
NOTES

Le droit à l'environnement dans les pays de l'Est

Maryse Grandbois*

Les pays de l'Europe de l'Est, tout comme ceux de l'Ouest, font face à de sérieux problèmes reliés à la qualité de leur environnement. Ce fait pousse environmentalistes et juristes à s'interroger sur des solutions possibles afin de limiter les dommages causés à l'environnement. L'auteure cherche à déterminer la signification, le but, et ultimement les limites du « droit à l'environnement » garanti par la constitution de la plupart des pays de l'Est. Abordant tout d'abord la nature d'une garantie constitutionnelle dans ces pays, l'auteure note qu'il s'agit surtout de l'expression d'une ligne directrice à l'intérieur du programme du parti. Bien qu'un système de responsabilité objective sans faute soit en vigueur, cette responsabilité s'avère souvent théorique et plusieurs facteurs contribuent à limiter les poursuites. L'auteure aborde également l'implication des citoyens dans affaires publiques. Au sujet du droit de participation des citoyens, elle rappelle les possibilités limitées offertes en termes d'information, de manifestation et de mobilisation. Quant au droit d'action des citoyens, elle souligne que le récent élargissement de la qualité pour agir s'avère souvent inutile, vu les limites inhérentes au processus de révision judiciaire. Le droit à l'environnement, conclut l'auteure, n'a pas de reconnaissance effective dans les pays de l'Est, encore que la possibilité de réformes dans ces pays permette d'espérer un avenir plus favorable pour ce droit.

Countries in Eastern Europe, as well as those in Western Europe, are faced with serious problems relating to the quality of their environment. Environmentalists and jurists have, as a result, been looking for ways to limit environmental damage. The author examines the definition, the aims and ultimately the limits of the "right to a healthy environment" guaranteed by the constitutions of the majority of Eastern European countries. Focusing first on the nature of this constitutional guarantee, the author notes that it is above all a political statement. Even with an objective no-fault system of liability, there are many factors which limit the application of the law and "responsibility" becomes merely a theoretical possibility. The citizen's "right to participate", the author contends, offers limited potential in terms of public demonstration and mobilization, and dissemination of information. As for judicial review, moreover, the recent extension of standing to a broader class of citizens is in many ways meaningless, given the limits inherent in the process of judicial review. The "right to a healthy environment", the author concludes, is not effectively recognized in Eastern countries. Nevertheless, there is potential for reform in these countries, which allows one to hope that these rights will become meaningful at some point in the future.

*Professeure, Département des Sciences juridiques, Université du Québec à Montréal. Les présentes réflexions doivent beaucoup à deux séjours effectués l'un en Pologne, à l'invitation de la Chambre de commerce internationale de Pologne à l'hiver 1986, l'autre en Hongrie à l'invitation de l'Académie des Sciences de Hongrie à l'été 1987. À ces séjours de recherche s'ajoutent les informations accumulées au cours de longs voyages de tourisme effectués en voiture pendant les deux dernières années, en Bulgarie, Roumanie, Yougoslavie, Tchécoslovaquie et Allemagne de l'Est.

Introduction

La protection de l'environnement dans les pays de l'Est pose aujourd'hui des problèmes considérables aux juristes comme aux environnementalistes. Au-delà de ces difficultés, le droit à l'environnement figure parmi les garanties constitutionnelles dans la plupart des pays socialistes. Nous avons voulu questionner ces garanties et questionner, du même coup, le droit de l'environnement des pays de l'Est.

Rappelons dès le départ et pour mémoire que, contrairement à une idée encore fortement répandue, les pays de l'Est ne forment pas un bloc homogène. L'histoire, la culture et le droit de chacun de ces pays sont très différents les uns des autres. Dans ce texte, il ne nous sera évidemment pas possible de faire état de l'ensemble de ces distinctions. Nous tenterons plutôt de présenter des éléments généralisables à l'ensemble des pays socialistes, en utilisant principalement des exemples du droit hongrois.

Avant d'aborder le droit socialiste, il nous semble nécessaire de formuler deux autres remarques introductives. La première concerne les limites du droit comparé dans l'étude des droits socialistes. Certes, les catégories juridiques apparaissent très souvent semblables en droit occidental et socialiste, surtout quand il s'agit de pays de tradition romaniste comme la Hongrie, mais il faut se rappeler que le droit sert, de part et d'autre, des intérêts collectifs et privés différents sinon opposés.

Notre deuxième remarque porte sur l'information qui nous parvient des pays de l'Est. Cette information n'est pas différente de la propagande utilisée par nos gouvernements mais, contrairement à ce qui se passe à l'Est, nous disposons de bien plus de moyens et de liberté pour vérifier ces informations à la source, ce qui facilite la confrontation des faits. En ce qui concerne les pays de l'Est, nous avons tenté de retracer toutes les sources d'information disponibles, allant du discours officiel à celui des dissidents, et ce, autant à Paris que dans les pays de l'Est même.

