

« Les Eco-villes sino-européennes en Chine : quel environnement juridique pour ces projets ? »

Présentation réalisée le 1er mars 2017 dans le cadre du module de formation en droit chinois 2017 par Florianne DUMAY, Avocat au Barreau de Paris,

En partenariat avec Monsieur DANG Lingjun et Madame XU Ke, représentant de ZhongDe Metal.

Abstract : La définition d'une éco-ville relève du domaine de l'urbanisme. Projet à caractère éminemment politique, le cadre juridique stricte encadrant le développement des éco-villes, au-delà des diverses réglementations visant à protéger l'environnement, l'est également. Les éco-villes constituent de véritables projets à caractère sociaux s'inscrivant dans le cadre de la « ville durable ».

La Chine ne fait pas exception à ce principe. Ainsi le développement des villes durables est impulsé depuis le début des années 2000 par les plus hautes instances dirigeantes dans un contexte d'urbanisation massive de la population chinoise. La coopération internationale est également favorisée, et l'éco-ville développée par ZhongDe Metal intervenant également dans le cadre de cette présentation (voir la présentation distincte disponible sur le site de l'AFCDE) en constitue un exemple symbolique. Soutenue par un syndicat regroupant des entreprises de la ville de Jieyang (située dans la province du Guangdong, dans le delta de la Rivière des Perles), ce projet d'éco-ville permet crée des partenariats entre les entreprises locales et les entreprises internationales, dans le domaine de la métallurgie afin de trouver des solutions éco-responsables.

I. Les éco-villes ou villes durables.

Chacun de nous se fait une idée des contours de la notion d'éco-ville, mais il est intéressant de se pencher plus en avant sur les tentatives de définitions « officielles » qui ont pu en être données. Les articles publiés sur le sujet sont nombreux et leurs auteurs appartiennent plus au monde de l'urbanisme qu'au monde du droit.

Il ressort globalement de ces articles¹ que les chercheurs en matière d'urbanisme utilisent plus fréquemment le terme de « ville durable ». La ville durable se définit avant tout comme un projet politique, un objectif global guidant les politiques d'aménagement et de développement urbains mais aussi l'ensemble des politiques sociales d'une collectivité (éducation, formation, solidarité, emploi, ...).

Pour Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, les principes sur lesquels s'appuie la ville durable sont le fruit d'une réflexion qui a désormais plus de 20 ans. L'idée est que la ville durable doit être solidaire dans l'espace (ne pas reporter sur les autres populations et écosystèmes ses coûts de développement) et dans le temps (ne pas reporter sur les générations futures ses propres coûts de développement).

Selon ces mêmes auteurs, cette solidarité implique :

- des stratégies d'économie de ressources naturelles (énergie, eau, espace, matériaux) et de gestion de ses flux ;
- des stratégies visant l'équité sociale, lesquelles se traduisent par des actions contre l'exclusion, la pauvreté, le chômage et aussi des actions d'éducation, de formation, etc.
- l'application du principe de précaution afin d'éviter les choix irréversibles et les risques locaux ou pour la planète (effet de serre et biodiversité par exemple).

La ville durable est ainsi une ville qui met en jeu un projet environnemental, économique et social, et ce en parfaite cohérence avec les trois piliers du développement durable. Il n'existe donc pas de modèles figés susceptibles de faire l'objet d'une réglementation globale, ce qui aurait d'ailleurs pour effets négatifs de bloquer l'innovation.

Les éco-villes sont donc en premier lieu des projets à caractère éminent politique dans une acceptation large du terme : ce sont des projets de coopération entre les divers acteurs de la ville (acteurs politiques, entreprises locales et internationales, et citoyens) pour créer un cadre de vie particulier.

II) Le développement des éco-villes en Chine.

Pour revenir à la Chine, nous rappellerons qu'à l'horizon 2020, le taux d'urbanisation du territoire devrait ainsi atteindre 60 % de la population selon les prévisions des spécialistes,

¹ Nous nous sommes plus particulièrement arrêté sur l'article *Qu'est-ce qu'une ville durable* paru en 2010 dans Le moniteur et écrit par Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, fondateurs de l'association SUDEN pour la promotion du développement urbain durable, qui a l'avantage de présenter une synthèse claire des concepts.

contre près de 56 % à ce jour, avec des prévisions de l'ordre de 77,3 % de la population urbanisée en 2050, c'est-à-dire un taux d'urbanisation proche de celui des pays développés. Nous sommes nombreux à avoir vu le rythme effréné dans lequel les zones urbaines chinoises se construisent et se développent afin de soutenir l'un des plus grands mouvements d'urbanisation au monde.

