants des droits de l'homme et tous les autres acteurs de la société civile afin de sensibiliser et d'éduquer le public, et de défendre les sujets qui les concernent. L'impact du système des secrets d'État en Chine est de limiter cette liberté et cette participation, et de décourager le transfert ou l'accès aux informations et aux idées. De nombreux défenseurs des citoyens ont été détenus et harcelés par les autorités parce qu'ils avaient soulevé des questions considérées comme sensibles par le Gouvernement.

## Les limites des réformes actuelles

En mai 2005, le MOCA a révélé qu'un projet d'amendement des Réglementations sur l'enregistrement et l'administration des organisations sociales avait été soumis à l'approbation du Conseil des affaires de l'État, mais, début septembre 2007, cette information n'avait pas encore été rendue publique. Selon des rapports chinois de 2005, le « système de double tutelle » des organisations de société civile en Chine, faisant référence à l'obligation d'enregistrement de ces organisations auprès du MOCA et à leur supervision par leurs départements gouvernementaux de tutelle, ne serait pas modifié <sup>(35)</sup>. En effet, les publications d'État soulignaient qu'« il n'y aurait pas de changement fondamental dans le projet de révisions », et que l'obligation d'avoir une organisation de tutelle serait maintenue <sup>(36)</sup>.

En même temps, les autorités ont favorisé des réformes limitées du statut des organisations de la société civile, mettant l'accent sur des mesures qui encourageraient les donations privées aux OSC chinoises. D'après certaines sources, le projet d'amendement assouplit les contraintes sur le financement des organisations sociales, particulièrement au niveau local. Cependant, les réglementations amendées proposées continueront à empêcher l'implantation en Chine d'ONG de bénévoles, ou d'organisations à but lucratif. Certaines informations suggèrent également que les révisions prévues permettraient aux autorités d'enregistrer plusieurs organisa-



tions de la société civile opérant dans un même secteur d'activité auprès de la même administration, ce qui permettrait de générer de la concurrence entre les différentes OSC <sup>(37)</sup>. La gestion des organisations de la société civile étrangères travaillant en Chine ferait apparemment l'objet d'un chapitre séparé dans les réglementations amendées. Pour l'instant, il n'existe pas de réglementation ou de loi spécifique encadrant les activités des organisations de la société civile étrangères en Chine, à part les Réglementations provisoires sur les chambres de commerce étrangères (1989). Toutes les représentations locales du MOCA adoptent donc de ce fait envers les organisations de la société civile étrangères, la politique des « trois non » (*Sanbu zhengce* “三不政策”) :

34. *Gongan gongzuo zhong guojia mimi ji qi miji juti fanwei de guiding* (Réglementation sur les secrets d'État et les cadres spécifiques de chaque niveau de secret dans le travail de la sécurité publique), adoptée le 28 mars 1995 et entrée en application le 1er mai 1995, art. 2 (A) (7). Le texte complet en chinois et en anglais est disponible dans « State secrets : China's legal labyrinth », *op. cit.*
35. *Wo guo niannei chutai xin shetuan tiaoli, minjian zuzhi jiang huoshidu guli* (La Chine se prépare à promulguer de nouvelles réglementations pour les organisations sociales, qui ouvriront de nouveaux espaces aux organisations de la société civile), *Nanfang Weekend*, 19 mai 2005, <http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20050519/xw/szxw2/200505190006.asp>.
36. « Beijing Review profiles development, social role of NGOs in China », *Beijing Review*, 1er juillet 2005. L'information est citée dans « 2006 Annual Report [Chapitre VII sur le Développement de l'autorité de la loi et des institutions de gouvernance démocratique] », Congressional-Executive Commission on China, <http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt2006/CivilSociety.php>.
37. « La Chine se prépare à promulguer de nouvelles réglementations pour les organisations sociales, qui ouvriront de nouveaux espaces aux organisations de la société civile », *op. cit.*



