
Le droit soviétique de l'environnement

Maryse Grandbois*

La catastrophe nucléaire de Tchernobyl a révélé au monde la situation alarmante de l'environnement en U.R.S.S. Confronté à cette réalité, le gouvernement soviétique a réagi avec une prolifération de lois visant à protéger l'environnement dans un contexte de restructuration économique. L'auteure examine ces différents développements législatifs et analyse les diverses forces économiques, politiques et sociales qui font obstacle à leur succès.

The Chernobyl nuclear disaster revealed to the world the critical environmental situation in the Soviet Union. The Soviet government attempted to respond with a proliferation of legislative enactments aimed at protecting the environment within the context of economic restructuring. The author examines these laws and analyses the various political, economic and social forces that are impeding, and sometimes thwarting, their success.

* Professeure, Département des Sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.

Sommaire

Introduction

- I. Le droit de l'environnement et le développement économique
 - A. *Le contrôle des pollutions*
 - B. *L'utilisation rationnelle des ressources naturelles*
 - C. *La responsabilité des entreprises*
- II. La restructuration
 - A. *La réforme législative et administrative*
 - B. *L'information et la participation de la population*
 - C. *La coopération internationale*

Couclusiou

* * *

L'explosion de Tchernobyl, le 26 avril 1986, coupe l'histoire soviétique en deux, casse toutes les certitudes [...] La société soviétique, les peuples qui la composent découvrent d'un coup à Tchernobyl qu'en U.R.S.S., puissance, progrès, maîtrise de la technologie et de la nature ne recouvrent que faiblesse, retard, sous-développement technique, destruction de la nature.¹

Introduction

Comme le soutient la soviétologue Hélène Carrère d'Encausse, l'accident nucléaire de Tchernobyl a marqué pour Gorbatchev et la société soviétique un « tournant politique radical »². Les nombreux changements survenus depuis 1986 sont inséparables de cette prise de conscience provoquée par la catastrophe environnementale de Tchernobyl. En foi de quoi, mais aussi pour des raisons politiques et stratégiques, la *perestroïka* et la *glasnost* se sont d'abord traduites en matière d'environnement.

La catastrophe de Tchernobyl a catalysé l'inquiétude de tous ceux et celles qui, de par le monde, se préoccupent de la protection de l'environnement. Elle a attiré l'attention de l'Occident sur la multitude de problèmes écologiques

¹H. Carrère d'Encausse, *La gloire des nations ou la fin de l'empire soviétique*, Paris, Fayard, 1990 à la p. 14.

²*Ibid.*

auxquels doit faire face l'U.R.S.S. Plusieurs observateurs internationaux estiment même que cet accident a créé une brèche dans les structures du système soviétique, notamment en matière d'information³. C'est ainsi que certaines pratiques sociales nouvelles ont permis de confronter quelques-unes des idées mises de l'avant par Gorbatchev.

Dans les années suivant Tchernobyl, l'environnement est vite devenu un point de référence pour l'analyse des politiques internes de l'U.R.S.S. ; d'une part, parce que la question environnementale rassemble, tout à la fois, « l'étude d'une situation concrète et l'analyse d'un phénomène politique »⁴ et, d'autre part, parce qu'elle offre un angle d'approche fructueux pour l'étude des sociétés. Depuis Tchernobyl, on connaît la gravité de la situation et l'ampleur des problèmes de pollution en U.R.S.S. Au-delà des inquiétudes suscitées par l'atome, on sait maintenant que la pollution de l'atmosphère et celle de l'eau atteignent des niveaux très alarmants dans l'ensemble du pays et que la détérioration de l'environnement a pris des proportions catastrophiques dans les régions adjacentes à la mer de l'Aral et en Asie centrale, tout comme en Sibérie du sud et en Ukraine⁵.

Si l'Occident a été stupéfié, ces problèmes environnementaux n'ont pas laissé la population de l'U.R.S.S. indifférente. Peu à peu, des voix se sont fait entendre, des groupes se sont formés. Puis, à force de revendications soutenues, ces derniers ont obtenu la fermeture de certaines usines et la reconversion de certaines autres. Citons, à titre d'exemple, l'arrêt de la production de gaz de l'usine de l'Astrakhan, le rejet des projets de détournement des eaux de la Volga, l'arrêt de la construction de deux centrales nucléaires⁶ et la transformation éventuelle du complexe pétrochimique du lac Baïkal en fabrique de meubles⁷.

³M. Tatu, « Un test pour le système » (1986) 51:3 Politique étrangère 679 à la p. 679.

⁴P. Hubert, « Réflexions sur les problèmes de l'environnement et la contestation écologique dans les pays de l'Est » (1989) 133 Problèmes économiques 10.

⁵M.R. Khalibullov, J.T. DeBardeleben et A.B. Sacks, « New Trends in Soviet Environmental Policy » dans *Field Staff Reports*, t. 1, Indianapolis, University Field Staff Int'l, 1990 à la p. 1. Sans vouloir dresser un tableau exhaustif de cette situation, on peut aussi souligner que la dégradation des sols marque 16 % de tout le territoire ; que, selon les statistiques du ministère de la Santé, les normes de contrôle de la pollution atmosphérique sont dépassées dans plus de cent villes ; que 40 % de l'eau est contaminée dans des concentrations dix fois supérieures aux niveaux acceptables ; que, chaque année, quinze milliards de mètres cubes d'eaux usées sont rejetées sans traitement dans les fleuves et rivières (« Environmental Protection : A Report Card » (1987) 39 Current Digest of the Soviet Press 9 [ci-après « Environmental Protection »]) ; que les pesticides causent 14 000 décès par année et que le taux de cancer ne cesse d'augmenter, même dans les régions éloignées du Nord. Sur ce dernier point, voir J. Loupandine, « La radioactivité affecte les ethnies du Grand Nord » (1989) 621 Problèmes politiques et sociaux 5 à la p. 6.

⁶J.T. Debardeleben, « Economic Reforms and Environmental Protection in the U.S.S.R. », Colloque de l'Association d'économie politique, Montréal, octobre 1989 aux pp. 20-21. Le texte de Debardeleben a récemment été publié dans (1990) 31:4 Soviet Geography 237.

⁷Celle-ci est prévue pour les années 1991-1995. Voir, *supra*, note 4 à la p. 11.

Mais, par-delà ces victoires et cette exubérance première, nombre de questions se posent. Quelle est l'importance réelle et l'efficacité véritable de ces mouvements de contestation ? Ont-ils vraiment réussi à faire fermer un millier d'usines, comme on le dit souvent ? Ces fermetures n'auraient-elles pas plutôt été « décidées de façon unilatérale par des autorités plus soucieuses d'apaiser le mécontentement populaire que de préserver le bon fonctionnement d'une filière industrielle »⁸ ? Ces groupes écologistes témoignent-ils, de quelque façon que ce soit, de l'intégration de l'U.R.S.S. dans le système mondial d'interdépendance et de communication⁹ ? Les victoires environnementales souvent évoquées ont-elles été à l'origine des réformes du droit de l'environnement soviétique, initiées depuis 1988 ? Et, comment ces réformes sont-elles mises en oeuvre ? Quelle est la qualité de l'information environnementale qui nous parvient des pays de l'Est en général et de l'U.R.S.S. en particulier ? Nombre d'observateurs et d'analystes ont maintes fois souligné la qualité inégale, voire même douteuse de l'information en provenance de ces pays. De plus, il faut apprendre à se méfier de ces renseignements qui peuvent être sans rapport avec l'évolution réelle des faits¹⁰. Ainsi, on pourrait facilement croire, quelque soit la source des renseignements, que l'opposition à l'usine de pétrochimie du lac Baïkal est tout à fait récente, alors qu'elle date du début des années soixante.