La Chine est déjà engagée depuis une quinzaine d'année dans des projets de développement durable. Les textes législatifs et réglementaires intervenant en matière d'environnement sont de plus en plus nombreux. A titre indicatif, et pour ne citer que des textes adoptés en 2016, nous signalerons :

- La loi fiscale visant à la protection de l'environnement², publiée le 25 décembre 2016 et qui entrera en vigueur au mois de janvier 2018.
- La loi sur l'évaluation de l'impact environnemental³, publiée le 2 juillet 2016 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre de la même année.
- La loi sur la prévention de la pollution atmosphérique⁴, publiée le 29 août 2015 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.
- La loi sur l'eau⁵, modifiée en juillet 2016 et entrée en vigueur le 8 octobre 2016
- La loi sur les économies d'énergie⁶, modifiée en juillet 2016 et entrée en vigueur le 8 octobre 2016

Les règlements administratifs produits en cette matière sont également nombreux, et nous citerons ici pour exemple la publication d'une liste des déchets dangereux⁷ le 31 mai 2016, ou celle d'un plan pour lutter contre la pollution des sols le 16 mai 2016⁸.

Le point d'orgue de ces politiques de protection de l'environnement est bien évidemment la signature, puis à la ratification des Accord de Paris dans le cadre de la Cop 21.

A. L'émergence du concept de ville durable en Chine :

Le concept de ville-durable en Chine est en germe dans les plans quinquennaux adoptés par le Comité Central du Parti Communiste Chinois. Ces documents, qui planifient les progrès socio-économiques de la Chine sur une période de cinq années consécutives ont pour objet

² 《中华人民共和国环境保护税法》 2016年12月25日通过，2018年01月日起施行

³ 《中华人民共和国环境影响评价法》的修改 2016年07月2日发布，同年09月01日起施行

⁴ 《中华人民共和国大气污染防治法》 2015年08月29日公布，2016年01月01日起施行

⁵ 新《中华人民共和国水法》（2016年7月修订）2016-10-08

⁶ 《中华人民共和国节约能源法》（2016年7月修订）2016-10-08

⁷ 国家危险废物名录 2016年6月14日发布，同年8月1日起施行

⁸ 国务院关于印发土壤污染防治行动计划的通知 2016-05-31

de formuler les stratégies nationales sur le long-terme et définir les points clés du travail gouvernemental, et guider le comportement des entités sur le marché⁹.

Le XIIème plan quinquennal adopté pour la période 2010-2015 a défini dix axes pour guider le développement des zones urbaines¹⁰, parmi lesquels :

-La nécessité de passer d'un développement extensif de l'urbanisation à un développement intensif impliquant l'optimisation des fonctions urbaines, la garantie et l'amélioration des conditions de vie de la population ainsi que la mise en place d'un système d'équité sociale.

-La notion de restructuration en tant que direction principale du développement urbain visant à favoriser les piliers stratégiques de l'industrie ainsi que les secteurs émergents.

-La transformation du mode de développement passant par une amélioration du système général d'innovation urbaine est également une ligne directrice de ce XIIe plan quinquennal. Il s'agit de favoriser les innovations technologiques, industrielles, institutionnelles, de gestion, du mécanisme et du secteur social.

-La volonté de rompre la dualité urbaine-rurale est une clé pour promouvoir activement et prudemment l'urbanisation, moteur constant de croissance économique. En effet nous rappellerons ici que le droit de propriété des terres en Chine est radicalement différent de celui que nous connaissons traditionnellement en Europe. Le régime juridique des terres diffère selon leur classement dans la catégorie des zones urbaines (les terres sont alors la propriété de l'Etat) ou dans la catégorie des zones rurales (où les terres sont la propriété collective des villageois).

-Parallèlement à la volonté d'élargir la demande intérieure, une plus grande attention est portée à l'équité sociale impliquant un mouvement d'amélioration des services publics de base et des mécanismes de sécurité sociale.

-Enfin, l'élaboration de mesures coercitives visant à la réduction des dépenses énergétiques et à la réduction des émissions polluantes est renforcée.

Le XIIIème plan quinquennal (2016-2020) vise quant à lui à « l'édification globale d'une société d'aisance moyenne »¹¹. Cinq concepts de développement sont institués : innovation,

⁹ *Ce qu'il faut savoir du XIIIe plan quinquennal*, Beijing Information, http://french.beijingreview.com.cn/Dossiers/2016/2016lh/ssw/201602/t20160224_800049818.html, consulté le 09.03.2017.

¹⁰ *Dix nouvelles tendances du développement urbain chinois au cours du XIIème plan quinquennal*, Le Quotidien du Peuple, <http://french.peopledaily.com.cn/Economie/7247534.html>, consulté le 09/03/2017.

coordination, vert, ouverture et partage. Trois termes récurrents apparaissent de manière récurrente : la « Belle Chine », la « Chine en Bonne Santé » et la « Chine en Paix », et nous remarquerons que le concept de « Belle Chine » implique le renforcement de l'aménagement du développement. Cinq nouvelles formules traduisent les orientations du développement économique du pays sur cette période¹², dont celle de « Cinq coups sur l'échiquier vert » qui implique :

-La mise en place de zones-pilotes de civilisation écologique standardisées au niveau national,

-La publication des plans sur les zones fonctionnelles du pays et du catalogue des principales régions productrices des produits agricoles et des zones fonctionnelles-clés au niveau écologique,

-La promotion de la révolution énergétique,

-L'application du plan d'action pour la réduction de la consommation énergétique parmi toute la population,

-L'exécution du plan d'émissions standardisées des sources polluantes industrielles.