Ces dernières années, la catastrophe de Tchernobyl a catalysé l'inquiétude mondiale et attiré l'attention de l'Occident sur les problèmes environnementaux de l'U.R.S.S. Mais au-delà des inquiétudes suscitées par l'atome en U.R.S.S., la pollution de l'atmosphère et de l'eau atteint des niveaux très alarmants dans l'ensemble des pays de l'Est et la détérioration de l'environnement a déjà pris des proportions catastrophiques dans certaines régions.

La Silésie, la Bohême du Nord, le Sud de la République Démocratique allemande, par exemple, sont fortement contaminés par la pollution due au lignite et au charbon. On voit difficilement comment cette situation pourrait s'améliorer à court terme, le lignite et le charbon représentant 75 % des

sources d'énergie produites dans les pays de l'Est et 60 % de la consommation d'énergie¹.

Les précipitations acides n'épargnent pas non plus les pays de l'Est. On constate en effet que les forêts hongroises, tchécoslovaques et polonaises sont déjà largement atteintes. La R.D.A. émet 66 % de plus d'anhydride sulfureux (SO₂) que la R.F.A., pour un territoire deux fois plus petit et les émissions de polluants précurseurs de précipitations acides ont augmenté de 235 % en Roumanie depuis 1972².

Par ailleurs, la Bulgarie et la Roumanie sont menacées par l'érosion des terres agricoles³ et, dans l'ensemble des pays de l'Est, la pollution des eaux atteint des niveaux très alarmants, au point d'être parfois considérée comme irrémédiable. En R.D.A. par exemple, à peine 17 % des cours d'eau constituent des sources d'eau potable ; en Pologne, 80 % des lacs et rivières sont pollués et selon certains spécialistes, de manière irréversible ; en Hongrie, 15 % seulement des déchets industriels sont traités avant d'être rejetés dans les cours d'eau⁴. En Pologne, on compte 27 territoires écologiquement menacés, sur une superficie de 35 000 km², soit 10,3 % du territoire national ; dans l'ensemble du pays, les eaux usées ne sont pas traitées ; la pollution de l'atmosphère et les pénuries d'eau sont devenues des problèmes cruciaux⁵.

Selon une étude publiée en septembre 1986 en R.F.A., les mesures de protection de l'environnement prises dans les pays de l'Est se révèlent à la fois insuffisantes et superficielles⁶. De manière générale, ces mesures sont impuissantes à contrer les effets de la détérioration dramatique de l'environnement. Dans l'ensemble des pays de l'Est, le développement économique continue de s'appuyer sur une utilisation massive des ressources du milieu naturel et l'État accorde toujours priorité à l'augmentation de la production au détriment de la protection de l'environnement.

D'autres facteurs contribuent en outre à la détérioration générale de l'environnement dans ces pays. D'une part, la concentration des usines dans

¹L. Migairou, « Environnement et mouvements écologistes dans les pays de l'Est » dans T. Schreiber, éd., *L'U.R.S.S. et l'Europe de l'Est*, Paris, La documentation française, 1987, 27 à la p. 29.

²*Ibid.* à la p. 30. Voir aussi J. Blaha, « L'environnement en Tchécoslovaquie » (1983) 271 *Le courrier des pays de l'Est* 39 à la p. 42.

³Note, « Catastrophe écologique » (1987) 5 *La nouvelle alternative* 28 ; É. Lhomet, « Les problèmes de l'environnement en Roumanie » (1984) 281 *Le courrier des pays de l'Est* 39 aux pp. 44-45.

⁴« Catastrophe écologique », *ibid.*

⁵*Solidarnosc, Rapport : La Pologne cinq ans après août*, Bruxelles, Bureau de coordination à l'étranger de N.S.Z.Z. Solidarnosc, 1986 aux pp. 226-42.

⁶Étude publiée par la Fondation Friedrich Ebert, R.F.A., citée par J.P.A., « Barrage sur le Danube : L'opposition bleue » (1987) 5 *La nouvelle alternative* 28.

certaines régions géographiques telle, par exemple, la Silésie polonaise, et l'implantation d'une industrie souvent peu adaptée aux ressources et aux besoins du pays, tel le complexe sidérurgique Leonid Brejnev à Sofia⁷, créent de véritables points chauds de pollution. D'autre part, la centralisation du processus décisionnel en matière économique, la puissance des lobbies industriels, les choix énergétiques, l'absence d'indépendance réelle des instituts de recherche, les réticences politiques à la libre circulation de l'information ne favorisent pas la protection de l'environnement⁸.

Ces divers facteurs, combinés, figurent tous au bilan de la catastrophe de Tchernobyl. Ils illustrent bien l'ensemble des difficultés auxquelles se trouvent confrontés les pays de l'Est en matière de protection de l'environnement. Cette catastrophe, comme d'ailleurs tous les problèmes cruciaux de l'environnement, met à l'épreuve les structures mêmes du système socialiste, y compris le droit et les politiques d'information.

