

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES DÉMOCRATIES POPULAIRES

IMRE SZABO

1. La protection de l'environnement dans les démocraties populaires existait — de même que dans n'importe quel autre pays depuis longtemps, avant même la Libération de 1945. Les lois initiales sur la protection de la nature ont à peu près cent ans; la protection contre la nuisance d'origine industrielle a également environ la même ancienneté. Pourquoi donc maintenant tant de tapage autour de la protection de l'environnement?

La nuisance contre l'environnement qui est l'empreinte positive de la protection de l'environnement — est devenue not d'ordre et en même temps actuelle à peine depuis 5-10 années. Le motif résulte au fond du fait que les facteurs dangereux pour l'environnement ont avancé de nos jours au premier plan d'une façon cumulative, c'est-à-dire simultanément et au point de vue quantitatif avec un tel poids qu'à vrai dire ils sont devenus périlleux par leur complexité et ils exigent une protection d'un type nouveau, évidemment aussi complexe. *

On doit chercher la racine théorique du problème dans le fait qu'en réalité la protection de l'environnement n'a plus de définition scientifique unanimement acceptée: on entend par là, 1) la protection de la "biosphère", 2) celle de la nature, 3) la violation des conditions de la licence d'industrie, 4) toutes ces choses ensemble; mais, à la vérité, qu'est elle en elle-même? Est-ce un nouveau phénomène? Un nouveau phénomène de la vie sociale, exigeant une protection d'un nouveau type? C'est par ici qu'il faut commencer, à notre avis. Il faudrait que les juristes associent leurs efforts à ceux des autres spécialistes pour formuler une définition acceptable en général; mais les juristes doivent créer aussi jusque-là —soit d'une manière provisoire, soit en tant qu'hypothèse— une définition approximative, provisoire; sinon le chaos reste total ou presque total; la protection de l'environnement demeure un mot d'ordre vide de sens pour

* Voir: Jaro Mayda: The role of Law and Lawyers in the multidisciplinary task of Management of the human Environment: Theory, Methodology, Research Needs. [Prepared for the Colloquium in Brussels, 1972.]

la substitution ou “modernisation” des autres notions utilisées jusqu’à présent. C’est ce qui constitue le “péril” de la protection de l’environnement.

Nous ne pouvons pas non plus, donner une telle définition mais il s’agit ici de la mise en péril cumulatif de l’environnement —de l’environnement social aussi—, ce qui est décidément plus vaste et quelque chose d’autre que les différentes sortes de mises en péril et ce qui présente sur le plan qualitatif un péril de type nouveau pour l’environnement—c’est ici qu’il faut chercher ensuite la définition, avec laquelle nous pourrions travailler.

2. Dans les démocraties populaires, après la Libération, plus précisément dans les années soixante, la protection de la nature a avancé d’abord au premier plan et une série de lois et de décrets ont été promulgués; une autorité de la protection de la nature a aussi été créée avec des attributions modérées, il est vrai. La protection des forêts, des sites naturels, l’établissement des zones de protection constituent —pour ainsi dire— la moitié de la protection de l’environnement. Cette sphère s’est élargie et concrétisée graduellement; elle s’étend d’ores et déjà sur les eaux, l’air et le “sol”, bien que l’on ignore la signification particulière de celui-ci en ce qui concerne la protection de la nature.

Dans les démocraties populaires a lieu de nos jours un processus qui augmente le nombre des objets protégés: cet élargissement en matière de protection de l’environnement s’accroît et mûrit constamment. Passons séparément en revue les différents pays, en nous limitant aux généralités.

En Bulgarie, la réglementation a commencé également par des règles juridiques de protection de la nature, et en 1960 a été publié un décret-loi sur la protection de la nature, puis, une loi séparée a réglementé de nouveau la question. Jusqu’en 1969 il s’agissait en premier lieu de cela. En même temps, la création de droit spécial de protection de l’environnement a commencé; dès 1952 a été élaborée une règle juridique sur la protection de la pureté des cours d’eau, des lacs et des bassins hydrographiques; ensuite, en 1963 sur la protection contre la pollution de l’air, de l’eau et du sol, enfin —récemment en 1972—, sur la protection contre le bruit dans les bâtiments publics et d’habitation, ainsi que dans les quartiers d’habitation.

