

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LOIS DU DÉVELOPPEMENT

L. LUSTACZ *

1. *La protection de l'environnement et le développement économique*

En analysant les rapports réciproques entre les aspects juridiques du “problème de l'environnement” et ceux du développement économique, on ne peut pas, je crois, ne pas insister sur le fait qu'un profond conflit existe entre les tendances du développement économique, prédominantes à l'heure actuelle, et les activités en faveur de la protection du milieu naturel.

La source de ce conflit est le modèle de la consommation qui s'est formé dans les pays les plus développés et qui se propage à l'échelle mondiale. Ce modèle se caractérise par l'ébranlement de l'équilibre entre la satisfaction de nos besoins biologiques et des besoins que j'appelle “de civilisation”.

La satisfaction des besoins aussi bien biologiques absolument nécessaires à notre existence et à notre développement harmonieux, que “de civilisation”, historiquement variables et indispensables uniquement au sens relatif, doit être réalisée dans le cadre d'une civilisation déterminée aux dépens de la nature et de ses ressources. Il faut insister sur la différence qui existe entre la satisfaction de ces deux types de besoins: celle des besoins “de civilisation” demandait toujours une exploitation infiniment plus important des richesses naturelles. A notre époque, appelée à juste titre époque de civilisation technique, cette exploitation a pris des dimensions qui menacent déjà la *biosphère* de notre planète. De ce fait sont menacés le développement et même l'existence de notre espèce dont le sort est indissolublement lié à celui du reste du monde des êtres vivants.

Par conséquent, nous assistons à une situation paradoxale où la satisfaction des besoins “de civilisation”, devenus de plus en plus “importants” et divers (qui naissent selon le principe “les besoins entraînent des be-

* Faculté de Droit et d'Administration Université de Varsovie, Pologne.

soins”), rend de plus en plus difficile la satisfaction des besoins biologiques et nous force à vivre dans un milieu naturel de plus en plus dégradé.

En recherchant une issue à cette situation paradoxale, on recourt de plus en plus souvent aux mesures de caractère technique au sens le plus large du terme: de la “soft technology” aux instruments juridiques et d’organisation faisant partie de la “technique sociale”. Par contre, on ne voit pas, ou on ne veut pas voir, que la seule méthode efficace permettant de stopper et non de retarder ou atténuer la crise écologique qui s’approche, c’est une *réorientation radicale de la politique économique*.

Il faut aboutir à une situation où, tant dans chaque pays qu’au niveau régional et global, les modèles de consommation et, par conséquent, les orientations et l’importance de la production seront adaptées à la potentialité du milieu naturel.

Une telle réorientation exige que les responsables du développement économique tiennent compte des deux principes élémentaires qui seraient acceptés et par suite appliqués par les centres de disposition politique. Le premier de ces principes est celui de *calcul économique complet* demandant que les passifs de chaque grande entreprise économique tiennent compte aussi de ses “coûts de milieu” sous forme de ressources naturelles consommées (que l’on traite souvent encore comme “biens libres”) et sous forme de dégradation du milieu naturel. Le deuxième est celui de la *planification économique à long terme* fondée sur les prévisions concernant les effets de notre activité économique pour l’environnement dans le futur.

Au fond, ces deux principes peuvent être ramenés à un seul: *le rejet de la conception rétrécie de la rentabilité économique* qui ne tient pas compte des conséquences écologiques directes et indirectes de l’activité économique. Au sens positif, on pourrait définir ce principe comme celui de l’orientation sur la *rentabilité écologique* qui, du point de vue de l’avenir de notre espèce, doit être traitée comme forme optimale de la rentabilité économique.

2. Raisons qui rendent difficile la solution du problème

La réalisation de cette réorientation par les centres de disposition politique qui ont partout une influence sur les directions du développement économique et qui, dans certains pays, décident des directions de ce développement, se heurte aux difficultés de nature aussi bien intérieure qu’extérieure.

Sur le plan *intérieur*, cette réorientation est rendue difficile et parfois impossible par la profonde ignorance des sociétés en ce qui concerne les problèmes fondamentaux de la relation existant entre l’homme et la nature, à quoi s’ajoute aussi une foi naïve en l’omnipotence de la technique qui a soi-disant “libéré” l’homme de la domination des forces de la nature et

lui a donné la possibilité de “manipuler” ces forces selon sa volonté. Cette ignorance est accompagnée d'une avidité de consommation des sociétés au niveau de vie le plus élevé, qui les incite à cultiver les modèles de consommation de plus en plus recherchés et imposés le plus souvent aux consommateurs par les producteurs désireux d'atteindre des profits de plus en plus importants.

Cette avidité et une ignorance écologique font que les sociétés riches et qui continuent de s'enrichir traitent, en règle générale, toute tentative de réorientation économique visant à la protection de la nature et à son exploitation rationnelle comme celle visant à “freiner le progrès” et à limiter leurs aspirations et leurs ambitions.

Les tentatives de ce genre seraient encore plus difficiles ou même impossibles à réaliser dans les pays sous-développés et sous-alimentés qui connaissent des périodes de famine où le développement économique accéléré, souvent lié à l'exploitation abusive des ressources naturelles, peut paraître l'unique solution pour l'avenir le plus proche.