Voilà autant de questions et de réflexions qui nous venaient spontanément à l'esprit avant d'entreprendre notre séjour d'étude en U.R.S.S., en octobre 1990, à l'invitation de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie des Sciences de Moscou¹¹. Toutes ces questions et réflexions nous paraissaient et nous paraissent toujours intimement liées à la réforme du droit relatif au contrôle des pollutions ainsi qu'à la mise en place des conditions nécessaires au développement durable, particulièrement en ce qui a trait à l'utilisation des ressources naturelles.

L'U.R.S.S. s'est récemment engagée sur la voie de la coopération internationale et a signé avec le Canada, en 1989, un accord bilatéral sur la protection de l'environnement. Partant, nous avons voulu savoir quelle était la contribution de l'U.R.S.S. à l'élaboration du droit international de l'environnement et quels effets ses engagements internationaux produisaient en droit interne.

⁸M.-A. Crosnier, « Désarroi et crise d'autorité en U.R.S.S. » (1990) 349 *Courrier des pays de l'Est* 3 à la p. 6.

⁹Z. Hegedus, « L'émergence des mouvements verts et alternatifs » (1990) 636 *Problèmes politiques et sociaux* 25 à la p. 26.

¹⁰*Supra*, note 4 à la p. 11.

¹¹Nous avons séjourné un mois à Moscou, dans le cadre du programme d'échanges de chercheurs entre le Canada (Association des universités et collèges du Canada) et l'U.R.S.S. (Académie des Sciences de l'U.R.S.S.).

Dans la première partie de ce texte, nous analyserons les mécanismes juridiques d'intégration de la protection de l'environnement au développement économique de l'U.R.S.S. Nous nous intéresserons plus particulièrement à l'impact qu'exerce le droit sur la lutte contre les pollutions et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, de même qu'au régime de responsabilité civile et pénale des entreprises d'État.

La deuxième partie du texte portera sur la restructuration de l'administration de l'environnement, entreprise en 1988, avec l'intention d'instaurer une plus grande transparence et une plus grande centralisation. Nous analyserons le processus général de cette réforme, les mécanismes destinés à favoriser l'information et la participation de la population, de même que les dispositions liées à la coopération internationale, en particulier avec le Canada.

I. Le droit de l'environnement et le développement économique

Au cours des quinze dernières années, l'économie de l'U.R.S.S. n'a cessé de régresser, entraînant à la fois une baisse générale de la production, de la qualité et de la disponibilité des produits¹². Depuis 1989, l'U.R.S.S. connaît une aggravation sans précédent des pénuries de toutes sortes¹³.

Malgré ses énormes difficultés de production et ses déconvenues politiques et sociales, l'Union soviétique ne peut plus continuer à fonctionner comme si les questions environnementales étaient choses secondaires. Les dommages causés à l'environnement en ce pays sont si importants qu'en certains cas la catastrophe est imminente. Pourtant, les mesures concrètes tardent à venir, même si, dans l'allocution qu'il prononçait devant les Nations Unies en 1988, M. Gorbatchev reconnaissait l'urgence d'évaluer, à l'échelle mondiale, l'ampleur de la menace écologique ; et déclarait également que son pays serait prêt à participer à la création d'un centre de secours d'urgence¹⁴.

Depuis la catastrophe de Tchernobyl, la réglementation nationale a intégré ces préoccupations environnementales dans nombre de lois. Ces nouvelles dispositions viennent compléter le droit de la protection de l'environnement en vigueur depuis le début des années 1970. Elles portent principalement sur le contrôle des pollutions et sur l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, deux secteurs dont la réglementation est nécessaire à la réalisation du développement durable.

¹²S. Bialer, « Primat de la reconstruction intérieure » dans L. Mandeville, éd., *L'U.R.S.S. et le monde*, 3 à la p. 5.

¹³Selon l'Institut fédéral de recherche sur la demande des biens de consommation et la conjoncture commerciale, seuls 10 % des produits périssables et 4 % des biens durables ont été disponibles en permanence pour l'année 1989 (Crosnier, *supra*, note 8 à la p. 9).

¹⁴M.H. Gorbatchev, Allocution, Assemblée générale des Nations Unies, New York, 7 décembre 1988, extraits reproduits dans Mandeville, éd., *supra*, note 12, 30 à la p. 31.

À l'Est comme à l'Ouest, cependant, l'adoption de lois ne suffit pas en soi à assurer la protection effective de l'environnement. Là-bas comme ici, la mise en oeuvre concrète du droit de l'environnement se heurte traditionnellement à plusieurs obstacles. En U.R.S.S., on compte au nombre de ces obstacles, la centralisation du processus décisionnel en matière économique, la puissance des groupes de pressions industriels, les choix énergétiques et les réticences politiques à la libre circulation de l'information¹⁵. C'est en partie pour remédier à ces difficultés que l'U.R.S.S. s'est dotée, en 1987, d'un nouveau régime de responsabilité des entreprises d'État.

A. *Le contrôle des pollutions*

En U.R.R.S., comme dans la plupart des pays occidentaux, le droit relatif au contrôle des pollutions s'est développé à partir de la fin des années 1960. Le droit soviétique de l'environnement a pris comme point de départ des lois et réglementations déjà existantes sur l'hygiène publique. Le droit s'est peu à peu enrichi, d'abord, en 1968, avec la *Loi sur le contrôle des terres* ; puis, en 1970, avec les *Principes fondamentaux des lois sur l'eau* ; la *Loi sur les mines*, en 1975 ; enfin la *Loi sur la protection atmosphérique* ainsi que la *Loi sur la protection du monde animal*, en 1980¹⁶. Une multitude d'actes normatifs — on en compte environ cinq mille¹⁷ — des codes, lois, décrets et règlements provenant des Sovièts, du Présidium, du Conseil des ministres, des diverses organisations sociales, du comité d'arbitrage et de chacune des Républiques, concourent à réglementer l'ensemble des pollutions¹⁸. Viendraient éventuellement s'ajouter à cela plusieurs projets de loi actuellement en cours de rédaction, tant au niveau fédéral que dans chacune des Républiques¹⁹.

Cet ensemble législatif s'avère toutefois aussi complexe qu'inefficace. Si l'on excepte la situation économique catastrophique qui incite les autorités locales à la tolérance envers certaines entreprises très polluantes, deux facteurs principaux contribuent à mettre ces législations en échec. Il y a, d'une part, le caractère particulièrement fragmenté de l'administration publique et, d'autre part, l'incertitude politique actuelle causée par l'éventualité d'un nouveau partage des pouvoirs entre le gouvernement central et les Républiques. À ce chapitre, le droit des ressources naturelles constitue un domaine privilégié de l'expression de cette incertitude et permet d'apprécier l'ensemble des difficultés

¹⁵L. Migairou, « Environnement et mouvements écologiques dans les pays de l'Est » dans H. Schreiber, éd., *L'U.R.S.S. et l'Europe de l'Est*, Paris, La Documentation française, 1987, 27 à la p. 29.

¹⁶Voir, W.E. Butler, *Soviet Law*, London, Butterworths, 1988 à la p. 274.

¹⁷O.S. Kolbasov, « The Concept of Ecological Law » (1989) 4 Conn. J. Int'l L. 267 à la p. 271.

¹⁸*Supra*, note 16 à la p. 44.

¹⁹O.S. Kolbasov, « Environmental Law Administration and Policy in the U.S.S.R. » (1988) 5 Pace Env't. L. Rev. 439 à la p. 442.

qu'éprouve l'État soviétique à mettre en place des mesures efficaces de contrôle.