B. Le développement des éco-labels en Chine

Pour mémoire le ministère de l'environnement a été créé en Chine en 2002. Les politiques de développement urbain ont été infléchies dès 2006, dans le cadre du XI^{ème} plan quinquennal (2006-2010) pour désormais prendre en compte l'environnement et créer un « modèle chinois de développement des villes durables ». Dès lors un certain nombre d'initiatives ont été prises au niveau gouvernemental :

-le ministère du logement et du développement urbain et rural a créé le **label éco-cité-jardin**¹³, avec des projets pilotes identifiés dès 2006. Ce sont les éco-constructions qui sont alors favorisées.

-Le ministère de la protection environnementale privilégie quant à lui le développement de « villes-vertes » à travers le **label « Eco-ville**¹⁴ ».

¹¹ *Ce qu'il faut savoir du XIII^e plan quinquennal*, Beijing Information, http://french.beijingreview.com.cn/Dossiers/2016/2016lh/ssw/201602/t20160224_800049818.html, consulté le 09.03.2017.

¹² Ces cinq formules sont : « Trois Stratégies », « Cinq projets majeurs », « Quatre secteurs », « Cinq coups sur l'échiquier vert » et la « Feuille de route pour l'aide aux démunies et à la réduction de la pauvreté avec précision ».

¹³ 生态园林城市 (*shengtai yuanlin chengshi*)

-le **concept de ville « bas-carbon¹⁵ »** est développé dès 2010 par la Commission Nationale pour le développement et les réformes dès 2010.

-A coté de ces trois types de ville durables, la Chine promeut également les **villes durables portées par des partenariats internationaux et bilatéraux** : Ces projets sont nombreux. Ils créent de formidables opportunités de coopération internationale. Certains sont de francs succès, comme le projet sino-singapourien de Tianjin lancée en 2007 à des fins économiques, et qui a fait l'objet d'évaluation très positives par la Banque Mondiale, ou la Banque Asiatique de développement, d'autres connaissent de plus grandes difficultés.

C. L'exemple du projet d'éco-ville de Dongtan

Nous illustrerons les processus et les difficultés liées au développement des villes durables en Chine via l'histoire du projet d'éco-ville de Dongtan¹⁶. Il s'agit de la première-ville « entièrement écologique » dont la construction a été envisagée en Chine.

L'impulsion principale de ce projet a été gouvernementale, puisque ce qui deviendra le ministère de l'écologie en Chine a officiellement désigné en 2002 l'île de Chongming située à la périphérie de Shanghai comme une « zone économique pilote ».

Des structures locales sont ensuite intervenues dans ce projet et en 2003, puisque cette zone humide a été aménagée par la Société d'investissement industriel de Shanghai, et par sa filiale créée pour l'occasion (la société de développement et d'investissement de Dongtan).

Une coopération internationale s'est ensuite développée. La stratégie de développement et d'aménagement « zéro carbone » a ainsi été confiée au consultant britannique ARUP, qui a envisagé le développement de trois zones distinctes (une zone touristique, une zone d'agriculture biologique, et une éco-ville).

En 2005, ce projet a finalement fait l'objet d'une coopération commerciale entre HU Jintao et Tony Blair, avant sa suspension en 2006 et puis son abandon en 2008.

Plusieurs réponses à cet abandon ont été apportées :

¹⁴ 生态城市 (*shengtai chengshi*).

¹⁵ 低碳城市 (*ditan chengshi*)

¹⁶ Carine Henriot, « Les politiques chinoises de villes nouvelles : trajectoire et ajustements de l'action publique urbaine à Shanghai », Géocarrefour [En ligne], 90/1 | 2015, mis en ligne le , consulté le 08 mars 2017. URL : <http://geocarrefour.revues.org/9659> ; DOI : 10.4000/geocarrefour.9659

-la presse internationale a expliqué l'abandon de ce projet par la condamnation du maire de Shanghai de l'époque (CHEN Liangyu), fervent soutien à ce projet, à 18 ans de prison pour détournement de fonds publics, abus de pouvoir et corruption.

-une approche plus urbanistique met en évidence la problématique liée aux quotas de surface constructible et de terres agricoles (dans un objectif d'autonomie alimentaire de la Chine). En effet, il était nécessaire que ces terres de nature agricoles soient officiellement déclarées terres urbaines. Mais cette transformation de la nature juridique des terres aurait été refusée pour répondre aux exigences de préservation des sols agricoles. Ainsi sur les 86 km² initiaux, seuls 12,5 % ont été ouverts à l'urbanisation.

En 2010, un nouveau programme est annoncé pour l'île de Chongming : Chongming Eco-Island Construction Online, 2010-2020) et ce par le ministère des sciences et des technologies. Cette zone humide sera finalement réaménagée pour accueillir un vaste parc dédié à l'éco-tourisme avec des maisons à basse intensités carbone et dont l'architecture vise à limiter les pertes d'énergie.