À cet égard, les observateurs internationaux n'ont pas manqué de dénoncer l'irresponsabilité sociale et la désorganisation soviétiques, le caractère contradictoire, incohérent et insuffisant des informations provenant des autorités, de même que la relative indifférence des planificateurs soviétiques au coût humain de la catastrophe⁹. De même, dans l'ensemble des pays de l'Est, on a pu constater le silence et la discrétion de la presse écrite et audiovisuelle sur les causes comme sur les conséquences de l'accident¹⁰. On a même pu dire que l'écoute des radios occidentales constituait la principale source d'information en Europe de l'Est, la population utilisant les médias occidentaux « pour se faire une idée objective de la situation dans son propre pays »¹¹, que ce soit en Bulgarie, en Hongrie, en Tchécoslovaquie ou en Pologne.

En pourtant, paradoxalement, les pays de l'Est ont été les premiers pays du monde à reconnaître dans leur constitution le droit à l'environnement. C'est ce droit à l'environnement, tel qu'il se traduit en droit socialiste, que nous entendons questionner ici, devant l'ampleur des problèmes écologiques des pays de l'Est. Nous nous intéresserons d'abord à définir le contenu formel de ce droit, du point de vue des garanties constitutionnelles et de la réparation des dommages écologiques (I). Nous présenterons ensuite les

⁷N. Popov, « Pollution de l'esprit et de la nature » (1986) 4 La nouvelle alternative 33.

⁸Migairou, *supra*, note 1 aux pp. 33-34.

⁹R. Latarjet, « Sur l'accident nucléaire de Tchernobyl » (1986) 51 Politique étrangère 669 à la p. 670 et s. ; M. Tatu, « Un test pour le système » (1986) 51 Politique étrangère 679 aux pp. 679-81.

¹⁰T. Schreiber, « Tchernobyl et les médias en Europe de l'Est » (1986) 51 Politique étrangère 697.

¹¹J. Thies, « Les conséquences de Tchernobyl : Un atout pour les relations Est-Ouest » (1986) 51 Politique étrangère 703 à la p. 704.

principales caractéristiques du droit à l'environnement dans les pays socialistes (II).

I. Le droit à l'environnement

Le droit à l'environnement peut être défini comme un droit collectif fondamental. Un droit à un milieu de vie sain et équilibré qui permet de vivre avec dignité et bien-être. Ce droit à l'environnement constitue l'exemple-type des droits de solidarité, ces droits de l'Homme de troisième génération¹², dont on réclame l'application afin d'étendre le plus possible la reconnaissance des droits fondamentaux¹³.

Des juristes de divers pays du monde préconisent l'enchéassement constitutionnel des dispositions consacrant le droit à l'environnement. Il en résulterait, selon eux, une gestion plus efficace de l'environnement ainsi qu'une clarification des tâches étatiques et des devoirs civiques ; de plus, ajoutent-ils, la reconnaissance constitutionnelle conférerait à l'environnement un statut de droit fondamental, ce qui offrirait plus de garanties juridiques de protection de l'environnement, à court comme à long terme¹⁴.

Néanmoins, avec ou sans reconnaissance constitutionnelle formelle, la mise en oeuvre du droit à l'environnement s'accompagne de mesures législatives favorisant l'accès à la justice et la participation des citoyens. Cette mise en oeuvre implique nécessairement le droit d'être informé des projets et programmes susceptibles de modifier le milieu de vie¹⁵. Cela suppose donc la reconnaissance implicite du droit à l'information, à la participation aux décisions administratives, et à l'exercice de droits d'action pour obtenir réparation des dommages écologiques.

Depuis les années 1960, dans les pays de l'Est, le droit à l'environnement figure parmi les garanties constitutionnelles. Les constitutions de l'Albanie

¹²On appelle les droits de solidarité (droit au patrimoine commun de l'humanité, droit à l'environnement) « droits de l'Homme de troisième génération », pour les distinguer des droits socio-économiques (droit au logement, droit au travail) dits de « seconde génération » et des droits civils fondamentaux, les droits de l'Homme de « première génération ».

¹³M.A. Mekouar, « Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'Homme » dans P. Kromarek, éd., *Environnement et droits de l'Homme*, Paris, Unesco, 1987, 91 ; V.V. Mavi, « Solidarity Rights or the Third Generation of Human Rights » dans A. Rácz, éd., *Études de droit constitutionnel hongrois*, Budapest, Académie des sciences de Hongrie, 1987, 65.

¹⁴*Environnement et droits de l'Homme*, *ibid.* ; J. Pereira Reis, *Contributos para uma teoria do direito do ambiente*, Lisbonne, Secretaria de estado do ambiente e dos recursos naturais, 1987 aux pp. 30-35.

¹⁵A. Kiss, « Le droit de l'homme à la qualité de l'environnement : Un droit de l'Homme ? » (texte préparé pour la Ve conférence internationale de droit constitutionnel, Université Laval, 1er octobre 1987).

(1976), de la Bulgarie (1971), de la Hongrie (1972), de la Pologne (1976), de la R.D.A. (1968), de la Yougoslavie (1974), de la Tchécoslovaquie (1960) et de l'U.R.S.S. (1977) reconnaissent expressément le droit à un environnement sain. Il en va de même de la loi roumaine de 1973 sur la protection de l'environnement.