Il faut ajouter que dans les pays dont le système socioéconomique est fondé sur la propriété privée des moyens de production, une réorientation économique en faveur de la protection de l'environnement se heurte à une opposition violente des grandes entreprises représentant le capital national ou étranger, souvent liées au centre de décision politique ou même dirigeant ce centre d'une manière plus ou moins ouverte. Ceci est tout à fait compréhensible vu le fait qu'une telle réorientation impose des directions nouvelles de la production ainsi que de nouvelles technologies moins nuisibles à l'environnement, ce qui ne peut rester sans influence sur le profit du producteur.

On peut donc constater que le principal obstacle *intérieur* empêchant de nombreux Etats modernes de promouvoir des actions radicales en faveur de la protection de l'environnement est une *contre-réaction* spécifique entre le pouvoir et les citoyens. Ceux-ci s'attendent à ce que les “équipes gouvernementales” successives satisfassent leurs besoins toujours croissants et, en même temps, font dépendre leur soutien à ces “équipes” du degré de satisfaction de ces besoins.

Dans les pays qui, vu le caractère de leur système socio-économique, sont privés d'*homogénéité politique*, un obstacle supplémentaire devient une contre-réaction de ce genre entre la direction de l'appareil étatique et les centres de décision économique.

Tout cela semble mener à la conclusion qu'une grande tâche de réorientation économique permettant de freiner la dégradation croissante de l'environnement grâce au rétablissement de l'équilibre entre l'homme et la nature, ne peut être réalisée que par un pouvoir étatique jouissant du plus

large *soutien de la société*, dont l'activité ne serait pas paralysée par les forces de l'opposition visant à l'intercepter.

Cette réorientation se heurte en même temps à de grosses difficultés *extérieures*.

Dans le monde moderne, déchiré par des contradictions de toute sorte aussi bien économiques et politiques qu'idéologiques, nationales, religieuses et même raciales, et, en même temps, plus que jamais uni par des contacts économiques, l'autarchie économique est impensable même pour les grandes puissances. Elle est impossible à cause des interdépendances presque universelles dans le domaine des matières premières, de l'énergie, des communications et des transports et, enfin, dans les disciplines scientifiques et techniques sans lesquelles le développement de la civilisation moderne est impossible.

A l'issue de ces liaisons complexes, nous assistons à deux phénomènes dans l'économie de plusieurs pays: a) développement de certaines orientations de la production, et application des technologies qui s'ensuivent "à l'image" des pays les plus avancés dans le domaine en question; b) développement de certaines branches de la production, et exploitation intensive des ressources naturelles propres ayant pour but l'exportation vers les pays plus développés.

A première vue, ces deux phénomènes sont dûs à des raisons de caractère intérieur: le but d'une telle politique économique est de satisfaire les besoins de consommation de la société grâce au développement de certaines branches de la production travaillant pour le marché intérieur et grâce à l'importation qui, en fin de compte, est payée par l'exportation. Cependant on ne peut pas oublier que les "standards de consommation", comme les orientations qui en résultent en ce qui concerne les branches de la production et les solutions technologiques, naissent, en règle générale, dans les pays qui atteignent dans les domaines particuliers et même à l'échelle globale le sommet du développement économique. Ensuite, ils s'étendent sur d'autres pays grâce à un système complexe de facteurs et d'actions. On peut citer ici la mode, le snobisme, la recherche de la "modernité" et de la "promotion en matière de civilisation". Les pays les plus développés imposent aux autres leurs modèles de consommation, leurs méthodes de publicité et de commerce. Ils recourent aussi au chantage économique et même politique pour extorquer à leurs partenaires des transactions avantageuses.

Dans les pays qui sont contraints par les autres, plus "riches" ou plus "forts", à satisfaire d'une telle manière les besoins de leurs populations, il est particulièrement difficile de freiner la dégradation du milieu naturel. L'importation de plusieurs branches et directions de production ainsi que des technologies qui y sont liées est accompagnée souvent de "l'importa-

tion" des conséquences de la civilisation industrielle moderne néfastes pour l'environnement, sous forme de la pollution des eaux et de l'atmosphère, de la disparition de nombreuses espèces végétales et animales et d'autres "nuisances" caractéristiques des grandes agglomérations urbaines et industrielles. Les conséquences non moins déplorables pour le milieu naturel de plusieurs pays sont dues à l'exportation intense de certains produits et surtout des ressources naturelles (par exemple l'abattage des forêts et la chasse).

A ces difficultés intérieures de caractère économique s'ajoutent plus d'une fois des raisons politiques résultant de l'appartenance à des "communautés", "blocs" ou "pactes" déterminés. Les raisons de cette nature contraignent souvent les pays-membres à promouvoir des entreprises qui entraînent une exploitation abusive de leurs ressources naturelles ou une dégradation supplémentaire de leur environnement non pas dans leur propre intérêt mais dans celui du "bloc" ou de la "communauté".

Tout cela semble prouver de manière suffisante que la suppression des obstacles extérieurs freinant l'activité des États particuliers en faveur de la protection de l'environnement et de son exploitation rationnelle demande des changements de rapports économiques et politiques entre les membres de la communauté internationale que l'on peut définir seulement comme révolutionnaires

3. La politique en matière d'environnement et le droit

Tant que ces changements ne sont pas encore réalisés, il faut constater avec regret qu'un abîme existe entre le postulat (formulé ci-dessus) de réorienter l'économie de manière à ce qu'elle tienne compte de l'écologie et la pratique économique et politique des États à notre époque. Et cet abîme ne saurait être supprimé par des déclarations faites de bonne foi sur la soi-disant absence de conflit entre le développement économique et les activités en faveur de l'environnement.