Cyclistes entre les deux caractères du mot « peuple » à Chengdu. La société civile est encore loin d'être organisée comme un mouvement de masse.  
© Josef Muller

« pas de contact, pas de reconnaissance, pas de suppression » (« *Bu jiechu, bu chengren, bu qudi* » “不接觸，不承認，不取締”)<sup>(38)</sup>. Puisqu'il n'existe pour l'instant aucune reconnaissance officielle des OSC étrangères travaillant en Chine, de nombreuses organisations étrangères se sont enregistrées comme des entreprises à but lucratif et paient la taxe professionnelle, ou travaillent sous la tutelle d'une organisation chinoise autorisée et enregistrée. Ces amendements permettront aux organisations étrangères travaillant en Chine de s'enregistrer. Cependant, comme les OSC chinoises, elles seront alors soumises au mécanisme de double tutelle pour leur enregistrement et leurs opérations, ce qui signifie qu'elles seront également obligées d'avoir des organisations de tutelle reconnues<sup>(39)</sup>.

## La fermeture de l'espace de société civile

L'obligation d'enregistrement et la stricte surveillance par le Gouvernement font que l'espace civil disponible pour ces or-

ganisations reste instable, arbitraire, et dépendant du contexte politique, du calendrier et du degré de sensibilité des thèmes défendus à un moment donné. Malgré les appels du Président Hu Jintao en faveur d'une société harmonieuse qui « ne peut être réalisée qu'avec la participation des masses<sup>(40)</sup> », et qui tenterait d'équilibrer les intérêts des différents groupes sociaux en promouvant la démocratie, l'autorité de la loi, l'équité, la justice, la sincérité, la concorde et la vitalité<sup>(41)</sup>, plusieurs niveaux de contrôle limitent les activi-

38. *Minzhengbu buzhang Li Xueju : shewai minjian zuzhi shouci nihe fa dengji* (Le ministre des Affaires civiles Li Xueju dit que les organisations de la société civile étrangères seront autorisées à s'enregistrer légalement pour la première fois), *People's Daily*, 13 mars 2007, consultable à l'adresse suivante : <http://gov.people.com.cn/GB/46737/5465695.html>.

39. « La Chine se prépare à promulguer de nouvelles réglementations pour les organisations sociales, qui ouvriront de nouveaux espaces aux organisations de la société civile », *op. cit.*

40. « Top Chinese leaders join panel discussions », Xinhua news agency, 7 mars 2007, disponible à l'adresse suivante : <http://english.mofcom.gov.cn/article/subject/lhsessions/lanmud/200703/20070304446278.html>.

41. « Building harmonious society CPC's top task », *China Daily*, 10 février 2005, [http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-02/20/content\\_417718.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-02/20/content_417718.htm).

tés des organisations de la société civile chinoises. Ces contrôles empêchent les organisations de la société civile de devenir des lieux significatifs d'un dialogue politique participatif et inclusif entre les divers secteurs de la société et le Gouvernement. Le problème est encore plus aigu pour les groupes sociaux marginalisés, particulièrement pour les groupes de minorités ethniques qui, en exerçant leurs droits fondamentaux à la liberté d'association, se battent pour le droit à une plus grande autonomie et pour davantage de protection des minorités.

Par exemple, alors qu'il existe officiellement 354 000 OSC enregistrées auprès du Gouvernement chinois, très peu d'informations sont disponibles sur l'existence d'organisations de défense des droits des minorités ethniques<sup>(42)</sup>. La plupart des organisations liées aux minorités en Chine se concentrent sur les aspects culturels et non politiques des minorités, tels que les études des danses folkloriques ou des langues. Très peu de programmes mis en place par les organisations chinoises s'intéressent à la formation aux droits de l'homme ou à la participation politique des minorités ethniques, considérés comme des questions sensibles. Les organisations qui travaillent en Chine avec les minorités, par le biais d'agences et organisations de développement internationales, opèrent en général discrètement, et restreignent leurs activités à des thèmes généraux comme le niveau de vie, le développement des compétences et l'égalité des sexes plutôt que d'invoquer le langage des droits. Le manque d'organisations chinoises spécialisées sur les droits des minorités en Chine empêche la société civile de refléter efficacement et de défendre les minorités au niveau local. Cela contribue au faible degré de participation réelle des minorités ethniques dans les structures de prise de décisions du Gouvernement, et réduit la capacité des OSC à servir d'intermédiaire dans les tensions sociales pouvant naître des désaccords du public avec les politiques du Gouvernement.