Cette garantie constitutionnelle ou légale impose des devoirs aux États socialistes (A), mais cet énoncé théorique ne semble pas se traduire pour autant dans une réalité concrète de protection, lorsque se produit un dommage écologique (B).

A. La garantie constitutionnelle

Dans les pays de l'Est, le droit à l'environnement ne peut être défini comme un principe de portée générale, ni comme un droit subjectif. C'est d'abord et avant tout un élément de programme.

Dans les sociétés socialistes, le droit est défini comme instrument de réalisation d'une société nationale différente, caractérisée par l'abolition de la propriété privée des moyens de production et la participation des organisations des travailleurs à la gestion de la production¹⁶. La fonction idéologique du droit socialiste est d'abord de formuler une conception déterminée de la construction du socialisme et du communisme. Cette conception s'exprime au premier chef dans la constitution, laquelle représente un véritable programme. Ainsi, la constitution n'exprime pas « les institutions du socialisme accompli », mais formule plutôt « la volonté arrêtée de former des conditions socialistes, le projet de construire le socialisme, les exigences qui s'y rapportent », pour les élever au rang de loi fondamentale¹⁷.

Il s'ensuit que les « garanties constitutionnelles » n'exercent pas la même fonction à l'Est qu'à l'Ouest. Dans les pays de l'Est, la constitution a d'abord pour rôle « de former les consciences, d'orienter, d'éduquer, de stimuler¹⁸. » Les garanties constitutionnelles ne limitent donc en rien le pouvoir d'État car leur principale fonction en est une de représentation.

¹⁶K. Kulcsár, « Politics and Law-Making in Central East-Europe » dans *Théorie du droit — Droit comparé*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984, 25 à la p. 27 ; B.T. Blagojevic, « The Self-Management or the Law of Self-Management » dans *Théorie du droit — Droit comparé, supra*, 179 à la p. 199.

¹⁷I. Kovács, « En guise d'introduction » dans *Études de droit constitutionnel hongrois, supra*, note 13, 5 à la p. 7. Voir aussi I. Kovács, « Le droit constitutionnel » dans Centre français de droit comparé, éd., *Introduction au droit de la République populaire hongroise*, Paris, Pedone, 1974, 33.

¹⁸A. Adám, « La définition constitutionnelle des droits et des libertés » dans *Études de droit constitutionnel hongrois, supra*, note 13, 23 à la p. 24.

Avec les années, ces garanties constitutionnelles se sont multipliées dans les constitutions socialistes. Aux droits fondamentaux se sont ajoutés les droits sociaux et les droits de solidarité. Mais ces garanties constitutionnelles sont l'expression de principes de gouvernement, un droit à l'activité de l'État. Dans cette perspective, le droit à l'environnement ne se traduit pas nécessairement en droit positif, c'est en quelque sorte un objectif parmi d'autres que se donne l'État.

Dans les constitutions socialistes, la protection de l'environnement est donc déclarée d'intérêt national et constitue une « obligation de base » dans l'exercice du pouvoir d'État¹⁹. À quoi correspondent concrètement de tels énoncés ? En Hongrie, par exemple, la *Loi sur la protection de l'environnement* impose à la société toute entière le devoir de protéger l'environnement, et reconnaît à chaque citoyen le droit de vivre dans un environnement sain « in accordance with the plans of the people's economy gradually realized »²⁰.

Défini comme élément de l'administration d'État, le droit de l'environnement doit être intégré au procès de production²¹. La protection de l'environnement fait partie des priorités sociales, mais l'agriculture, l'emploi ou l'économie ont prépondérance sur la protection effective.

En U.R.S.S., les budgets du plan 1975-1980 consacrés à la protection de l'environnement n'ont pas tous été dépensés, priorité ayant été accordée à d'autres réalisations liées à la production²². En Yougoslavie et en Bulgarie, l'autogestion ne concourt pas à favoriser la coopération et la complémentarité des diverses régions ; autonomes, celles-ci préfèrent souvent exporter leur production pour obtenir des devises étrangères²³. Il en résulte fréquemment des déséquilibres et des inégalités régionales que le droit contribue à cristalliser.

De manière générale, dans les pays de l'Est, les politiques de protection de l'environnement s'élaborent parallèlement aux politiques de dévelop-

¹⁹*Loi no 9 de 1973* (Roumanie), art. 1-2 ; *Loi sur la protection de l'environnement de 1976* (Hongrie), art. 1-3 ; *Constitution du 7 octobre 1977* (U.R.S.S.), art. 18, 42, 67, 68, 73 ; *Constitution fédérale du 21 février 1974* (Yougoslavie), art. 85-87.

²⁰G. Kelényi, *Policy and Law of Environmental Protection in Hungary*, Budapest, Académie des sciences de Hongrie, 1984.