En République Socialiste Tchécoslovaque la protection de l’environnement a commencé en 1956 également par une loi sur la protection de la nature, suivie en 1967 de la loi sur les mesures contre la pollution créée par les huiles minérales.

En République Fédérative Socialiste Yougoslave a été publiée en 1956 une règle juridique sur l’interdiction de déverser dans les eaux des substances dangereuses, suivie en 1966 d’une règle juridique sur la protection contre la pollution de l’air, sur l’établissement de la commission

devant assurer la protection contre la pollution marine et des cours d'eau intérieurs.

En République Populaire de Pologne, la protection des eaux a été réglementée en 1961, la protection de l'air en 1966 et en 1966 et 1967 une série de règles juridiques contre la pollution de l'air ont été élaborées. Récemment ont été créés le Ministère de l'Aménagement du Territoire et séparément le Ministère de la Protection de l'Environnement, dont les attributions ont été arrêtées en 1972.

En République Démocratique Allemande a été adoptée en 1970 la loi sur la protection des sites, de l'environnement (Landskulturgesetz), loi vraiment modernisée sur la protection de la nature. A côté de règles juridiques pour l'application de la loi, et séparément, règles juridiques ont été élaborées contre la pollution créée par les huiles.

En République Socialiste de Roumanie, des arrêtés ont été publiés des 1963 contre la pollution des eaux, tandis que contre la pollution de l'air et contre le bruit une règle juridique a été élaborée en 1972.

En République Populaire Hongroise, on a publié également à temps la loi sur la protection de la nature accompagnée de la disposition de l'établissement d'un organisme approprié (1961). Sans donner les règles dans leurs moindres détails, nous renvoyons au projet sur la protection de l'environnement, se trouvant à présent dans la phase de la discussion sociale. Ce projet sera présenté en automne à l'Assemblée Nationale; celui-ci peut être éventuellement considéré comme une première tentative pour la réglementation complexe en cette matière. Ce qui est curieux dans ce projet, est qu'il s'étend également à l'environnement des agglomérations; ayant par ailleurs pour objet: le sol, la flore, la faune, et les sites. Dans l'article 2, le projet arrête que tout citoyen doit pouvoir vivre dans un environnement digne de l'homme.

Le régime de sanction du projet est le suivant: dispositions pour l'extinction de la pollution et des nuisances et exécution d'une défense appropriée, paiement d'une amende, limitation et interdiction absolue des activités nuisibles, réparation du dommage causé, puis sanctions pénales avec peine privative de la liberté jusqu'à deux ans, ou bien jusqu'à cinq ans dans les cas les plus graves. La coordination de la protection de l'environnement constitue une tâche du Conseil National de la Protection de l'Environnement relevant du Conseil des Ministres; le projet renvoie d'ailleurs les tâches de la protection de l'environnement dans la sphère des attributions des organes de l'administration d'État et du conseil (organes des affaires intérieures, sanitaires, de construction, de communication, d'agriculture, de protection de la nature, des eaux etc.).

L'enseignement que nous pouvons tirer du projet, c'est d'une part le renforcement de notre thèse qu'en parlant de protection de l'environnement,

nous sommes en premier lieu face à une forme amplifiée de la protection de la nature; le développement est parti partout de celle-ci. L'autre enseignement, négatif, c'est qu'il n'est pas absolument nécessaire d'établir un organisme séparé pour les tâches de protection de l'environnement, parce que celles-ci peuvent être également accomplies par les organes existants. Nous considérons cette dernière thèse comme problématique, car pour cette raison, il devient problématique de savoir si la protection de l'environnement représente quelque chose de nouveau au-delà du mot d'ordre collectif. C'est à cette question qu'il faut donner une réponse, en parlant de la protection de l'environnement.

3. Dans le projet hongrois il semble y avoir une certaine contradiction entre l'établissement d'un objectif fondamental trop élevé et sa réalisation. Le projet définit pour ainsi dire comme droit de l'homme, le droit de chaque homme à un milieu "digne de l'homme", exempt de troubles. Ainsi, cela n'est guère plus qu'un lieu commun, et on ne peut considérer comme solution ou tentative de solution le fait que nous rangions aussi la protection de l'environnement parmi les droits de l'homme alors que nous ne lui assurons que le minimum de protection que la constitution ou la collectivité internationale peuvent assurer à ces droits.