## Rôle dans la « société harmonieuse » chinoise

Jusqu'à présent, les réactions du Gouvernement face à l'augmentation du nombre des organisations de la société civile ont été mitigées. D'un côté, les autorités ont reconnu que les organisations travaillant sur la réduction de la pauvreté étaient plus efficaces que les programmes officiels auprès des groupes les plus défavorisés. Le Gouvernement a par exemple commencé à sous-traiter une partie du travail de lutte contre la pauvreté à des organisations, par le biais d'un appel d'offre dans le Jiangxi. Selon un fonctionnaire de la

Banque asiatique du développement à Pékin, « [cette nouvelle procédure] suggère que la "construction d'une société harmonieuse" et "la transformation du rôle du Gouvernement" ne sont pas uniquement rhétoriques, mais sont – au moins prudemment – explorées et encouragées<sup>(43)</sup>. »

Mais en même temps, le Gouvernement se méfie clairement des organisations qui s'aventurent trop loin dans des questions qu'il considère comme politiquement sensibles, particulièrement celles qui relient leur travail à des réseaux internationaux de défense des droits de l'homme et appellent à une plus grande transparence et au pluralisme politique. En effet, les organisations qui se placent sous la tutelle d'un organisme d'État et qui ne s'engagent pas ouvertement dans des activités politiques sont félicitées pour l'assistance cruciale qu'elles apportent à la détection et à la lutte contre la corruption, contre les abus dans le cadre du travail et les violations des lois environnementales<sup>(44)</sup>. Mais ce soutien officiel peut s'arrêter dès que l'organisation commence à adopter une approche plus nettement orientée vers les droits de l'homme. Par exemple, lorsque des groupes civiques commencent à éduquer les individus à leurs droits et lorsqu'ils les aident à obtenir des réparations légales, alors les fonctionnaires chinois peuvent critiquer ces mêmes organisations et les accuser de contribuer à l'émergence de troubles sociaux<sup>(45)</sup>.

Ces dernières années, les inquiétudes de la Chine face au développement de la société civile ont été accentuées par la perspective d'une société civile organisant des mouvements de masse et par ce que le Président Hu Jintao a dénoncé comme la possible émergence d'une nouvelle « révolution de couleur » en Chine. Ces craintes ont entraîné un renforcement de la supervision et de la surveillance de la société civile par le Gouvernement. En juillet 2007, les autorités pékinoises ont soulevé une controverse en interdisant le célèbre *China Development Brief*, une publication non lucrative diffusée sur Internet et en version imprimée, qui présentait les développements sociaux en Chine.

En réponse à cette interdiction, Reporters sans Frontières a déclaré : « La fermeture de sites Internet tels que *China Development Brief* démontre que le spectre de la censure chinoise est très large, et concerne toute information sur la société chinoise qui n'est pas dans l'intérêt du Parti commu-

42. « Rapport 2006 sur le développement et les statistiques des affaires civiles », *op. cit.*

43. Jason Subler, « NGOs gain currency in rural areas as Beijing aims to share wealth », *South China Morning Post*, 10 avril 2007.

44. Joseph Kahn, « China shuts down western-run newsletter », *New York Times*, 11 juillet 2007.

45. *Ibid.*

niste<sup>(46)</sup>. » La décision de fermer cette parution démontre en outre très clairement la vulnérabilité de l'espace dans lequel les OSC domestiques et étrangères sont autorisées à évoluer. Puisque cet « espace civil » est soumis aux caprices des autorités, il n'est donc pas un espace indépendant dans lequel les procédures sont transparentes et susceptibles d'être contestées.