Nationalisées en 1917, les ressources naturelles appartiennent à l'État qui en concède les « droits d'usage » à des particuliers ou à des collectivités²⁰. La planification de l'exploitation de ces ressources, organisée sur une base sectorielle, concerne au premier chef trente-neuf ministères et comités d'État fédéraux, de même que les quarante ministères des Républiques²¹. Aucune structure de coordination ne pallie aux difficultés causées par cette fragmentation administrative. Il n'est pas davantage prévu qu'une législation particulière ait prééminence sur l'ensemble des autres. Il est vrai, certes, dans les circonstances actuelles, que toute tentative de coordination ne pourrait que se heurter à de nouvelles difficultés d'ordre constitutionnel. Aucun changement n'est attendu jusqu'à la signature d'une nouvelle Constitution soviétique.

Selon l'actuel partage des compétences, les lois du gouvernement central, portant sur des objets communs à l'ensemble du pays, tels les ressources naturelles, doivent être appliquées dans chacune des Républiques. Les Républiques ont cependant adopté des lois relatives à l'exploitation des ressources naturelles dès les années 1950 et 1960²² mais, selon la Constitution, les lois du gouvernement central prévalent, même si elles ne sont venues s'imposer à cet ensemble qu'à partir des années 1970²³. Les normes environnementales prescrites en cette matière par le gouvernement central doivent donc être respectées par les Républiques, même si celles-ci peuvent adopter des dispositions plus rigoureuses.

Certaines Républiques ne veulent plus de ce partage législatif des pouvoirs et réclament davantage d'autonomie. Elles refusent d'avaliser plus longtemps cette prépondérance de l'État central. Elles ont adopté des amendements à leur Constitution et se sont ainsi donné le droit de rejeter toute loi fédérale allant à l'encontre des intérêts de la République. C'est notamment le cas de la Georgie, de l'Estonie, de la Lituanie, de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie et de la Lettonie²⁴. Dans cette perspective, l'environnement apparaît à la fois comme un enjeu et un lieu d'affrontement privilégié entre les Républiques et le gouvernement de l'Union. En fait, le fédéralisme soviétique n'est pas à l'abri des répétitions, doubles emplois, différences injustifiées et vides juridiques qui rendent parfois l'application des lois bien aléatoire.

²⁰*Supra*, note 16 à la p. 277.

²¹Khalibullov, DeBardleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 4 ; E.N. Litsitsyn, « Information and Environmental Legislation » (1989) 4 Conn. J. Int'l L. à la p. 429.

²²Ces lois ont été rassemblées sous forme de codes par les diverses Républiques. Voir B. Jancar-Webster, *Environmental Management in the Soviet Union and Yugoslavia : Structure and Regulation in Federal Communist States*, Durham, Duke University Press, 1987 à la p. 214.

²³C.E. Ziegler, *Environmental Policy in the U.S.S.R.*, London, Frances Pinter Publishers, 1987 à la p. 82.

²⁴*Supra*, note 1 aux pp. 169 et 255.

La Constitution soviétique de 1977 impose à l'État de prendre des mesures générales pour assurer la protection de l'environnement et le maintien de la qualité de l'atmosphère et des eaux. Le texte de l'article 18 de la Constitution se lit comme suit :

In the interests of present and future generations, the necessary measures shall be taken for the protection and scientifically well-founded rational use of land, its minerals, water resources, flora and fauna, for the preservation of air and water purity, for ensuring the reproduction of natural wealth, and improvement of the human environment.²⁵

Suite à cet énoncé politique, l'U.R.S.S. a adopté, en 1980, la *Loi sur la protection de l'atmosphère*²⁶. Cette loi, calquée sur le *Clean Air Act* américain²⁷, permet au Conseil des ministres d'adopter des normes maximales pour les concentrations de polluants²⁸. Ainsi, en principe, toute nouvelle entreprise doit respecter les limites d'émission de polluants imposées par ces normes. Et, si nécessaire, des correctifs technologiques doivent être apportés aux entreprises existantes, pour qu'elles puissent se conformer à cette loi et à ses règlements²⁹. Le processus de détermination de normes a nécessité la participation de plusieurs autorités administratives, tour à tour responsables de la recherche, de la législation, de la négociation avec les entreprises ou de la surveillance de la pollution atmosphérique³⁰. Après toutes ces consultations et au fil des ans, des normes de concentrations maximales permises, appelées P.D.K., ont été adoptées pour 2000 produits³¹. Malgré cela, la loi a été d'une application bien peu efficace, les normes à respecter variant d'une entreprise à l'autre, selon le degré de dangerosité des émissions polluantes et selon le niveau de la pollution régionale³².

²⁵S.A. Finder, « Some Problems in Implementing Soviet Air Pollution Legislation » (1984) 10 Rev. Socialist L. 27 à la p. 33.

²⁶*Supra*, note 16.

²⁷42 U.S.C. 7401 (1982 & Supp. V. 1987).

²⁸N.A. Robinson et G.R. Waxmonsky, « The U.S.-U.S.S.R. Agreement to Protect the Environment : 15 Years of Cooperation » (1988) 18 *Env. L.* 403 aux pp. 441-42.

²⁹Il s'agit principalement de l'installation de filtres et autres appareils de purification de l'atmosphère, dont les coûts ont parfois représenté jusqu'à 80 % du budget de protection de l'environnement de l'État central, pour la période 1976-1978 (*supra*, note 23 à la p. 108). Les soviétiques affirment que ces installations permettent de filtrer 75 % des polluants (S. Khodorkovskaia, « The Effectiveness of Protection of the Atmosphere » (1985) 27 *Problems of Economics* 59 à la p. 70). L'État préconise également l'utilisation de l'électricité et du gaz naturel comme combustibles de remplacement du charbon, ainsi que l'aménagement de ceintures vertes autour des villes. Ces programmes sont cependant loin d'être en voie de réalisation dans l'ensemble du pays.

³⁰Finder, *supra*, note 25 à la p. 29.

³¹*Supra*, note 22 à la p. 54.

³²Comme c'est le cas, par exemple, en Finlande. Voir Ministry of Environment, Environmental Protection Department, *Environmental Protection in Finland : National Report 1987*, Helsinki, Government Printing Centre, 1988 à la p. 96 et s. [ci-après *Environmental Protection in Finland*].

Au cours du dixième plan quinquennal, l'U.R.S.S. a investi 837 millions de roubles pour améliorer la qualité de l'atmosphère³³. Grâce à des lignes directrices adoptées en 1983³⁴, l'U.R.S.S. peut maintenant calculer le rendement de ses investissements en capital dans tout projet destiné à améliorer la qualité de l'atmosphère. C'est ainsi que les économistes soviétiques affirment que l'efficacité de ces investissements a diminué de 40 % au cours des années, passant d'une réduction de 33 kilos par rouble investi à une réduction de 22 kilos par rouble investi en 1982³⁵. Cette baisse de rendement est en grande partie attribuable, soutient-on, au développement inégal de la technologie d'épuration de l'atmosphère. Mais elle tient aussi à l'absence de programmes de dépollution de même qu'à l'absence de mécanismes juridiques de mise en oeuvre dans la *Loi sur la qualité de l'atmosphère*.