En insistant davantage sur le projet hongrois en tant qu'exemple caractéristique, il englobe par ailleurs —visant presque la plénitude— les éléments imaginables de la mise en péril de l'environnement, donc également ceux de la protection de l'environnement. Enfin, la protection de l'environnement se compose, de ces éléments mais sous plusieurs aspects elle reste seulement une notion collective. Il manque notamment la réponse à la question déjà résolue du point de vue théorique, est-ce que nous protégeons quelque chose de nouveau? Toutefois, le péril complexe et la multiformité résultent du projet. Il en résulte peut-être aussi le fait que dans la réglementation elle-même il y a peu de chose réellement socialiste.

4. La lutte s'établit maintenant sur le plan international pour la protection de l'environnement; pour ainsi dire il n'existe aucun organisme qui s'occupe de cette question, bien que l'échelon international ne puisse donner le modèle pour la protection intérieure car, la protection internationale ne constitue qu'un aspect de toute la question, à savoir la défense internationale contre la manière de polluer l'environnement, qui ne connaît pas de frontières. Cependant, la collaboration internationale ne suit pas, au fond, la direction de la réglementation du droit international, mais constitue une collaboration dans laquelle on cherche ensemble les meilleures manières de se défendre.

Il existe de toute façon différents genres de cette manière éventuellement typifiée, en premier lieu suivant les rapports de propriété du pays

donné: il s'agit notamment de savoir si l'entreprise ou l'institution occasionnant la pollution de l'environnement se trouve en régime de propriété privée ou en régime de propriété de l'Etat. Dans les démocraties populaires il s'agit de ce dernier cas et le problème principal réside dans le fait qu'à l'échelon le plus haut de l'Etat, l'auteur du dommage et l'organe étatique appelé à procéder contre lui, pour ainsi dire, coïncident. Cette situation rend plus difficile la lutte contre lui, c'est pourquoi la tâche fondamentale consiste à séparer nettement les deux parties. Ce n'est pas que l'amende perçue pour la nuisance de l'environnement n'ait pas le même effet, à savoir l'entreprise nuisible transfère ou peut transférer, dans tout régime, au consommateur, l'amende qui lui a été infligée. Le deuxième élément de la défense consiste dans l'empêchement de ce fait. Cette identité entre les conditions capitalistes et socialistes n'est que relative; le rôle de contrôle intermédiaire de l'Etat peut éventuellement mettre le frein avec plus de force, dans les conditions du socialisme ce freinage est plus modéré, mais il est présent dans les deux régimes.

De cette manière, la recherche commune de la solution non seulement ne rencontre aucun obstacle, mais de plus est expressément utile. C'est pourquoi en admettant que la législation des démocraties populaires est également encore à ses débuts, la recherche commune de principe n'est pas sans utilité. Nous aussi nous proposons d'intervenir plutôt sur ce point en ce qui suit.

5. Il existe des tentatives, qui, considérant la dégradation de l'environnement et la protection contre celle-ci comme rapport social, veulent directement faire de la matière juridique et relative une branche de droit nouvelle, autonome. La base d'une branche de droit autonome est déterminée en dernière analyse par le jeu d'ensemble spécifique des sanctions: la réparation du dommage, le rétablissement de l'état original, la peine. Cependant, cette manière de voir est avant tout erronée, car pour une branche de droit une seule sanction ne peut pas être caractéristique mais bien la pluralité des sanctions; il faut une seule sanction principale, dominante, laquelle peut être accompagnée alors de sanctions d'un autre genre. Ici, nous signalons seulement ce fait. En tout cas nous soutenons la thèse que ce n'est pas la sanction qui constitue la condition pour qu'une matière de droit devienne une branche de droit autonome, parce que la sanction n'est jamais qu'une conséquence, mais c'est le rapport social réglementé par le droit, rapport auquel la sanction se rattache seulement.