Le réel épanouissement des organisations de la société civile en Chine ne permet pas seulement de répercuter les intérêts du public lors des prises de décision officielles, entraînant la mise en place de politiques adaptées aux contextes locaux. Il joue également un rôle important de médiateur des tensions sociales, en canalisant les revendications populaires dans des formes légales et pacifiques de protestation et de demandes de réparations. Dans cette perspective, il est important de donner aux individus la possibilité de participer à la création d'une société civile ouverte et dynamique, sans crainte de représailles lorsqu'ils franchissent la ligne invisible de ce qui est officiellement toléré. Alors que quelques OSC ont pu développer leur travail ces dernières années, notamment dans les domaines de la santé et de l'environnement, même ces activistes peuvent être arbitrairement accusés d'avoir violé des secrets d'État quand ils franchissent cette ligne invisible. Par exemple en octobre 2006, Snow Lotus (Xue Lianhua 雪蓮花), un groupe d'éducation sur le VIH/SIDA créé par des étudiants dans la région autonome du Xinjiang, a été interdit par les autorités locales, et ses bénévoles ont été soumis à des harcèlements policiers. Le groupe avait révélé l'expulsion par une école locale de 19 étudiants porteurs du virus de l'hépatite B<sup>(47)</sup>.

Les individus qui ont tenté de s'organiser indépendamment du contrôle de l'État ont été sévèrement traités par le Gouvernement chinois. Un exemple notable est celui de Hu Shigen 胡石根, qui avait contribué à la création du Parti démocratique libéral de Chine et du Syndicat libre de Chine, et qui a été accusé de propagande contre-révolutionnaire et d'organisation d'un groupe contre-révolutionnaire en décembre 1994. Il a été condamné à 20 ans de prison et cinq ans de privation de droits politiques. Hu a par la suite reçu une réduction de peine de sept mois en décembre 2005, mais sa détention a été jugée arbitraire la même année par le Groupe de travail des Nations unies sur les détentions arbitraires. La répression officielle des associations indépendantes de citoyens limite les options disponibles pour les citoyens chinois qui cherchent des moyens légitimes de protéger leurs intérêts, et cette répression sert d'avertissement et de dissuasion pour les autres organisateurs souhaitant défendre des causes similaires.

La vague actuelle de contrôle et de répression contre les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et les pétitionnaires, a de larges implications sur la société civile, puisqu'elle instaure un sentiment d'autocensure et de peur d'agir, conduisant à remettre en question l'engagement du Gouvernement en faveur d'une société harmonieuse fondée sur la diversité et la tolérance des différences d'opinion. Fondamentalement, la société harmonieuse ne peut pas exister sans liberté d'opinion et d'expression, sans liberté d'information et sans le droit de remettre en cause l'autorité du Gouvernement et de chercher des compensations légales, autant de droits cruciaux pour le travail de ceux qui opèrent en dehors du Gouvernement. Les méthodes actuelles du Gouvernement chinois, qui traite les symptômes des troubles plutôt que les problèmes eux-mêmes, comme le révèle le strict cadre réglementaire destiné à contrôler le travail des organisations de la société civile, ne feront qu'exacerber les tensions et contribuer à l'accumulation des mécontentements. Ainsi, la promotion d'un réel épanouissement d'une section civile indépendante doit être au cœur de la construction d'une vraie « société harmonieuse » pacifique en Chine. •

• Traduit par Séverine Bardon

46. Reporters sans frontières, « Ban on *China Development Brief* seen as part of growing censorship of socio-economic news », 12 juillet 2007.

47. « China closes down HIV/AIDS group », Agence France presse, 19 octobre 2006, consultable à l'adresse suivante: [http://news.yahoo.com/s/afp/20061019/hl\\_afp/health\\_chinaaidsrights\\_061019182924](http://news.yahoo.com/s/afp/20061019/hl_afp/health_chinaaidsrights_061019182924)