Puisque ce conflit existe, il ne faut pas le camoufler mais révéler avec courage ses sources et son caractère. C'est la seule voie qui permettra de trouver des solutions successives qui doivent être adoptées par les centres nationaux et internationaux de disposition économique et politique.

Les solutions qui définissent les orientations de l'exploitation et de la protection des composantes particulières du milieu naturel en liaison étroite avec les orientations et l'importance voulues de la production des biens matériels donnent en somme la notion de politique en matière d'environnement.

Le contenu de cette politique doit être défini par l'ensemble des prin-

cipaux *indices du développement socio-économique et politique* de chaque pays, surtout en ce qui concerne:

- a) les richesses naturelles et la situation démographique,
- b) le type de propriété des moyens de production prédominant
- c) le niveau et le dynamisme du développement économique, l'importance du revenu national par habitant et la situation matérielle des groupes sociaux particuliers,
- d) le caractère de classe de l'Etat et la forme d'organisation étatique,
- e) le caractère du système politique (de parti),
- f) le niveau culturel de la population,
- g) les orientations prédominantes en matière de politique socio-économique,
- h) les relations internationales de l'Etat.

Une solution radicale et à la fois optimale serait, évidemment, l'adaptation de la politique en matière d'environnement à la *potentialité du milieu naturel* conformément à ce que nous venons de dire ci-dessus sur l'orientation vers la rentabilité écologique qui, vue l'exiguïté des ressources naturelles de notre planète ainsi que des régions et des pays particuliers, doit être traitée comme *forme optimale de rentabilité économique*. Les solutions de ce type devraient être recommandées aux centres de décision politique et économique par les représentants de toutes les disciplines scientifiques s'occupant du problème de l'environnement.

Il faut, bien-sûr, tenir compte du fait que les solutions concernant la politique en matière d'environnement auront le caractère *de compromis*. Mais même ce compromis demande qu'on se rende compte *des limites* qui ne peuvent être dépassées en ce qui concerne l'exploitation et la dégradation de l'environnement, ce qui sera un grand pas en avant par rapport à la situation actuelle où trop fréquentes sont les décisions économiques et politiques arbitraires prises sans *connaissances écologiques suffisantes*.

C'est seulement dans le cas où les centres de décision politique tiendront compte de la nécessité d'une exploitation rationnelle des ressources naturelles et de l'interdiction d'ébranler au-dessus d'une certaine limite l'équilibre biologique indispensable au développement normal de l'homme que pourra être formé à l'échelle nationale ou internationale le droit de la protection de l'environnement. Car tout droit n'est qu'une expression et un

instrument d'une politique déterminée, avec la réserve que la politique toute entière ne saurait être mise dans le cadre de la création et ensuite de l'application de la loi par l'appareil étatique. Dans chaque État il y a une sphère plus ou moins vaste de l'activité où il doit prendre des décisions qui ne sauraient être qualifiées comme application de la règle juridique générale au cas concret. Il s'agit là avant tout de *l'économie nationale* et des *relations avec d'autres États*, qui demandent des décisions adaptées aux circonstances qui ne sont pas prévues et souvent ne peuvent pas être prévues par la loi. Evidemment, les décisions en question ne doivent pas être dans tous les cas *contraires* à la loi; elles peuvent se placer dans *ses limites*. Mais parfois elles peuvent dépasser l'ordre juridique établi en initiant les modifications indispensables de cet ordre conformément au principe selon lequel c'est la politique qui décide du contenu de la loi.

La prise de conscience en ce qui concerne des conditionnements de toute régulation juridique relative à la protection et à l'exploitation rationnelle de l'environnement ne signifie point qu'il faut sous-estimer le rôle qui doit être joué dans ce domaine par le *droit* et les *sciences juridiques*.

Dans une étroite coopération avec les centres de décision politique et plus d'une fois en dialogue avec eux, les représentants de la science du droit et les praticiens qui élaborent des textes d'actes normatifs de portée nationale et internationale sont des co-créateurs des institutions et des dispositions visant à résoudre de manière plus ou moins conséquente le conflit entre le développement économique et la nécessité de maintenir l'équilibre biologique.

Leur rôle ne devrait pas être sous-estimé même dans le cas où il pourrait sembler qu'ils ne donnent que la forme aux décisions prises par les centres de décision politique. Car tout processus de "donner la forme" contient inéluctablement une plus ou moins grande part *d'invention propre* du réalisateur de la "commande".

Chez les rédacteurs des actes normatifs cette invention concerne la traduction adéquate des décisions politiques et économiques en *langage juridique* et l'"insertion" du nouvel acte dans le *système juridique* (national ou international) *existant* en veillant sur le caractère *non contradictoire et complet* de la régulation juridique ainsi que sur plusieurs autres exigences de la "technique juridique".