²¹A. Tamás, « Introduction » dans *Act II of 1976 on the Protection of Human Environment*, Budapest, Ministère de la Justice de la République populaire hongroise, 1978, 5 à la p. 5.

²²C.E. Ziegler, « Policy Alternatives in Soviet Environmental Protection » dans P.B. Downing et K. Hanf, éd., *International Comparisons in Implementing Pollution Laws*, La Haye, Kluwer-Nijhoff Publication, 1983, 169 à la p. 183.

²³Entrevue avec Mme P. Kiranova, directrice de l'agence Sofia Press, Sofia, Bulgarie (juillet 1987).

pement et ne s'y intègrent pas facilement en l'absence de ministère ou de comité spécial permanent de l'environnement²⁴.

B. La réparation des dommages écologiques

Dans les pays de l'Est, la propriété collective des moyens de production et l'économie planifiée devaient par nature, croyait-on, garantir un développement plus harmonieux de la société civile et permettre la sauvegarde du milieu naturel. Selon cette assertion, à l'Ouest comme à l'Est, on pensait que ces fondements pouvaient garder les pays socialistes de la crise de l'environnement, entendue alors exclusivement comme une crise du capitalisme.

On sait depuis quinze ans qu'il n'en est rien. On s'aperçoit même avec effroi que certains pays socialistes comptent maintenant parmi les pays les plus pollués du monde, et ce, parce que le développement et le déploiement de l'activité économique s'appuie encore et toujours sur une utilisation incontrôlée du milieu naturel.

Les dommages causés à l'environnement en Pologne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie ces dernières années en sont un exemple frappant. Particulièrement en matière de pollution de l'atmosphère et de l'eau, deux pollutions qui ont attiré l'attention de l'opinion publique internationale. Mais c'est certes Tchernobyl qui a catalysé l'inquiétude mondiale. Toutefois, au-delà de Tchernobyl, l'histoire des quinze dernières années nous enseigne que, tant à l'Est qu'à l'Ouest, la vigilance internationale doit demeurer constante.

Dans chacun des pays socialistes, comme à l'Ouest, l'efficacité des régimes de responsabilité peut être fortement questionnée. À l'Est, les régimes de responsabilité admettent la responsabilité objective sans faute mais, dans les faits, la responsabilité civile pénale demeure bien souvent théorique, du moins en matière d'environnement. Dans certains cas, la responsabilité peut être aussi administrative et disciplinaire, comme en Roumanie par exemple, et faire l'objet de sanctions dans le milieu de travail même²⁵. Mais de façon générale, plusieurs facteurs contribuent à décourager les poursuites ou à exonérer les pollueurs.

²⁴O.C.D.E., *Politiques de l'environnement en Yougoslavie*, Paris, O.C.D.E., 1986 à la p.17. Il n'y a pas non plus de ministère de l'Environnement notamment en Hongrie, en Bulgarie et en Tchécoslovaquie.

²⁵N. Zaharia, « La protection de l'environnement dans la législation de la République populaire socialiste de Roumanie » (1987) 31 *Revue roumaine de sciences sociales — Série des sciences juridiques* 81 aux pp. 81-83.

En tête de liste de ces facteurs vient ce que Imre Szabo appelle la coïncidence entre l'auteur du dommage et l'organe étatique appelé à procéder contre lui²⁶. À l'Est comme à l'Ouest, l'État n'est pas très enclin à se poursuivre lui-même. Un deuxième facteur, plus spécifique celui-là et que nous connaissons bien, tient à l'importance économique et politique des entreprises polluantes. Les plus importantes entreprises bénéficient en quelque sorte d'une immunité pour faits de pollution.

Lorsque constatée, la responsabilité pénale se traduit presque exclusivement par l'imposition de faibles amendes. En Hongrie, par exemple, les entreprises les plus anciennes et souvent les plus polluantes bénéficient des « *grandfather clauses* » qui leur permettent de ne payer que la moitié des amendes imposées pendant 15 ans. D'autre part et plus largement, les entreprises n'ont guère de difficulté à payer les amendes, celles-ci étant perçues comme une sorte de taxe spéciale permanente. Il est plus facile, nous a-t-on dit en Hongrie, d'obtenir dix forints pour payer l'amende qu'un seul forint destiné à l'investissement²⁷. Quant aux sanctions de fermeture ou de transfert d'usine, elles ne sont presque jamais imposées. On estime toutefois que la fermeture de l'usine du lac Baïkal en U.R.S.S., après vingt ans de pollution des eaux, entraînera peut-être un changement progressif des pratiques.

À l'Est, comme à l'Ouest, on cherche plutôt à obtenir la conformité des activités des entreprises aux normes réglementaires sans passer par la voie pénale. En U.R.S.S. par exemple, les stimulants économiques et les bonis accordés aux entreprises recyclant leurs déchets sont censés persuader les entreprises de la nécessité de protéger l'environnement, mais il n'existe pas de politique ferme à cet égard. Comme le souligne Charles Ziegler, « Soviet policy makers appear to be uncertain about the precise form environment policy should assume »²⁸.