Mais au fond la protection de l'environnement constitue-t-elle un rapport social autonome, dont l'objet est très varié et dans lequel l'objet protégé même n'est pas simplement l'environnement, mais les composantes, dont l'essence de principe est la vie, la santé, la bonne sensation, etc. La vie moderne ne cumule pas ici seulement l'objet protégé, mais également dans

nombre d'autres situations. Cependant ce n'est pas une raison pour que nous créions sans cesse de nouvelles branches de droit et désintégrions pour ainsi dire le droit et la notion traditionnelle du droit. A cet égard nous partageons plutôt une manière de voir conservatrice.

Un trait caractéristique du droit en tant que seul rapport social unitaire est qu'il se divise en rapports de base et en sous-rapports fondamentaux; l'ensemble de ceux-ci constitue le droit. Les nouveaux domaines, qu'il s'agisse de domaines menacés, ou de domaines à protéger, se rattachent par leur côté principal à un certain rapport principal existant, et partant de cela on peut également protéger d'une manière complexe ce rapport, tandis que l'élément social principal déterminant est toujours présent.

Il existait et il existe des tentatives de création de nouvelles branches de droit, et cela parfois réussit. S'il s'agit d'un rapport social *sui generis* tel que par exemple le travail, la famille, cela est juste et possible. Mais s'il s'agit de la protection d'un rapport déjà touché jusqu'ici par quelque branche de droit et l'exigence n'est maintenant que l'augmentation de la protection, le résultat de la séparation en une nouvelle branche est bien problématique; cela pourrait-il avoir un effet ou ne peut-on compter que sur l'effet du nouveau mot d'ordre?

6. De nos jours on peut observer également une préoccupation ayant pour but d'englober la protection de l'environnement directement dans un code autonome; on prépare des codes volumineux en cette matière. Le code est une collection complexe de règles concernant un rapport social, la préréglementation projetée d'un rapport social de la même espèce, mais non la réponse juridique donnée à l'accomplissement du rapport.

Ce que font dans certains pays les lois ou les codes sur la protection de l'environnement n'est qu'une compilation de la matière juridique relative à la protection de l'environnement en une seule règle juridique, complétée par d'autres dispositions de protection.

Mais à ce sujet, la question est ouverte de savoir si la réglementation séparée de différents problèmes n'est pas plus efficace? Le danger de la pollution de l'air est-il vraiment au même niveau du danger et de la fréquence de la pollution de l'eau, peut-on et doit-on appliquer catégoriquement des sanctions uniformes? N'est-il pas possible —dès l'instant ou nous ne le considérons pas directement plus juste— de réglementer celles-ci par des lois séparées, localisant toujours la question à ce qui peut provoquer la pollution? La fabrique peut être source de pollution dans les deux cas mentionnés, mais l'avion ne peut l'être que dans le cas de l'air, le chauffage également; seule certaines espèces de fabriques donnent des eaux résiduelles nuisibles.

La question formulée en général dit ceci: jusqu'où étendrons-nous la généralisation dans la réglementation juridique, si l'on veut encore être

efficace et efficient? Créons-nous une nouvelle branche de droit, collectionnerons-nous la matière dans de nouveaux codes, considérant l'environnement comme biens de base à protéger, élaborerons-nous une loi séparée sur la protection de ceux-ci? Tout cela constitue une question préalable, à laquelle nous devons donner une réponse avant d'émettre le mot d'ordre général de la protection de l'environnement.

Une prémisse encore plus générale, c'est que —ainsi qu'en général— dans le droit aussi il faut d'abord expliquer les problèmes du point de vue théorique avant de les résoudre dans la pratique, pour ne pas être simplement des "praticistes". Non seulement notre orientation, mais aussi l'exigence pratique nous font dire: il faut d'abord définir la protection de l'environnement, il faut la délimiter, il faut fixer sa place dans le système juridique, il faut chercher les sanctions appropriées et c'est seulement après que nous pourrions attaquer la réglementation.