Dans la réalisation de ces tâches, personne ne saurait se substituer aux juristes qui doivent évidemment coopérer avec les représentants de nombreuses autres disciplines scientifiques et avec ceux de la pratique, ce qui est tout à fait normal, vu le caractère spécialisé de nombreux secteurs de la législation moderne et plus particulièrement de celle en matière de protection de l'environnement. A l'issue de cet énorme travail collectif des *spécialistes*, dont les résultats définitifs revêtent la forme qui leur est

donnée par les *juristes*, naît une vaste régulation juridique. Les représentants des centres de décision politique approuvent seulement son *orientation générale* et la contrôlent beaucoup moins du point de vue “formel”. Cependant nous savons bien que la forme de la régulation juridique a une influence profonde sur son *contenu*.

Indépendamment de cette influence *indirecte* sur la solution des conflits entre le développement économique et la protection de l’environnement que s’exprime dans le processus de “donner la forme” aux décisions politiques appropriées, les juristes peuvent, dans les systèmes politiques déterminés, avoir une influence *directe* sur le contenu de ces décisions en avançant les variantes diverses des solutions à prendre et parfois en proposant des solutions ayant le caractère *de compromis*.

Ils sont peut-être particulièrement prédisposés à jouer ce rôle, étant donné que depuis des siècles le droit avait et a toujours pour but de *résoudre les conflits*.

Tout cela plaide en faveur de la plus large promotion des recherches comparatives sur les aspects juridiques et d’organisation de la solution du conflit entre le développement économique et la protection de l’environnement ainsi que de l’échange d’expériences dans ce domaine. Ceci pourrait permettre à certains pays de profiter de certains modèles et conceptions élaborés et vérifiés dans d’autres États, bien que l’utilité de ces modèles et conceptions dépende toujours des conditions économiques et politiques concrètes. Le pas suivant sur cette voie serait l’élaboration de certaines conceptions communes que l’on pourrait adopter au for et à mesure que seraient dépassées les divergences profondes qui séparent différents pays et régions du monde contemporain.

4. *Les bases juridiques de la protection de l’environnement en Pologne Populaire*

Bien que la Pologne ne puisse pas être comptée parmi les “pays en voie de développement”, elle occupe une place assez spéciale parmi les pays industrialisés.

Dans certains secteurs de son économie la Pologne se rapproche des pays les plus industrialisés (extraction du charbon, du soufre et du cuivre, chantiers maritimes) en occupant une place moins avantageuse en ce qui concerne d’autres secteurs du développement économique. Ceci est dû entre autres à son histoire depuis le XVI^e siècle jusqu’à l’époque moderne (les partages, les luttes pour l’indépendance terminées seulement en 1918, une courte période de l’indépendance nationale de 1918 à 1939, la deuxième guerre mondiale et l’occupation nazie qui ont causé à notre peuple des pertes biologiques et matérielles particulièrement cruelles). Le dévelop-

pement économique de notre pays se caractérise également par le fait qu'en entrant sur la voie de l'économie capitaliste il n'a jamais été un pays colonial. Par contre il exportait souvent sa main d'oeuvre vers les pays plus industrialisés et était parfois un terrain d'exportation pour les capitaux étrangers qui en 1918-1939 pénétraient dans certaines branches de son industrie.

Le "problème de l'environnement" s'est esquissé chez nous dès les années 40 où la Pologne Populaire s'était engagée sur la voie de l'industrialisation socialiste. Nous le ressentons d'une manière de plus en plus aiguë vu les progrès faits par notre développement économique, dynamisé surtout après 1970. Ceci est dû avant tout à la richesse de notre pays en fossiles précieux (charbon, soufre, cuivre, etc.) et aux perspectives ultérieures de notre industrie minière et énergétique qui y sont liées et qui constituent, comme on le sait, un danger particulier pour le milieu naturel. Cette puissante industrie se développe et continuera à se développer dans un pays ayant une superficie relativement peu importante (environ 300.000 km²) et dont la population de 33 millions a une tendance générale à s'accroître. En outre, contrairement à l'impression que l'on pourrait avoir après avoir regardé la carte physique de son pays, la Pologne est un pays relativement pauvre en eau. Tandis que la moyenne mondiale en ce qui concerne les eaux est de 10.000 m³ par personne, en Pologne elle était en 1960 de 1.900 m³ (en France elle était de 3.800 m³, en Italie de 3.000 m³ et en Bulgarie de 2.300 m³).

Les transformations néfastes que subit notre milieu naturel sous l'influence de ces facteurs menacent de plus en plus les valeurs du paysage polonais (extrêmement précieuses et parfois uniques du point de vue esthétique, scientifique, récréatif et touristique). Il faut rappeler que le mouvement polonais pour la protection de la nature et la "sociologie" polonaise qui a de très belles réalisations au niveau mondial, luttent depuis la fin du XIX^e siècle pour sauvegarder ces valeurs.

Les bases de notre droit sur la protection de l'environnement datent de la fin des années 40. A cette époque, elles prenaient la forme d'interventions législatives instantanées faites au fur et à mesure que les composantes particulières du milieu naturel se trouvaient menacées.

C'est ainsi que successivement ont été promulguées les lois qui concernaient plus ou moins directement la protection de la nature et de ses ressources: loi sur la protection de la nature (1949), décret sur le droit minier (1953), modifié ensuite à plusieurs reprises, loi sur le régime légal des eaux (1962), loi sur la protection de l'air (1966) et plusieurs autres actes normatifs.