Ainsi, la fabrique de pétrochimie de Kirovakan, en Arménie, continue-t-elle d'émettre dans l'atmosphère vingt-cinq tonnes de polluants par jour. Et l'usine de métallurgie de Lipestk, quant à elle, n'a été condamnée qu'à 150 roubles d'amende après avoir été trouvée coupable de douze délits de pollution atmosphérique³⁶. En fait, ces exemples sont légion car très peu d'entreprises sont traduites devant les tribunaux et les amendes imposées se font fort peu dissuasives. L'amende moyenne ne dépasse jamais cinquante roubles, elle se situe le plus souvent autour de dix roubles³⁷. Avec de telles sanctions, les dirigeants d'entreprises choisissent de payer l'amende et continuent de polluer pour obtenir des bonis de production³⁸. Par ailleurs, les normes ne sont pas très rigoureuses et elles varient en fonction des réalités économiques et des situations locales. C'est ainsi, par exemple, qu'après l'accident de Tchernobyl, les normes de pollution atmosphérique ont été assouplies à deux reprises, une première fois en 1986 et la seconde en 1987³⁹.

Bien que la pollution des eaux soit plus immédiatement visible que la pollution atmosphérique et qu'elle se trouve aujourd'hui au centre des préoccupations écologiques, les contrôles des effluents de métaux et de pesticides, ainsi que des déchets industriels et chimiques, ne sont guère plus efficaces⁴⁰. Au pre-

³³Un investissement qui représente moins de 10 % des investissements effectués au titre de la protection de la nature (Khodorkovskaia, *supra*, note 29 à la p. 59).

³⁴*Ibid.*

³⁵*Ibid.* aux pp. 62-64.

³⁶On recensait en 1984 un total de 223 poursuites pour pollution de l'atmosphère ou de l'eau, intentées en vertu des différents codes criminels des Républiques. Finder, *supra*, note 25 aux pp. 31-32.

³⁷Entrevue avec M. Mikhaïl Brinchuk, Institut de l'État et du Droit, Académie des Sciences de Moscou, 30 octobre 1990, Moscou.

³⁸Finder, *supra*, note 25 à la p. 32.

³⁹Entrevue avec M. Mikhaïl Galyatin, Institut de l'État et du Droit, Académie des Sciences de Moscou, 12 octobre 1990, Moscou.

⁴⁰G.A. Nekrasova, « Legal Protection of Ground Waters in the U.S.S.R. » (1989) 4 Conn. J. Int'l L. 361.

mier chef, il faut constater que les autorités ont adopté et adoptent toujours une attitude passive et conciliante à l'égard des entreprises polluantes et ce malgré l'existence de mesures nationales et locales de contrôle. À Léninegrad, par exemple, les effluents des usines de pâtes et papier constituent une menace permanente à l'approvisionnement en eau potable de la ville⁴¹. Pourtant, selon le cadre général établi en 1939, complété ensuite par la *Loi sur les ressources en eau*⁴² et l'adoption de mesures ponctuelles de dépollution, les droits d'usage de l'eau sont accordés par l'État (pour des périodes de trois ans, de vingt-cinq ans ou à perpétuité). De plus, les sources et conduites d'acheminement des eaux potables sont protégées par des « zones de protection sanitaire », en vertu de la *Loi sur la santé publique*⁴³. En dépit de ces droits réservés et des lois et réglementations sur le contrôle des effluents des usines, la dégradation des eaux se poursuit.

Les autorités soviétiques mettent du temps à réagir. Elles n'ont ordonné qu'en 1987 la fermeture des deux moulins à papier du lac Baïkal, lequel constitue la plus ancienne et importante source d'eau du pays, après plus de vingt ans de luttes populaires. Cette source représente près d'un cinquième des réserves d'eau mondiales et 80 % des réserves d'eau de l'U.R.S.S.⁴⁴ Cette situation a permis au lac Baïkal, déjà chargé de valeurs symboliques⁴⁵, de devenir à la fois un enjeu et un premier événement déclencheur pour le mouvement écologiste soviétique⁴⁶.

Selon les observateurs, la victoire des écologistes n'est pas encore définitive. Les arrêtés du Conseil des ministres, ordonnant la fermeture des moulins à papier et la reconversion de ces entreprises en fabriques de meubles, autorisaient les dirigeants de l'entreprise à aménager une nouvelle conduite pour déverser provisoirement les eaux usées dans la rivière Irkoust⁴⁷. De plus, la fermeture de l'usine de pâtes et papier, prévue pour 1995⁴⁸, n'a pas été ratifiée par

⁴¹Entrevues avec les professeurs Anaskin, Sergueïev et Shesteriuk, Faculté de droit, Université de Léninegrad, 22 octobre 1990, Léninegrad. Voir aussi « Steps Taken to End Lake Ladoga Pollution » (1987) 39 Current Digest of the Soviet Press 10.

⁴²*Supra*, note 16.

⁴³*Ibid.* à la p. 278.

⁴⁴A.G. Tamavskii, « Law and Voluntary Nature Conservation in the U.S.S.R. » (1989) 4 Conn. J. Int'l L. 373.

⁴⁵Tel qu'en témoigne cet extrait du roman de Valentin Raspoutine, *Sibérie, Sibérie* :

Lorsque l'on pense au Baïkal, qu'on cherche à le comparer, le lac Tétetskoïé s'impose à l'esprit. Non pas comme un égal, non, le Baïkal n'a pas d'égal au monde, mais comme un frère cadet, créé du même coup de baguette magique, issu d'une même graine (extrait reproduit dans *Littérature et art soviétiques 1989*, Moscou, Agence de presse Novosti, 1990, à la p. 36).

⁴⁶*Supra*, note 23 à la p. 74.

⁴⁷Ces arrêtés ont été adoptés le 13 avril et le 12 mai 1987 (*supra*, note 44).

⁴⁸*On Measures to Ensure the Protection and Rational Use of Natural Resources of the Lake Baïkal Basin*, 1987-1995, arrêté du 10 mai 1987 [dans les dossiers de l'auteure].

les autorités locales et les entreprises poursuivent leurs opérations depuis l'adoption des arrêtés de 1987⁴⁹. La nécessité constitutionnelle de l'intervention de plusieurs administrations, ajoutée à l'incurie presque générale des autorités locales, contribuent donc à rendre certaines réglementations particulièrement inefficaces.

B. *L'utilisation rationnelle des ressources naturelles*

La Constitution soviétique de 1977, le programme du Comité central du Parti et les Résolutions des XVII, XVIII et XIXième Congrès ont été unanimes à proclamer la nécessité de mettre en oeuvre des principes d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Pour réaliser ce programme, les Soviétiques ont adopté une double stratégie : le recyclage des déchets et l'introduction de procédés et technologies écologiques dans le développement économique. Ces deux volets connaissent de grandes difficultés de réalisation et aucun ne s'est traduit par l'adoption d'un dispositif juridique efficace. Force est de constater qu'à défaut de ces réalisations, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ne s'est pas imposée comme un élément essentiel de la planification soviétique. Bien au contraire, la planification environnementale elle-même fait toujours défaut, faute de coordination des politiques et d'adoption d'une méthodologie commune et uniforme pour l'ensemble des planifications⁵⁰. Les politiques d'utilisation de l'eau par exemple, sont si peu rationnelles qu'elles sont en partie responsables des déséquilibres de la région de l'Aral⁵¹.

Le droit relatif au recyclage des déchets n'est pas plus efficace que les autres mesures de rationalisation des ressources. Il existe, dans ce domaine aussi, divers règlements et lois, mais aucun n'est d'application générale. Aucune loi précise ne régit la collecte, le transport, l'entreposage et la disposition des déchets⁵². Encore faut-il ajouter que seules quelques entreprises recyclent, réemploient ou réutilisent les déchets, faute de suivi et de stimulants économiques⁵³. Selon M. Mikhaïl Brinchuk, de l'Institut de l'État et du Droit, il n'y a pas d'inventaire, ni d'estimation précise disponible du volume des déchets produits en U.R.S.S.⁵⁴. On estime généralement que l'U.R.S.S. produit

⁴⁹Entrevues réalisées à Moscou et Léningrad en octobre 1990.