Ajoutons à cela que, jusqu'à maintenant, la solution des problèmes environnementaux dans l'ensemble des pays de l'Est passe préalablement par l'augmentation de la production²⁹. Ce qui fournit une première explication au caractère vague et général de l'ensemble des dispositions pénales.

²⁶I. Szabo, « La protection de l'environnement dans les démocraties populaires » dans *Legal Protection of the Environment in the Developing Countries*, Mexico, Instituto de investigaciones jurídicas, 1977, 73.

²⁷Entrevue avec le professeur G. Kilényi, Centre de recherches en droit public, Institut des Sciences juridiques et politiques, Académie des sciences de Hongrie (5 août 1987).

²⁸Ziegler, *supra*, note 22 à la p. 169.

²⁹J. Pintér et A. Tamás, « Penal Protection of the Human Environment in the Hungarian People's Republic » (1978) 49:4 *Revue internationale de droit pénal* 150.

II. Les droits des citoyens

À l'Est, la notion de participation aux affaires publiques et aux décisions administratives n'a pas le même sens qu'à l'Ouest. Dans les faits, les citoyens de l'Est disposent de très peu d'occasions et de moyens de faire valoir leur point de vue.

Les constitutions socialistes reconnaissent le droit des citoyens de se rassembler et de participer aux affaires publiques, mais dans la mesure prévue par les lois, les règlements et la procédure administrative. Certaines lois, telle la loi hongroise de 1986 sur la presse, reconnaissent aussi aux citoyens le droit d'être informés des questions concernant « leur environnement immédiat, leur patrie et le monde ».

Toutefois, traditionnellement, les États ne laissent pas circuler aussi facilement l'information et ne tolèrent pas les grands rassemblements de protestation (A). Le contrôle judiciaire de l'administration publique n'existe pas dans les formes que nous lui connaissons en Occident. Ce type de contrôle judiciaire est vu comme un instrument de protection des intérêts individuels dont l'exercice pourrait compromettre la transformation de la société, mission essentielle de l'administration publique socialiste³⁰. Aussi, dans les pays de l'Est, les citoyens peuvent-ils difficilement contester une décision administrative, fut-elle de niveau local (B).

A. Droits de participation

Depuis quelques années, on constate l'émergence de mouvements écologistes mobilisateurs dans les pays de l'Est. Il s'agit même « d'un phénomène incontestable de l'évolution récente des pays de l'Est »³¹. Les revendications de ces mouvements écologistes portent à la fois sur l'accès à l'information et sur la participation à la gestion des milieux de vie. Jusqu'à maintenant, ces mouvements n'ont pas réussi à faire de la protection de l'environnement un choix social et économique, mais ils exercent un rôle de sensibilisation et de mobilisation qui les rend de plus en plus visibles.

L'expérience vécue en Hongrie ces dernières années est à cet égard particulièrement intéressante. Ces dernières années en effet, les citoyens hongrois ont constamment revendiqué une participation accrue au processus de prise de décision et réclamé d'être informés sur l'ensemble des projets économiques de l'État. Jusqu'à maintenant, ces revendications n'ont pas reçu pleine satisfaction mais ont à tout le moins permis de canaliser l'op-

³⁰P. Moor et J.M. Woehrling, « Le contrôle juridictionnel de l'administration » dans G. Braibant, J. Letowski et C. Wiener, éd., *Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1985, 35 à la p.36.

³¹Migairou, *supra*, note 1 à la p.41.

position et de faire connaître, entre autres choses, les conséquences environnementales de certains projets, telle la construction du Barrage du Danube et de l'usine de traitement des déchets dangereux de Dorog, en banlieue de Budapest.

Jusqu'à maintenant, cependant, l'État s'est toujours opposé à la formation d'une Association nationale pour la protection de l'environnement, même si plusieurs projets d'association ont été présentés ces dernières années. Les associations locales et les projets relatifs à la faune, à la flore et aux forêts sont encouragés, mais l'État tente de canaliser les grands rassemblements vers la voie traditionnelle du Front populaire patriotique. Autrement, nous dit-on, toute association qui questionne l'intérêt d'État ou la conclusion d'ententes internationales est illégale, de même que toute critique des décisions administratives et économiques³².

Dans cette perspective, le travail de sensibilisation du Cercle du Danube, une association hongroise non reconnue officiellement pour la protection du Danube, se révèle particulièrement intéressant. La construction du Barrage du Danube constitue un projet global visant à la fois l'aménagement des eaux, de la navigation, de la production d'énergie et du développement du territoire. Prévoyant des escaliers d'eau sur 200 kilomètres, de Bratislava à Budapest, ce projet tchéco-hongrois a été concrétisé par un traité en 1975. Un troisième partenaire, l'Autriche, assure une grande part du financement, en contrepartie de quoi elle bénéficiera du deux-tiers de la production d'électricité pendant vingt ans. Avec la construction de ce barrage, le temps utile de navigation sur le Danube augmentera de 40 %, la charge utile transportée de 20 % et les dépenses d'énergie diminueront de moitié³³. Depuis dix ans, le Cercle du Danube oppose une résistance pacifique mais résolue à la construction du barrage qui permettra d'assurer la circulation fluviale entre la mer Noire et l'Atlantique. Selon l'association, pareil résultat aurait pu être obtenu à l'aide de techniques modernes, sans pour autant constituer une menace pour l'environnement et les réserves d'eau potable³⁴. Les pétitions, les discussions publiques et les consultations menées par le Cercle du Danube n'ont pas réussi à décider l'État à effectuer une étude globale des conséquences environnementales de la construction du barrage. Mais les appuis reçus par le Cercle du Danube, à l'Ouest comme à l'Est³⁵, ont contribué à créer un vaste mouvement écologique avec lequel l'État devra tôt ou tard compter.