Chacun de ces actes accompagné de nombreuses dispositions d'exécution se rapporte à la protection des composantes particulières de l'environ-

nement (la flore et la faune, les richesses du sous-sol, les eaux, l'air, le sol). Nous avons donc à faire avec un ensemble de "systèmes partiels" qui ne protègent pas et ne peuvent pas protéger le milieu naturel en tant qu'unité indivisible. Parmi ces "systèmes partiels", le complexe de dispositions prises sur la base de la loi de 1949 dont nous avons parlé ci-dessus, occupe une place spéciale.

Ces dispositions introduisent la protection de certaines espèces végétales et animales, créent un système de parcs nationaux et de réserves, renouant ainsi avec les réalisations de notre mouvement pour la protection de la nature dont l'expression fut la loi de 1934. Malheureusement, ces dispositions sont souvent peu efficaces vu l'influence indirecte exercée sur les biocénoses et les espèces protégées par les changements provoqués par le développement de l'industrie, du bâtiment et des transports et même de l'économie rurale ("chimisation" de l'agriculture, "fabriques" de viande et de volaille).

Ce vaste complexe de dispositions relatives à la protection des composantes particulières du milieu naturel comporte plusieurs lacunes qui se sont révélées surtout au cours de ces dernières années à l'occasion de l'activation du développement économique. Elles sont les plus sensibles dans le domaine de la lutte contre le bruit, les gaz d'échappement et le rayonnement ionisant.

Contrairement aux constitutions de certains autres pays socialistes (Allemagne Démocratique, Tchécoslovaquie, Bulgarie), notre loi fondamentale ne contient pas de dispositions *directes* sur la protection et l'exploitation rationnelle de la nature. Parfois, on essaie de rechercher les bases constitutionnelles pour les activités en faveur du milieu naturel par le biais de l'interprétation de l'article 8 de la Constitution qui, parmi les biens de la nation étant "l'objet des soins particuliers et de la protection de l'État et de tous les citoyens" énumère les richesses du sous-sol, eaux et forêts domaniales. Cependant, à côté de ces trois composantes du milieu naturel, sont énumérés dans cet article d'autres biens de la nation tels que les chemins de fer, transports par eau et par air, moyens de transmission, banques, établissements industriels d'État, exploitations agricoles d'État, etc. Il faut en conclure que l'article en question concerne plutôt la protection d'un certain type de propriété que celle de l'environnement. De même en ce qui concerne le droit des citoyens à l'environnement de qualité appropriée, on ne peut le déduire qu'indirectement de notre Constitution et surtout de ses dispositions qui définissent le droit des citoyens au repos (art. 59) et à la protection de la santé (art. 60).

Toutefois, le problème le plus important qui se pose à nous ainsi qu'à la plupart des pays socialistes dans le domaine de la régulation juridique et de l'exploitation rationnelle de la nature est celui de *l'insertion du droit*

sur la protection de l'environnement dans le système juridique de l'économie planifiée.

Grâce à la nationalisation des moyens de production fondamentaux, l'État socialiste dirige l'ensemble de l'économie nationale et, par conséquent, a plus de chances de résoudre le conflit entre le développement économique et la protection de l'environnement que tout autre État non socialiste qui, outre les raisons de nature internationale, doit prendre en considération les intérêts du capital national qui agit sous différentes formes sur l'appareil du pouvoir politique. Mais pour profiter de cette chance, il faut d'abord élaborer une *politique rationnelle en matière d'environnement* fondée sur des bases scientifiques. Ensuite, en s'appuyant sur les principes de cette politique, il faudrait construire un système juridique et d'organisation efficace permettant un développement économique dynamique d'une part, une exploitation rationnelle des ressources naturelles et une amélioration de la qualité du milieu naturel de l'autre.

En Pologne, les prémisses pour une telle politique relative à l'environnement et pour des initiatives législatives qui y sont liées ont commencé à se former seulement après 1970. Elles ont trouvé leur expression dans plusieurs décisions de la direction du parti et de l'État et surtout dans celles du VI^e Congrès du POPU tenu en décembre 1971. Ce Congrès prévoyait notamment qu'il fallait élaborer "*une conception de programme complexe en matière de protection du milieu naturel de l'homme*" et la soumettre ensuite à une large discussion publique.

En réalisant ces décisions, le Premier Ministre a créé à la fin de 1972 un Groupe d'experts composé des représentants de plusieurs disciplines scientifiques, entre autres de ceux de l'économie, du droit et de la sociologie, qui, en collaboration avec les représentants de la pratique et des organismes intéressés de l'appareil étatique, a élaboré en 1973 un vaste rapport qui faisait état des dangers menaçant actuellement l'environnement dans notre pays, dressait des prévisions dans ce domaine et avançait des propositions relatives à des mesures de prévention à prendre (économiques, techniques, éducatives, légales et d'organisation).

Étant donné que ce rapport n'a pas encore été publié ni soumis à une discussion publique, je ne suis pas à même de caractériser les orientations principales que prendra notre politique en matière d'environnement. Je peux constater uniquement que les représentants de la science et ceux de l'Administration sont unanimes en ce qui concerne les solutions législatives à prendre. Deux tendances sont à noter dans ce domaine.

La première se ramène à donner à notre droit sur la protection et l'exploitation rationnelle de la nature un caractère complexe: ses principes devraient être formulés en un seul acte normatif définissant: a) les devoirs de tous les organes d'État et de tous les citoyens envers les ressources

naturelles et les composantes les plus importantes de l'environnement; b) les formes principales de responsabilité (civile, pénale et administrative) en ce qui concerne sa dégradation; c) le système des organes à qui seront confiés le contrôle et la surveillance pour l'observation des dispositions en vigueur dans ce domaine.