⁵⁰Khodorkovskaia, *supra*, note 29 aux pp. 72-73 ; B. Rabinovitch, « The Effectiveness of Natural Resource Utilisation » (1985) 28 *Problems of Economics* 21 à la p. 24.

⁵¹À cet endroit, l'augmentation du nombre de prises d'eau pour l'irrigation des terres agricoles a fait baisser de quarante pieds le niveau des eaux du fleuve et a provoqué la disparition de plusieurs espèces de poissons et d'oiseaux du delta de l'Aral (N.A. Robinson, « Perestroïka and Priroda : Environmental Protection in the U.S.S.R. » (1988) 5 *Pace Env't. L. Rev.* 351 à la p. 361).

⁵²Entrevues avec Mme Véra Mischenko et M. Mikhaïl Brinchuk, Institut de l'État et du Droit, Académie des Sciences de Moscou, 11 et 15 octobre 1990, Moscou.

⁵³M.M. Brinchuk, « Legal Problems of Hazardous Industrial Wastes in the U.S.S.R. » (1989) 4 *Conn. J. Int'l L.* 353 à la p. 355.

⁵⁴Entrevue, 15 octobre 1990, Moscou.

de cinq à dix milliards de tonnes de déchets par année. Vingt pour cent de ces déchets sont considérés dangereux, et, bien qu'il existe maints sites de dépôts sauvages, la restauration des terrains contaminés ne fait l'objet d'aucune mesure juridique ou économique⁵⁵.

Reconnaissons au passage que certaines des mesures soviétiques visant à réduire le volume des déchets semblent efficaces. C'est le cas notamment de la récupération des bouteilles de verre. La consigne de ces bouteilles a été fixée à une somme équivalent au quart du salaire horaire minimum⁵⁶. Ainsi, et contrairement à ce qui se passe ici, on ne voit pas beaucoup de bouteilles vides dans les rues de Moscou. Il est cependant difficile de conclure à l'efficacité parfaite de cette réglementation à partir d'un tel indice, puisque la pénurie de bière, de vodka et d'eaux gazeuses limite considérablement le nombre de bouteilles en circulation. Notons aussi que, de manière générale, à l'Est comme à l'Ouest, la population locale s'oppose à l'installation de centres de traitement de déchets dans son voisinage. En U.R.S.S., la mobilisation des citoyens contre la localisation de ces sites s'est révélée particulièrement efficace. Ce fut le cas, notamment, à Zagorsk, où la population a obtenu l'arrêt de la construction d'un de ces centres⁵⁷.

Certaines études soviétiques préconisent cependant la systématisation du recyclage et de la réutilisation des déchets. On estime, par exemple, que les opérations de valorisation des déchets permettraient de réduire de 30 % la consommation énergétique en U.R.S.S.⁵⁸ Des études économiques pour la période allant de 1976 à 1980, estiment à 11,4 milliards de roubles les économies réalisées grâce à la valorisation des déchets⁵⁹. On considère en outre que l'énergie fournie par une tonne de déchets solides permettrait d'économiser vingt-cinq tonnes d'huile à chauffage, si la vapeur produite par les incinérateurs était récupérée⁶⁰.

Mais, comme les Canadiens, les Soviétiques imaginent mal que les ressources de leur grand pays puissent s'épuiser à court ou moyen terme. Aussi fait-on peu de cas des solutions proposées. L'idéologie socialiste tient la pollution pour une difficulté temporaire destinée à se résorber d'elle-même avec

⁵⁵*Supra*, note 53 à la p. 358.

⁵⁶P.B. Maggs, « Marxism and Soviet Environmental Law » (1985) 23 Colum. J. Transnational L. 353 à la p. 361.

⁵⁷Entrevues avec Mme Véra Mischenko et M. Mikhail Brinchuk, 11 et 15 octobre 1990, Moscou.

⁵⁸A. Kolosov, « Environmental Protection and the Intensification of the Economy » (1986) 29 Problems of Economics 40 à la p. 48.

⁵⁹208 millions de mètres cubes de déchets de bois, 10,8 millions de tonnes de papier, 1,5 million de tonnes de pneus usés, 2,8 millions de tonnes de textiles, 102,000 tonnes de plastiques ont permis de produire 52 millions de mètres cubes de bois, 87 000 tonnes de papier recyclé et 2 millions de tonnes de textiles (*ibid.* à la p. 52).

⁶⁰*Ibid.* à la p. 46.

l'avènement du communisme⁶¹. Dans cette perspective idéologique, l'Homme soviétique ne fait que refaçonner la nature pour le plus grand bénéfice du peuple⁶². Tel est le sens des grands projets entrepris non seulement sous Lénine, mais encore aujourd'hui. Le détournement de rivières ou celui de fleuves pour améliorer l'approvisionnement en eau de la capitale ne peuvent qu'être bons pour la collectivité, et il est hors de question que de tels projets soient abandonnés sous la seule crainte des conséquences environnementales. Ces projets sont devenus des « mythes politiques » porteurs de solutions économiques concrètes pour le mieux-être de tous.

Cette manière d'appréhender l'environnement en est peut-être à son chant du cygne. L'U.R.S.S. s'est engagée, en mars 1990, sur la voie de l'accès à la propriété privée, du moins pour certaines catégories d'entreprises et de biens. Or, selon les juristes soviétiques, plusieurs lois sont devenues nécessaires pour régir cette propriété collective et privée. Ces lois devront certes pourvoir au partage des droits et obligations sur l'usage de la propriété, mais elles devront également définir concrètement des exigences environnementales, permettre un inventaire des ressources et la mise en oeuvre d'un processus de suivi environnemental⁶³.

L'autre volet de la stratégie concrète, soit l'introduction de procédés technologiques « propres » dans la production industrielle ne semble pas non plus être un objectif en voie de réalisation. Les changements technologiques se font à pas de tortue en U.R.S.S. Les causes en sont multiples mais, pour l'essentiel, elles tiennent à la faible capacité d'innovation technologique des entreprises, au manque de personnel technique qualifié, au cloisonnement administratif qui court-circuite la coopération et la coordination des différentes activités économiques ainsi qu'à l'absence générale de stimulants matériels pour les entreprises⁶⁴. Il faut aussi reconnaître, notent les économistes, que les coûts de remplacement de l'équipement sont souvent peu ou mal évalués, faute de données complètes. Bien que les analyses coûts-bénéfices sont de plus en plus répandues en U.R.S.S., elles ne tiennent pas compte des facteurs liés à la qualité de la vie et sont difficilement intégrées aux politiques environnementales⁶⁵.

À l'encontre de ces facteurs négatifs, il existe dans chaque République, depuis 1986 — effet de la *perestroïka* — des comités de production destinés à

⁶¹C.E. Ziegler, « Soviet Images of the Environment » (1985) 15 British J. Pol. Sc. 365 à la p. 367.

⁶²D.R. Weiner, « The Historical Origins of Soviet Environmentalism » (1982) 6:2 *Env. Rev.* 42 à la p. 43.

⁶³Entrevue avec O.S. Kolbasov, directeur adjoint de l'Institut de l'État et du Droit, 5 octobre 1990, Moscou. Voir aussi, O.S. Kolbasov, « Modern Ecological Policy and the Utilisation of a Global Environmental Protection Strategy » (1988) 5 *Pace Env. L. Rev.* 445 à la p. 448.

⁶⁴*Supra*, note 6.

⁶⁵*Supra*, note 56 à la p. 364.

mettre en oeuvre des stratégies d'utilisation rationnelle des ressources⁶⁶. On retrouve également des comités inter-industriels de l'industrie minière, dont la mission est de réduire le volume de déchets de cette industrie et de promouvoir la production de « produits propres »⁶⁷. La création de ces structures n'a encore engendré aucun programme précis de mise en oeuvre coercitive.