Mais la solution du problème ne peut se faire attendre et une prise de position s'impose. Cependant —à notre avis— cela doit partir de la réalité. Et, la réalité doit être cherchée dans le système du droit. Dans ce système, ce qui concerne même la protection de l'environnement a été placé jusqu'ici dans le cadre du droit administratif, autrement dit a représenté le droit d'intervention de caractère administratif des organes étatiques dans les démarches des institutions d'État, coopératives ou privées, lesquelles: a) débordent les cadres de l'autorisation de fonctionnement délibérée; b) provoquent une sorte d'état de danger public; c) exercent un effet nuisible sur n'importe quel élément ou composant de l'environnement. Le résultat matériel de tout cela est le droit administratif: le développement de la vie moderne motive qu'au sein du droit administratif on ouvre un chapitre séparé pour la protection de l'environnement. Cela peut avoir lieu d'autant plus que la direction de contrôle de la vie moderne augmente du reste aussi le volume du droit administratif.

La réglementation à l'intérieur du droit administratif ouvre pour la protection de l'environnement la série des sanctions applicables du droit administratif: a) permet la sommation pour l'arrêt de l'activité nuisible; b) rend applicable l'amende comme moyen coercitif pour l'arrêt du fait dommageable; c) ouvre la voie avant le rétablissement de l'état original. Ces sanctions doivent être adaptées d'une manière appropriée à la protection de l'environnement.

7. Du droit administratif on peut supprimer la sanction de droit civil et de droit pénal, notamment sur initiative de l'autorité administrative, notamment la sanction de droit civil pour: a) constatation des dommages-intérêts; b) rétablissement de l'état original, et celle de droit pénal pour entamer les poursuites et pour la peine à établir par le code pénal, mais

infligée au cours de la procédure ouverte sur initiative de l'autorité administrative.

Et le droit international? Les actions internationales concernant la protection de l'environnement portent d'un côté sur l'élaboration de certains standards internationaux acceptables à l'intérieur de l'État et conduisent aux recommandations se référant à la protection de l'environnement à l'intérieur de l'État. D'autre part la réglementation internationale porte sur certains phénomènes qui mettent en danger l'environnement indépendamment des frontières (fleuves internationaux, explosions nucléaires, etc.) D'une part cela est donc un domaine de droit (de branche de droit) séparé de la protection de l'environnement, d'autre part cela présente une collaboration internationale dans le but de mettre à jour la meilleure méthode de protection de l'environnement.

Attendre une solution internationale aux problèmes de l'environnement est une illusion ou alors on devient la victime d'un mot d'ordre de propagande. La protection de l'environnement est au fond une tâche étatique, sans doute avec un prolongement international.

8. En conséquence, la protection de l'environnement doit être encadrée dans le droit administratif. Nous ne contestons pas que par suite du caractère de métamorphose des dangers en vertu des causes cumulatives et quantitatives la protection de l'environnement peut constituer une partie séparée ou bien une sous-branche du droit administratif. Mais l'arme principale, avec laquelle on peut lutter contre la nuisance de l'environnement doit être déposée entre les mains des autorités administratives, celles-ci sont assez rapides pour intervenir et expéditives pour prendre des mesures adéquates.

Mais il faut que nous disions séparément quelques mots sur l'amende administrative. L'échelle des sortes de mesures n'est pas trop vaste dans cette branche de droit ou bien dans cette matière: dans la liste de ces mesures, le premier pas est l'amende, avec laquelle on frappe l'institution ou personne polluant l'air ou la nature c'est une manière traditionnelle dans le droit administratif que d'exercer une pression par la voie de l'amende pour arrêter l'activité nuisible. L'amende peut être répétée et majorée en cas de récidive.

Mais les entreprises intéressées préfèrent inclure l'amende dans le prix de production car elle ne peut être élevée jusqu'à des hauteurs astronomiques et ainsi elles la transmettent —directement ou indirectement— sur le consommateur. C'est pourquoi l'efficacité de l'amende est contestée. La situation serait pareille si les entreprises constituaient une sorte de fonds central pour le paiement de l'amende; elles transmettraient, en dernière analyse, les dépenses de celui-ci également sur le consommateur.

L'essentiel du problème est de savoir si l'État —l'État socialiste directement aussi et l'État capitaliste indirectement— est disposé à se charger aussi du risque pour la protection de l'environnement, s'il prend au sérieux cette protection ou bien s'il en prend acte comme d'un phénomène inhérent à l'époque, comme des frais d'exploitation de l'époque et lutte pour elle pour sauver seulement la face, par des considérations de propagande.