Une loi générale ainsi conçue ne se propose pas d'être un "code" englobant l'ensemble des dispositions sur la protection de l'environnement et son exploitation rationnelle, ce qui ne serait ni indiqué ni même possible vu la grande différenciation des objets protégés et la multitude de dangers auxquels ils sont soumis. Elle prévoit l'existence de plusieurs lois détaillées réglant la protection des composantes particulières de l'environnement (richesses du sous-sol, eaux, air, sol, faune, flore, paysage) et la lutte contre les dangers et les nuisances. Par rapport aux "systèmes de protection partiels" elle ne remplit qu'une fonction d'*intégration* indispensable en raison du caractère du milieu naturel qui est une unité organique et non pas une somme d'éléments isolés.

La *deuxième tendance* est celle d'*insérer* les dispositions relatives à la protection de l'environnement et à l'exploitation rationnelle de la nature dans le *système juridique de l'économie socialiste*. Ceci veut dire qu'à côté des tâches économiques, tous les plans de l'aménagement du territoire, tous les plans économiques et toutes les décisions (de localisation, d'investissement, etc.) qui en résultent devront tenir compte des tâches en matière de protection de l'environnement. On postule, entre autres, d'introduire dans les dispositions réglant le fonctionnement des entreprises socialistes et les rapports de travail dans ces entreprises, les *stimulants économiques* pour intéresser les entreprises et leur personnel à une économie rationnelle des ressources naturelles et aux activités en faveur de l'environnement.

En amendant l'ensemble de notre droit sur la protection de l'environnement et en comblant les lacunes qui y existaient (en ce qui concerne la lutte contre le bruit, le rayonnement ionisant et la pollution de l'air), nous sommes conscients du fait que pour que la protection civile et pénale du milieu naturel soit plus efficace il faut moderniser les institutions traditionnelles du droit pénal et civil aussi bien en Pologne que dans plusieurs autres pays.

En entreprenant des travaux théoriques et parfois même législatifs dans ce domaine, nous estimons que dans notre système le rôle essentiel incombe à l'activité préventive et d'organisation de l'Administration et non pas aux instruments répressifs ni aux différentes formes de réparation du dommage déjà causé.

Une bonne organisation et un fonctionnement efficace des organes étatiques exerçant la surveillance et le contrôle pour l'observation des dispo-

sitions du droit sur la protection de l'environnement deviennent également un problème essentiel.

Depuis la fin des années 40 des décisions partielles ont été prises dans ce domaine. C'est ainsi que la surveillance sur la réalisation de la loi sur la protection de la nature (1959) fut confié au Ministère de l'Économie Forestière, transformé ensuite en Ministère de l'Économie Forestière et de l'Industrie du Bois. Dans les années 1960-1972 fonctionnait l'Office Central de l'Économie aquatique, organe central d'Administration en matière d'économie hydraulique et de protection des eaux contre la pollution. En 1965, ses compétences furent élargies sur la protection de l'air.

Dans la deuxième moitié de 1970 fut créé le Comité Polonais pour la Protection de l'Environnement de l'Homme. On lui a confié la coordination de l'activité des ministères et des organismes qui s'occupent de la protection de l'environnement, la collaboration dans ce domaine avec des organisations internationales et le soin du progrès en matière de protection de l'environnement. N'ayant pas de caractère d'organe central d'administration étatique, ce Comité ne fut pas doté des pouvoirs nécessaires pour la réalisation des tâches de ce genre.

Une nouvelle étape de l'organisation juridique de la protection de l'environnement fut inaugurée en mars 1972 lorsque l'actuel Ministère de l'Économie Communale fut transformé en Ministère de l'Économie Locale et de la Protection de l'Environnement. En même temps on a supprimé l'Office Central de l'Économie Aquatique. Le nouveau Ministère a pris à sa charge l'ensemble des tâches dans le domaine de la protection de l'environnement et de ses composantes particulières mais la surveillance de l'exécution de la loi sur la protection de la nature est restée dans la compétence du Ministère de l'Économie Forestière et de l'Industrie du Bois tandis que la disposition des eaux (à l'exclusion de la protection des eaux contre la pollution) est passée à la compétence du Ministère de l'Agriculture.

Il est toujours difficile de préciser les compétences du nouveau Ministère en matière de coordination par rapport à plusieurs ministères et offices centraux qui doivent protéger l'environnement contre la dégradation.

Un autre problème de grande importance, c'est une orientation et une coordination centrale à vastes compétences et obligations en matière de protection de l'environnement et de sa formation rationnelle qui incombent aux organes locaux du pouvoir étatique (conseils populaires) et surtout aux organes locaux d'Administration (voïvodes, chefs de districts et de communes ainsi que les organes qui leur sont subordonnés).

Tout cela met à l'ordre du jour la tâche complexe de perfectionner le système des organes étatiques dirigeant la protection et la formation

rationnelle de l'environnement. Cette tâche est réalisée par nos théoriciens et nos praticiens successivement, parallèlement à l'élaboration des projets d'actes normatifs réglant la protection de l'environnement et de ses composantes particulières. Il faut noter que depuis quelques années les théoriciens stipulent la création d'un organe extra-ministériel appelé à coordonner toutes les activités dans le domaine de la protection de l'environnement et de sa formation rationnelle.