L'utilisation rationnelle des ressources naturelles n'est pas assurée par des moyens de droit. Les lois existent bel et bien, mais elles ne se traduisent presque jamais par des dispositions précises. À titre d'exemple, soulignons simplement l'absence de toute réglementation spécifique prévoyant quel organisme sera chargé d'établir la tarification et de percevoir les sommes dues par les entreprises pour leur consommation d'eau, une consommation qui doit, en principe, être défrayée par les entreprises à partir de 1991⁶⁸. En fait, en U.R.S.S., le droit ne s'impose pas comme le mode de règlement des conflits sociaux, mais plutôt comme un programme politique, comme un guide moral des pratiques ou comme un ensemble de principes idéalistes, souvent irréalisables⁶⁹. Dans sa réalité juridique, l'U.R.S.S. n'est pas un État de droit. Ainsi, le droit de l'environnement contient-il, d'une part, des règles de droit très abstraites et, d'autre part, des principes d'organisation politique et économique plus concrets. Quant aux tribunaux, ils estiment ne pas disposer des moyens techniques et de l'expertise nécessaire pour rendre jugement dans les affaires environnementales⁷⁰.

L'inefficacité générale du droit et l'absence de légalité en U.R.S.S. s'expliquent en grande partie par le rôle dévolu aux tribunaux depuis plus de vingt ans. Ceux-ci ont été absorbés par « une foule d'obligations complémentaires qui ont relégué au second, voire au troisième plan leurs fonctions de gardien de la légalité »⁷¹. Il en est résulté non seulement une raréfaction des poursuites pour les crimes économiques, mais également un affaiblissement général des pouvoirs coercitifs du droit. La notion de légalité s'est à ce point effritée que, pour qu'advienne maintenant un État de droit en U.R.S.S., il faudra sans doute une vaste réforme juridique, touchant à la fois aux lois et à l'organisation des tribunaux⁷².

Certains juristes soviétiques remettent en question l'efficacité du droit de l'environnement depuis l'entrée en vigueur des premières législations spéci-

⁶⁶J. Blaha, « Le recyclage des déchets industriels à l'Est » (1988) 331 *Courrier des pays de l'Est* 552.

⁶⁷G. Hukushkin, « Planning the Rational Utilization of Natural Resources » (1986) 28 *Problems of Economics* 50 à la p. 58.

⁶⁸« Environmental Protection », *supra*, note 5 à la p. 9.

⁶⁹*Supra*, note 23 à la p. 100.

⁷⁰*Ibid.* à la p. 97.

⁷¹M. Gorbatchev, « Rapport pour la XIXe Conférence du Parti communiste de l'Union Soviétique », *Documents et matériaux*, Moscou, Éditions de presse Novosti, 1988, à la p. 69.

⁷²*Ibid.* à la p. 68.

fiques, au milieu des années 1970. Pour eux, ces mesures législatives et réglementaires sont loin de conduire à une utilisation rationnelle des ressources car elles ont été et sont toujours appliquées de façon inégale et sans aucune coordination. Elles constituent, si l'on veut, une expression achevée d'un paradigme environnemental, tout en étant, dans la pratique, une illustration paradoxale de la négligence et de l'incurie administratives⁷³.

En attendant la réforme, il n'y a guère lieu d'espérer mieux pour l'avenir immédiat. Ainsi, les Soviétiques s'apprêtent-ils à étudier un projet de loi destiné à concilier les exigences du développement économique et de la protection de l'environnement. Selon les termes actuels de ce projet de loi, des normes environnementales précises doivent être adoptées pour chacune des activités économiques. Mais, pour l'instant et comme pour bon nombre de lois soviétiques, ce projet de loi ne prévoit aucun délai pour la mise en oeuvre de ce programme. Qui plus est, son étude se heurte déjà à l'opposition de certaines Républiques. La Russie, par exemple, annonçait en octobre dernier qu'elle adopterait sa propre loi de protection de l'environnement, faisant fi du modèle fédéral suggéré.

C. *La responsabilité des entreprises*

La responsabilité des entreprises en matière d'environnement est une question particulièrement complexe en U.R.S.S. D'une part, parce que l'entreprise exerce ses activités dans une relation très étroite avec le pouvoir politique et, d'autre part, parce que les lois existantes ne sont pas claires et, de surcroît, très peu appliquées.

Comme l'a déjà noté Barbara Jancar-Webster, l'entreprise soviétique remplit à la fois une fonction économique, celle de produire des biens et une fonction idéologique, celle de construire le socialisme et d'en illustrer la rentabilité⁷⁴. Dès lors, l'entreprise soviétique se place au-dessus de certaines lois car la conduite des affaires ne peut être modifiée que par des interventions directes du Parti. Or, le Parti est précisément le gardien de cette doctrine et, de ce fait, on ne peut guère espérer qu'il devienne « écologiquement neutre ». Il ne peut, en toute logique, prendre le risque politique d'interrompre ou de réduire la production pour faire cesser des pratiques dommageables à l'environnement ; la production doit d'abord assurer la rentabilité du socialisme.

Le statut particulier de l'entreprise soviétique se marque aussi par le fait qu'elle n'encourt pas de responsabilité civile ou pénale telle que nous la connaissons ici. Les entreprises sont tout au plus susceptibles de se voir infliger des

⁷³*Supra*, note 23 à la p. 81.

⁷⁴*Supra*, note 22 à la p. 123.

⁷⁴*Supra*, note 22 à la p. 123.

sanctions administratives, allant de l'amende à la fermeture provisoire ou définitive. Quant aux dirigeants, ils peuvent encourir des sanctions disciplinaires et être tenus civilement et pénalement responsables de certains actes de l'entreprise⁷⁵. Mais ces sanctions sont toutefois exceptionnelles et le plus souvent totalement arbitraires.

L'entrée en vigueur, en juin 1987, de la *Loi sur les entreprises d'État*⁷⁶ n'a ni simplifié ni amélioré cet état de fait. Par cette loi, les entreprises soviétiques ont obtenu la reconnaissance de leur autonomie économique, permettant leur passage à l'autonomie comptable, à l'autogestion et à l'autofinancement. Au premier janvier 1988, cette loi s'appliquait à 60 % des entreprises⁷⁷ et, depuis le 1er janvier 1990, à la totalité de celles-ci. Là où le bât blesse, c'est que l'accession de toutes ces entreprises à l'autonomie s'accompagne toutefois d'une dilution des dispositions les plus porteuses de changements. C'est ainsi qu'un amendement de 1989 gèle toutes les dispositions relatives aux prix et à la distribution des ressources jusqu'à la fin de l'année 1990⁷⁸. Par ailleurs, même si les entreprises sont devenues autonomes, elles n'ont pas encore obtenu les moyens d'exercer cette autonomie économique. Les commandes de l'État ont été en grande partie maintenues et les entreprises soviétiques continuent de fabriquer des articles qui n'ont pas la faveur des consommateurs mais qui garantissent l'indice de production globale des entreprises⁷⁹, ce qui n'est évidemment pas sans conséquences pour l'environnement.

Tous les programmes et scénarios proposés aux entreprises font preuve de cette même carence : le nouveau modèle économique à construire n'est jamais clairement défini. Un sondage effectué à l'été 1989 par l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales auprès de 158 directeurs d'entreprises industrielles et de transport, démontre à cet égard l'insatisfaction générale des dirigeants d'entreprises : 71 % d'entre eux s'insurgent contre les normes obligatoires régissant les répartitions budgétaires, 64 % dénoncent l'ingérence des ministères, 60 % déplorent l'absence de commerce de gros et 52 % se plaignent du système des prix⁸⁰.