³²Entrevue avec le professeur G. Kilényi, Centre de recherches en droit public, Institut des Sciences juridiques et politiques, Académie des sciences de Hongrie (25 août 1987).

³³Note, « Le Barrage du Danube » (1986) 10 *Revue syndicale hongroise* 10.

³⁴« Barrage sur le Danube : L'opposition bleue », *supra*, note 6 à la p. 32.

³⁵Le Cercle du Danube s'est vu attribuer notamment le prix Nobel alternatif.

À Dorog, l'opposition à la construction d'une usine de traitement des déchets dangereux en 1985 n'a pas non plus été couronnée de succès. Malgré une exigence procédurale, soit la nécessité formelle de l'approbation du projet de construction par le conseil local, la population n'a pas pu s'opposer à cette implantation industrielle. La résistance locale a toutefois amené l'État à former un comité d'experts, une Commission de surveillance de l'Environnement, à la manière de celles que l'on crée à l'Ouest, quand les populations locales dénoncent les conséquences environnementales de certains projets³⁶.

En Pologne et en R.D.A., les mouvements écologistes sont aussi actifs, particulièrement depuis l'accident nucléaire de Tchernobyl. Par exemple, deux milles groupes écologistes polonais se sont mobilisés contre la construction de la centrale nucléaire de Zarnowiec, dans la province de Gdansk³⁷.

Soulignons toutefois que, malgré un impact local souvent important, l'ensemble des mouvements écologistes des pays de l'Est, par ailleurs toujours dépourvus de reconnaissance officielle, demeure d'un rayonnement et d'une audience limités. Leur action en est essentiellement une de sensibilisation, elle ne peut donc suffire à remettre en cause les orientations économiques et les choix énergétiques préalablement faits par l'État.

B. Droits d'action

À l'Est comme à l'Ouest, le droit à un environnement sain ne se traduit pas par la possibilité de défendre l'environnement contre toutes les atteintes qu'on peut lui faire subir. Dans les pays de l'Est, les conditions de recevabilité des recours exigent que les citoyens et groupes fassent état d'un intérêt personnel et immédiat au soutien des poursuites. Ceci a pour effet d'exclure toute défense de l'environnement collectif et n'autorise, à toutes fins pratiques, que les recours contre les dommages à la propriété et aux biens.

Dans plusieurs pays de l'Est, on a pu constater ces dernières années un élargissement des règles concernant la qualité pour agir. Cependant, il demeure toujours difficile de soulever l'illégalité d'un acte réglementaire ou administratif devant les tribunaux. La recevabilité de l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire n'est admise formellement qu'en Roumanie et en Bulgarie ; elle semble possible en Pologne, en Yougoslavie et en U.R.S.S., à certaines conditions, mais elle est exclue en Hongrie et en Tchécoslo-

³⁶Tels par exemple, au Canada, la Commission de surveillance de la rivière Poplar, à la frontière canado-américaine entre la province de Saskatchewan et l'État du Montana, et la Commission de surveillance de l'émissaire de l'Île-aux-Vaches, à Montréal.

³⁷Migairou, *supra*, note I à la p. 41.

vaque³⁸. Par ailleurs, la plupart des actes administratifs comportant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sont exclus du contrôle des tribunaux.

En Hongrie, certaines garanties juridiques des droits fondamentaux sont prévues par le droit national, qui reconnaît aux citoyens et aux groupes certains droits d'action. Les atteintes aux droits fondamentaux peuvent être portées devant le Conseil de droit constitutionnel, mais celui-ci n'a pas compétence pour se prononcer sur les lois du Parlement, les décrets-lois ou les jugements des hautes cours de justice. Les actes administratifs de niveau local peuvent être contestés devant les tribunaux judiciaires. En 1983, par exemple, 2 % des décisions locales ont fait l'objet de recours³⁹. Pour les actes administratifs de niveau local, il existe aussi une Commission nationale de contrôle populaire, dont le président est membre du Conseil des ministres. Enfin, les décisions administratives locales ou cantonales sont susceptibles de contrôle hiérarchique, sur plainte des citoyens ou des groupes directement concernés.