Indépendamment de telle ou telle autre solution du problème de la *direction centrale* de la protection de l'environnement, on reconnaît généralement qu'il est nécessaire d'organiser une inspection centralisée en cette matière. Elle devrait être dotée de compétences suffisantes et d'équipements techniques indispensables au contrôle des activités courantes. Dans certains cas elle devrait également recommander certaines actions prophylactiques. L'inspection Sanitaire d'État qui existe depuis 1954 et qui a des réalisations importantes à son actif ne peut remplir ces tâches que partiellement.

Les instruments juridiques et d'organisation capables de résoudre le conflit entre le développement économique et la protection de l'environnement dans l'intérêt des générations actuelles et futures doivent être examinés dans le contexte du *système politique* existant dans notre pays, car c'est son caractère qui décide du fonctionnement de toute institution juridique.

Comme on le sait, dans notre système c'est le *parti marxiste* —le Parti Ouvrier Polonais Unifié— qui initie les activités principales de l'appareil étatique, définit les orientations fondamentales de la politique législative et veille à ce que les institutions juridiques fonctionnent conformément aux objectifs de ce système. Dans cette situation, l'*efficacité* de toute institution juridique, et surtout des dispositions réglant la protection et la formation rationnelle de l'environnement, dépend du rang donné à ces problèmes par la direction du parti à différentes étapes du développement de notre pays.

Une autre caractéristique importante de notre système politique est le fait que les autres forces sociales —organisations syndicales, coopératives, culturelles et, enfin, d'autres partis politiques— fonctionnent dans le cadre des "*fronts d'unité nationale*" groupés autour du parti marxiste. C'est pourquoi lorsque leurs tâches statutaires comprennent des activités en faveur du milieu naturel, elles n'agissent pas comme "groupes de pression" ni "groupes contestataires" mais comme organisations *coopérant* avec l'appareil étatique à la réalisation des objectifs tracés par le Parti.

Cette homogénéité de notre système politique permet de réaliser une protection vraiment *efficace* du milieu naturel grâce à l'application des moyens d'action divers parmi lesquels un rôle fondamental incombe aux instruments juridiques et d'organisation. Cependant, une condition indis-

pensable, c'est évidemment, l'élaboration d'une *politique adéquate en matière d'environnement* qui, conformément aux principes de notre système, doit être fondée sur des *bases scientifiques*. Ceci demande d'élever toujours davantage le niveau de *conscience écologique* de la société et de supprimer les obstacles intérieurs et extérieurs que nous venons de signaler et qui sont ressentis aussi dans une certaine mesure dans les pays socialistes.

5. *Aspects internationaux de l'activité de la Pologne en faveur de la protection de l'environnement*

Consciente du caractère *global* du problème de l'environnement, la Pologne participe aux actions mondiales et régionales en faveur de la protection de la nature.

Il faut souligner que la coopération dans ce domaine dans la région européenne a une importance spéciale pour la solution globale des problèmes écologiques car l'environnement y est particulièrement menacé, sa situation ne pouvant être comparée qu'avec celle existant aux États-Unis. Elle peut aboutir à l'élaboration de solutions exemplaires en ce qui concerne, par exemple, les fleuves internationaux et les mers.

De l'intérêt porté par la Pologne à la coopération internationale dans le domaine de la protection de l'environnement témoigne sa participation à l'organisation créée en 1972 par l'ONU (United Nations Environment Programme). Dans le Conseil de Direction de cette organisation siègent des pays socialistes tels que la Pologne, l'URSS, la Tchécoslovaquie, la RDA, la Roumanie et la Yougoslavie.

Il faut noter également que la Pologne a donné son accord, en tant que premier pays socialiste, au programme scientifique du United Nations Development Programme et à la World Health Organization en signant avec ces organisations, en octobre 1972, un accord international concernant l'amélioration des conditions de l'environnement dans la région de Haute Silésie. En réalisant les décisions de cet accord qui n'expire qu'à la fin de 1977 on a créé à Katowice un Centre de protection de l'environnement. Ce Centre a pour tâche: la création d'un système d'information et le rassemblement des données relatives à l'environnement qui faciliteront la prise de décisions économiques rationnelles, le développement des méthodes et des processus technologiques visant à diminuer la pollution, l'élaboration d'un programme complexe de protection de l'environnement dans la région de Haute Silésie. Cet accord garantit à la Pologne la possibilité de former à l'étranger les spécialistes qui réaliseront le programme ainsi élaboré et la fourniture des appareils de contrôle et de mesure appropriés. Le Centre de Katowice, financé par la Pologne, est un organisme

de recherche dont les expériences doivent servir aux activités analogues dans d'autres régions en Pologne et même à l'étranger.

En accordant une grande importance à la coopération dans le domaine de la protection de l'environnement, réalisée par l'ONU et par ses organisations spécialisées, et en profitant de toutes les possibilités offertes en cette matière, la Pologne attache une importance toute particulière à la coopération bilatérale et multilatérale avec les pays de la *communauté socialiste*. Ceci résulte non seulement des rapports de "voisinage écologique" qui unissent plus d'une fois nos pays mais aussi de l'élargissement du processus d'*intégration économique* socialiste. Car la solution en commun de plusieurs problèmes économiques fondamentaux doit avoir pour conséquence un souci commun de minimalisation des "coûts de l'environnement" liés au développement économique.