L'imprécision du modèle économique à atteindre et les difficultés économiques auxquelles doivent faire face les entreprises ont pour principal effet de mettre en veilleuse les obligations environnementales. Comme les mesures correctives ou dissuasives sont rarement incluses dans les lois soviétiques, les entreprises font carrément fi des normes environnementales. Cependant, dans les faits, la *Loi sur les entreprises d'État* les oblige à tenir compte des consé-

⁷⁵*Supra*, note 16 aux pp. 279-81.

⁷⁶*Ibid.* à la p. 254 [ci-après *Loi sur les entreprises d'État*].

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸*Supra*, note 8 à la p. 30.

⁷⁹*Supra*, note 71 à la p. 19.

⁸⁰*Supra*, note 8 à la p. 13.

quences environnementales de leurs activités économiques⁸¹. Depuis, les entreprises soviétiques ont été contraintes de mettre sur pied des comités d'environnement, chargés de planifier leurs objectifs et de stimuler l'observation des normes. Ces comités ont vu le jour en 1987, après les résolutions du Conseil des ministres et du Comité central du Parti ordonnant le respect des normes environnementales pour l'attribution des bonis de production⁸². Ces résolutions ont été suivies par l'adoption de lignes directrices prévoyant la création de comités d'environnement dans chaque entreprise. Dénués d'autorité et de ressources, ces comités d'environnement des entreprises sont souvent soumis au contrôle hiérarchique d'un ingénieur en chef qui impose des tâches complexes pour lesquelles les comités manquent d'expertise et d'information. Il en résulte le plus souvent que les efforts de ces comités sont détournés de leurs objectifs premiers, particulièrement lorsque ces comités doivent concilier les lignes directrices générales de protection de l'environnement et les exigences spécifiques imposées à leur entreprise, pour proposer un programme de protection à chacun des ministères⁸³. Comme ces propositions doivent être faites de manière très rigide sur des formulaires officiels et multiples, une telle procédure ne peut que décourager les meilleures volontés. Il en résulte qu'au fil des ans, ces comités sont devenus des organisations sociales qui, chargées de la promotion de la protection de l'environnement sur les lieux de travail, se sont spécialisées dans l'organisation de « semaines de l'environnement » et de concours divers⁸⁴.

Il faut toutefois reconnaître que les lois, décrets et politiques adoptés depuis 1985 ont tenté d'établir un système plus propice au suivi et à l'application des lois sur la qualité de l'environnement. On cite, par exemple, la mise sur pied d'un système d'échantillonnage et de vérification de la qualité de l'atmosphère⁸⁵. Mais, ce système a été plus ou moins abandonné à défaut d'avoir été efficace⁸⁶. Des « polices vertes » et des « procureurs écologistes », ont été formés et chargés de la répression des infractions contre l'environnement. Il existe environ cinquante à soixante de ces comités spéciaux mais la plupart sont peu actifs et leurs membres manquent de formation. Le comité de Léningrad, par exemple, ne s'occupe que d'inspecter les automobiles et de sanctionner les infractions commises par des particuliers⁸⁷.

⁸¹L'article 20 de cette loi stipule bel et bien qu'elles doivent utiliser rationnellement les ressources naturelles, protéger l'environnement contre la pollution, recourir aux technologies propres et contribuer à conserver l'environnement pour les générations actuelles et futures (*supra*, note 16 à la p. 277 ; V.V. Kruglov, « Problems of Improving Ecological Control at the Enterprise » (1989) 4 Conn. J. Int'l L. 325 à la p. 326).

⁸²*Supra*, note 22 à la p. 131.

⁸³*Ibid.* à la p. 133.

⁸⁴Kruglov, *supra*, note 81 à la p. 326.

⁸⁵*Supra*, note 6.

⁸⁶Entrevues réalisées à Moscou en octobre 1990.

⁸⁷Entrevues avec les professeurs Anaskin, Sergueiev et Shesteriuk, Faculté de droit, Université de Léningrad, 22 octobre 1990, Léningrad.

D'autres réformes davantage axées sur l'efficacité ont été proposées par des juristes et des économistes mais elles n'ont pas retenu l'attention des législateurs. L'une d'elles consistait en l'adoption d'une loi sur le contrôle écologique dans l'entreprise. Ce contrôle envisageait un véritable régime de responsabilité civile et pénale⁸⁸. Un autre projet, plus technique, proposait d'imputer le paiement des amendes administratives au budget des entreprises. Cette mesure aurait eu pour effet de réduire les profits planifiés⁸⁹ et aurait éventuellement été plus efficace que la considération du respect des normes lors de l'octroi des bonis de production.

En lieu et place de ces réformes, celles envisagées par les législateurs sont plutôt d'ordre économique. Elles s'appuient sur des stimulants matériels pour les entreprises et la création de fonds de dépollution qui ne seraient pas détournés vers la production, mais seraient affectés au contrôle des effluents industriels⁹⁰, ce qui pourrait éventuellement assurer une protection efficace de l'environnement.

Il existe pourtant de nombreuses lois ponctuelles que les entreprises soviétiques refusent de respecter. Plusieurs facteurs expliquent ce comportement. Au premier chef, on peut attribuer ce comportement à tout ce qui contribue à décourager les poursuites ou à exonérer les pollueurs. Ainsi en va-t-il de la coïncidence entre l'auteur du dommage et l'organe étatique appelé à procéder contre lui. Propriétaire des ressources naturelles, l'État est le plus souvent responsable des infractions aux lois sur la protection de l'environnement alors qu'il est également responsable de la répression de ces infractions. Un autre facteur d'importance est lié au statut économique et politique des entreprises polluantes. Les plus importantes d'entre elles bénéficient presque d'une immunité pour faits de pollution. C'est ainsi qu'on a pu voir la fermeture de certaines entreprises pour cause de pollution, suivie peu après de leur réouverture en raison de la situation économique générale. C'est le cas, notamment, des usines de pâtes et papier du lac Baïkal et du lac Ladoga⁹¹.

Un troisième facteur relève du processus de création des normes et de la faiblesse du système judiciaire soviétique. Tel qu'expliqué précédemment, ces normes sont individualisées et varient selon la nature de l'entreprise et le degré de pollution de la région. Il en résulte donc beaucoup d'incertitude pour les inspecteurs, car ceux-ci sont généralement mal informés et n'appartiennent pas toujours au ministère ayant défini la norme. Par ailleurs, puisque les entreprises sont soumises à des normes différentes, il est difficile pour ces inspecteurs de

⁸⁸Kruglov, *supra*, note 81 à la p. 326.

⁸⁹*Supra*, note 22 à la p. 138.

⁹⁰Khalibullov, DeBardeleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 4.

⁹¹Entrevues avec M. Alexandre Tamavsky et M. Mikhaïl Galyatin, Institut de l'État et du Droit, 12 et 17 octobre 1990, Moscou.

suivre une règle générale, voire même de connaître l'ensemble des normes⁹². Tant et si bien que les seules infractions pour lesquelles des poursuites sont réellement intentées sont des infractions aux lois et règlements sur la chasse et la pêche. La raison en est fort simple : ces lois s'appliquent uniformément à tous⁹³.