Si la préoccupation pour la lutte est sérieuse et l'intention de se charger de sacrifices existe de la part de la production, alors le pas suivant, considérant les amendes comme avertissements préalables, est l'interdiction des usines nuisibles pour une durée d'abord courte, puis plus longue.

Se charge-t-il de cela l'État socialiste? Le permet-il le régime bourgeois? La question est ouverte en principe, mais parmi les pays socialistes, l'Union Soviétique s'est déjà décidée à ce pas, et le projet hongrois se montre disposé à un tel pas à l'encontre aussi d'une entreprise d'État. Si en effet on ne peut recourir à cet *ultimum refugium* la protection de l'environnement reste seulement un mot d'ordre qui en vérité, en tant que mot d'ordre n'est pas complètement sans effet et exerce une certaine pression, mais à elle seule est un moyen par trop limité. Il s'agit ici aussi du fait qu'une réflexion de principe, théorique précède les mesures pratiques et détermine leur étendue. Il faut donc élaborer d'abord la théorie de la protection de l'environnement.

9. Que peut-on considérer d'ores et déjà comme différenciation de principe entre la protection de l'environnement socialiste et non-socialiste? Croire qu'il n'y a pas de différence constituerait la plus grande naïveté. Mais il serait également erroné de croire que ces deux choses sont complètement différentes.

Que peut-on considérer comme éléments généraux communs? Il semble indubitable par exemple que la théorie, la notion et les cadres de la protection de l'environnement sont des problèmes communs. Il en va de même, incontestablement, pour le problème: où plaçons nous la protection de l'environnement dans le système juridique connu? Il convient de remarquer le fait que dans le monde du droit socialiste il existe aussi l'opinion selon laquelle la protection de l'environnement ferait partie du droit agricole-agraire, ce qui représente sans doute une déviation sur le plan de l'exclusivité de la protection de l'environnement.

Mais c'est dans les différents secteurs, dans les différentes phases de la protection de l'environnement, que se présentent des différenciations. Il existe des différences, notamment des différences essentielles dans le domaine des genres et plus encore de la fréquence des sanctions, donc en ce qui concerne le mode concret de lutte. Le droit administratif des pays socialistes —et cela ne peut guère être considéré comme une particularité socialiste— connaît dans le cadre du droit administratif sur

ciertos terrains la surveillance centrale, ainsi par exemple, la surveillance centrale de l'hygiène public, la surveillance centrale du commerce au détail. Cette surveillance investie d'un pouvoir central, prenant directement ses mesures, dispose d'une habilité bien grande à infliger des amendes, et elle mène la lutte, pour ainsi dire, elle-même, et surtout sur son terrain délimité. Infliger l'amende de façon répétée, voire interdire provisoirement l'activité dommageable entrent également dans les attributions de la surveillance. Une telle surveillance de la protection de l'environnement a été organisée en Union Soviétique, et d'après les soviétiques, il faut également organiser de pareilles surveillances dans les autres pays socialistes.

Cependant même si une telle surveillance fonctionne dans de bonnes conditions, il est nécessaire de définir d'abord la notion exacte de la protection de l'environnement et ensuite d'arrêter une procédure de garanties qui reste dans les limites juridiques. Enfin, mais non moins important, cela exige un système de voies de recours qui reste bien dans les cadres rationnels, mais assure pourtant des garanties légales contre les abus éventuels de la surveillance.

Une telle surveillance centrale unitaire présente également le grand avantage de donner en effet un sens unitaire aux différentes formes de dangers qui menacent l'environnement, notamment de déterminer d'une façon pratique cette définition théorique dont nous venons de parler ici, et de développer la notion pratique unitaire de la protection de l'environnement.

La nuisance de l'environnement constitue en dernière analyse un phénomène suscitant un danger nouveau, concentré du point de vue qualitatif, par suite de causes nuisibles qui sont le résultat de la technique moderne, et des questions de principe, théoriques, de la lutte à mener contre la nuisance de l'environnement, qui doivent être mises à jour en comun dans le monde, voire des méthodes de lutte qui doivent être trouvées également ensemble —mais la lutte-même a déjà lieu dans des proportions et conditions variées, respectivement avec une autre fréquence dans des régimes sociaux différents.