De tous les pays de l'Est, seule la Pologne s'est dotée d'un Ombudsman. Cette institution toute récente date de 1987. Défini comme « social spokesman for citizen's rights at local government level », comme garantie institutionnelle des droits fondamentaux au niveau local, l'Ombudsman est indépendant des hiérarchies administrative et judiciaire et répond de ses activités devant le Parlement⁴⁰. En principe, les interventions de l'Ombudsman doivent faciliter les rapports des citoyens avec l'Administration publique, au niveau local.

Dans les pays de l'Est, de manière générale, les actes administratifs peuvent faire l'objet d'un contrôle hiérarchique ou politique. Très peu de décisions administratives sont susceptibles de contrôle judiciaire. En Yougoslavie et en Pologne, la juridiction administrative peut toutefois entendre des appels contre 90 % des actes administratifs. Ce sont les seuls pays de l'Est qui soient dotés de tribunaux administratifs. La Hongrie souhaite toutefois créer une telle juridiction administrative.

En U.R.R.S., depuis juillet 1987, un nouveau texte de loi permet d'attaquer certaines décisions administratives devant les tribunaux judiciaires. Mais c'est toutefois en Roumanie que les droits d'action contre les décisions

³⁸Moor et Woehrling, *supra*, note 30 à la p. 70.

³⁹Soit 27 500 décisions sur 1 500 000 : E. Konrad, « L'Affirmation des droits de l'Homme dans les constitutions et les traités internationaux » dans *Études de droit constitutionnel hongrois*, *supra*, note 13, 168.

⁴⁰Note, « Viewpoint Civil Rights » (1987) 30 *Polish Perspectives* 112 à la p. 112.

administratives sont les plus étendus et, paradoxalement, les moins utilisés⁴¹.

Notons enfin que les responsabilités administratives en matière d'environnement ne sont pas nécessairement centralisées. En l'absence d'un ministère de l'Environnement, dans la plupart des pays socialistes, les responsabilités administratives et le pouvoir réglementaire sont partagés entre plusieurs organisations et institutions. C'est le cas, notamment, de la Tchécoslovaquie, où la protection de l'environnement relève à la fois de la compétence d'une trentaine d'organismes fédéraux, nationaux et locaux⁴². Cette multiplication des niveaux d'intervention ne favorise ni l'exercice des recours administratifs ni la circulation de l'information relative aux politiques environnementales.

Conclusion

Le droit à un environnement sain n'a pas de reconnaissance effective dans les pays de l'Est. Il n'existe que comme déclaration, comme élément d'un programme constitutionnel, lequel ne s'actualise pas dans les politiques et le droit national.

Défini dans nos pays à la fois comme droit à l'information, droit de participation aux décisions administratives, droit d'action pour protéger et défendre l'environnement, ce droit à l'environnement n'a pas de correspondance à l'Est. La reconnaissance constitutionnelle qu'on lui attribue dans les pays socialistes ne s'accompagne pas de garanties juridiques et politiques, ni d'une véritable mise en oeuvre législative.

Malgré cette absence de mise en oeuvre, l'affirmation constitutionnelle des droits fondamentaux que l'on retrouve dans les constitutions socialistes est du plus grand intérêt. Elle sert de fondement aux revendications des groupes et des personnes face à l'État.

Grâce à l'affirmation des droits de solidarité dans les constitutions socialistes, ceux-ci apparaissent comme le prolongement logique des droits civils et des droits socio-économiques fondamentaux. Ils ne les précèdent pas, ils en constituent une application concrète.

En ce sens, l'affirmation constitutionnelle du droit à l'environnement peut être porteuse, à long terme, d'un droit national différent. Un droit

⁴¹Entrevue avec L. Racsányi, Budapest, Académie des Sciences de Hongrie (10 août 1987). Le docteur Racsányi rédige une thèse sur le contrôle des actes administratifs dans les pays de l'Est.

⁴²Z. Madar, « L'administration de l'environnement en Tchécoslovaquie » dans Centre international de droit comparé de l'environnement, éd., *Évolution et perspectives du droit de l'environnement en droit comparé*, Paris, P.U.F., 1986, 114.

national où les droits fondamentaux de première génération occuperont plus de place. On sent poindre ce raisonnement dans les débats actuels pour la suppression de la peine de mort en U.R.S.S. Rappelons que, de tous les pays de l'Est, seule la R.D.A. a aboli la peine de mort, en juillet 1987⁴³.

La lutte pour la reconnaissance effective des droits de solidarité se révèle inséparable de la lutte pour la défense des droits fondamentaux de la personne. Les droits de solidarité rejoignent et renforcent les droits fondamentaux traditionnels, parce qu'ils font éclater les cadres habituels des relations entre l'État et les citoyens en raison de leur nature essentiellement collective. En ce sens, ils sont porteurs d'un droit nouveau. C'est du moins ce qu'espèrent les Hongrois, en travaillant à la rédaction d'une nouvelle constitution. C'est peut-être aussi ce qu'on peut espérer d'un éventuel changement de régime, en Pologne et en Roumanie.

⁴³« U.R.S.S. : Plaidoyer pour la suppression de la peine de mort » *Le Monde* (20 août 1987) 4.