Le "voisinage écologique" unissant la Pologne avec l'Union Soviétique, la Tchécoslovaquie et la RDA demande une collaboration étroite dans le domaine de l'économie aquatique (les fleuves frontaliers et les rivières qui se jettent dans le territoire du voisin) et de la protection de l'air atmosphérique sur les terrains limitrophes. Nous avons donc passé des accords appropriés avec la Tchécoslovaquie (1958), avec l'Union Soviétique (1964) et avec la RDA (1965). Ces accords concernent l'économie aquatique et la protection des eaux contre la pollution; pour le moment ils n'existent pas encore en matière de protection de l'air atmosphérique.

Les accords concernant l'économie aquatique et la protection des eaux sont liés à tout un système de coopération comprenant aussi bien la science et la technique que les mesures de contrôle effectuées par les parties contractantes, et la lutte contre la pollution. Cette coopération est réalisée par les hauts commissaires pour les questions de l'économie aquatique qui sont autorisés, entre autres, à passer des arrangements indispensables qui sont obligatoires pour les parties contractantes. Les trois accords susmentionnés prévoient les consultations réciproques lors de l'élaboration des plans de longue durée relatifs à l'économie aquatique sur des eaux frontalières ainsi qu'une assistance dans la réalisation de ces plans.

Une forme plus avancée d'action bilatérale est devenu l'accord conclu le 3 juillet 1973 par la Pologne et la RDA concernant la coopération *complexe* en matière de formation et de protection de l'environnement en tant qu'unité.

Il comprend la coopération dans le domaine du développement planifié et de la protection de l'environnement qui vise à le maintenir dans un état non détérioré, à améliorer et à exploiter de manière efficace les composantes particulières du milieu naturel. Parmi les méthodes de cette coopération il faut mentionner l'échange d'informations et d'expériences concernant la gestion, la planification et la régulation juridique. L'accord

en question prévoit également une spécialisation et une coopération en matière de production de certaines installations techniques, l'échange de celles-ci, une coopération concernant la construction de nouveaux établissements industriels et la modernisation des établissements anciens situés sur les terrains frontaliers.

En vertu de l'accord, les parties contractantes sont obligées d'inclure dans leurs plans étatiques de développement scientifique et technique certaines tâches du domaine de la coopération en faveur de la protection de l'environnement. Cette obligation concerne les orientations et les domaines de coopération tels que: a) les méthodes d'évaluation des changements subis par l'environnement, b) le perfectionnement des technologies actuellement appliquées pour diminuer leur influence néfaste pour l'environnement, c) l'unification des normes et des standards concernant la formation et la protection de l'environnement ainsi que le perfectionnement des appareils de mesure et de contrôle.

Les hauts commissaires des deux gouvernements, appelés à réaliser cet accord, doivent veiller à ce que les tâches qui en résultent soient incluses dans les plans annuels et à long terme.

A côté des accords bilatéraux, de nombreuses formes de coopération en faveur de la protection de l'environnement se développent dans le cadre du Conseil d'entre-aide économique. En 1971, les pays groupés dans cette organisation ont passé un accord sur la coopération scientifique et technique. Il prévoyait, entre autres, la réalisation d'un programme complexe intitulé "l'élaboration des tâches dans le domaine de la protection de l'environnement". Parmi les questions étudiées dans le cadre de ce programme se trouve, entre autres, le problème des aspects socio-économiques, pédagogiques, juridiques et d'organisation de la protection de l'environnement. Le centre de coordination de ce problème de recherche a été situé à Varsovie (à l'Institut de Formation de l'Environnement fonctionnant auprès du Ministère de l'Économie Locale et de la Protection de l'Environnement). De ce fait notre pays a des obligations toutes particulières en ce qui concerne l'organisation des recherches respectives réalisées par les institutions scientifiques des pays-membres, y compris également les organismes économiques, juridiques et pédagogiques polonais. Le but de ces recherches auxquelles on a accordé ces derniers temps une place primordiale dans le programme complexe, est la mise au point des recommandations visant au perfectionnement des instruments économiques, juridiques, pédagogiques et d'organisation en matière de protection et de formation rationnelle de l'environnement dans les pays de notre communauté.

Un problème spécial du "voisinage écologique" intéressant non seule-

ment les pays socialistes mais aussi les pays non socialistes c'est la nécessité de sauver la mer Baltique, la plus polluée et la plus menacée.

Je ne crois pas utile d'analyser ici l'importance et les causes de cette situation qui a commencé à se détériorer d'une manière dramatique après la seconde guerre mondiale, ni la situation politique qui pendant plusieurs années, a empêché les 7 Etats baltes de prendre des mesures préventives coordonnées. Je voudrais seulement souligner que les deux conventions conclues récemment — la convention de Gdansk du 13 septembre 1973 sur la pêche et la protection des ressources vivantes de la mer Baltique et la convention de Helsinki du 22 mars 1974 sur la protection de la Baltique contre la pollution — sont un exemple de bon règlement des problèmes du "voisinage écologique" par des pays à différents systèmes politiques.

Il faut insister également sur le rôle de la Pologne dans la préparation de ces conventions, surtout de la convention de Gdansk.