Il faut aussi tenir compte du fait que le système judiciaire est particulièrement fragmenté. Les responsabilités de contrôle des infractions environnementales sont partagées entre maints échelons administratifs et incombent, le plus souvent, aux autorités locales⁹⁴. Par contre, dans les faits, les procureurs sont dépourvus de pouvoir coercitif. Lorsqu'un procureur constate une infraction, il émet une ordonnance et demande aux dirigeants de l'entreprise de se conformer à la loi. Si le directeur n'obtempère pas, le procureur n'a d'autre choix que de s'adresser à un supérieur hiérarchique⁹⁵. En outre, il n'est pas facile non plus pour un citoyen soviétique de poursuivre une entreprise. Les conditions de recevabilité des recours exigent que les personnes et les groupes fassent état d'un intérêt personnel et immédiat au soutien des poursuites⁹⁶. Une telle obligation a pour effet d'exclure toute défense collective de l'environnement et n'autorise à toutes fins pratiques que les recours relatifs aux dommages à la propriété et aux biens. De tels recours sont par ailleurs bien aléatoires, puisque les organismes administratifs ne donnent pas nécessairement suite aux plaintes qu'ils reçoivent.

Les juristes soviétiques insistent beaucoup sur la nécessité d'instaurer des mécanismes permettant la compensation pour les dommages environnementaux, ce qui n'est pas le cas actuellement. Quand la responsabilité est constatée, elle se traduit presque exclusivement par l'imposition de faibles amendes administratives ou par la condamnation presque symbolique à un paiement forfaitaire⁹⁷.

⁹²*Supra*, note 22 à la p. 87.

⁹³W.E. Butler, « Law Reform in Soviet Environmental Law » (1988) 5 *Pace Env't. L. Rev.* 425 à la p. 433.

⁹⁴*Supra*, note 16 aux pp. 279-81.

⁹⁵« Before it's too late : A U.S.S.R. Deputy Prosecutor talks about Growing Ecological Crime and the Impotence of Law » (1990) 42 :31 *Current Digest of the Soviet Press* 10 [ci-après « Before it's too late »].

⁹⁶P. Moor et J.M. Woehrling, « Le contrôle juridictionnel de l'administration » dans G. Brabant, J. Letowski et C. Weiner, éd., *Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest*, Paris, Editions du Centre national de la recherche scientifique, 1986.

⁹⁷Ainsi, les directeurs d'entreprise et le personnel peuvent en principe encourir des sanctions disciplinaires et faire l'objet de réprimande, démotion, démission, pour faits de pollution. Des sanctions exceptionnelles peuvent aussi être imposées aux dirigeants d'entreprises, mais elles nous paraissent procéder davantage du règlement de compte que d'un véritable régime de droit pénal. On cite, à cet égard, la condamnation en 1986 d'un directeur d'une usine de pâte à papier. Condamné à six mois de travaux correctionnels, ce directeur avait vu l'État approuver les plans de son usine, trois ans plus tôt, en toute connaissance de cause. Ces plans ne prévoyaient aucun système d'épuration des eaux usées et des effluents de l'usine. Voir, *supra*, note 16 à la p. 281.

L'autonomie comptable des entreprises et l'instauration du régime de propriété privée proposé par les juristes permettraient sans doute la mise en oeuvre des réformes tant attendues. Pour l'instant, les dommages environnementaux ne font l'objet d'aucune définition précise ni d'une véritable évaluation⁹⁸. Pourtant, malgré son caractère paradoxal, le droit de l'environnement se situe au coeur des réformes de la *perestroïka*, à la fois comme enjeu et comme moyen d'améliorer les conditions de vie.

II. La restructuration

Les premières années de la *perestroïka* ont largement contribué à exposer les problèmes environnementaux de l'U.R.S.S. Elles ont également permis au mouvement écologiste soviétique de se mobiliser et de remporter quelques victoires éclatantes : la fermeture des usines de pâtes à papier du lac Baïkal et du lac Ladoga. À cette époque, toutefois — 1985 et 1986 — les problèmes environnementaux étaient sans doute en U.R.S.S. les problèmes sociaux les moins dangereux politiquement. Ils permettaient d'aborder sans trop de risque la restructuration mais ils servaient en même temps d'écran aux autres problèmes sociaux et économiques fondamentaux.

Cinq ans plus tard, l'U.R.S.S. n'a plus de droit effectif en matière d'environnement. La situation économique s'est largement détériorée, les problèmes sociaux se sont exacerbés et la question environnementale n'a plus du tout la même portée sociale. Préoccupés par les pénuries alimentaires et la possibilité de désordres sociaux, les Soviétiques n'ont, pour l'instant, que faire de la qualité de l'environnement. Mais, si la question environnementale n'apparaît plus comme prioritaire, son sort reste intimement lié à toutes les décisions et solutions que l'État compte prendre pour résoudre les problèmes économiques. De ce point de vue, l'environnement demeure un angle d'étude privilégié des difficultés de l'U.R.S.S. Dans ce contexte, les juristes préparent certes des lois, mais ce sont celles de demain ; celles qui régiront l'environnement du marché libre et les relations entre les futurs propriétaires de terrains ou d'entreprises ; celles qui seront en vigueur quand les conflits constitutionnels seront résolus, quand l'économie se sera redressée et quand les désordres sociaux seront résorbés. Entre temps, repoussé à l'arrière-plan d'un monde en transformation, sans cohésion et sans projet concret, l'environnement continue de se dégrader. Il est même permis de se demander si l'*uskorénie* (accélération de la réforme économique) ne risque pas d'aggraver les problèmes environnementaux de l'U.R.S.S. Non seulement la réforme prévue ne s'accompagne pas d'un contrôle de l'utilisation des ressources naturelles, mais elle augmente les pressions sur les entreprises pour que celles-ci économisent sur les dépenses non-productives⁹⁹. Quant

⁹⁸« Before it's too late », *supra*, note 95 ; « Environmental Protection », *supra*, note 5 à la p. 9.

⁹⁹*Supra*, note 6 aux pp. 8-9.

aux Soviétiques, ils semblent encore incertains des formes précises qu'ils entendent donner à la politique de l'environnement¹⁰⁰.

Dans ce contexte de crise économique, sociale et environnementale, et malgré l'opposition de certaines Républiques, l'U.R.S.S. a entrepris, en 1988, une restructuration complète des ministères et des lois sur l'environnement. Cette *perestroïka* de l'environnement s'est accompagnée d'un programme de transparence ayant pour but d'accroître l'information et la participation des citoyens aux décisions politiques. Mais cette avancée de la « glasnost écologique » se heurte toujours à maints obstacles, en particulier à la fragmentation administrative et à la résistance des divers agents de l'État. Par ailleurs, la *perestroïka* a ouvert la voie à la coopération internationale de l'U.R.S.S., antérieurement passive et presque symbolique¹⁰¹. Sa participation passée a tout de même permis à l'U.R.S.S. d'obtenir des pays occidentaux qu'elle mette en veilleuse ses grands objectifs environnementaux au profit d'une amélioration de sa situation économique ; ce qui n'a pas été sans contribuer encore davantage à la détérioration de l'environnement soviétique. Aujourd'hui, la situation environnementale est telle en U.R.S.S. que c'est la sécurité internationale qui est menacée et qui commande que les pays occidentaux se préoccupent autrement de la situation en Union soviétique. À cet égard, plusieurs pays, dont le Canada, ont déjà conclu des accords bilatéraux de coopération en matière d'environnement.

A. *La réforme législative et administrative*

L'U.R.S.S. entreprit en 1988 une révision complète de ses lois sur l'environnement et quatre grands principes guidèrent cette réforme législative :

- 1) La nécessité de tenir compte de l'environnement dans toutes les décisions économiques.
- 2) La participation de la population.
- 3) La mise en application effective du droit de l'environnement.
- 4) La nécessité d'adopter de nouvelles lois¹⁰².

Le dernier de ces quatre grands principes est amplement mis en oeuvre. Plusieurs comités de législation préparent des lois sur les conséquences du désastre de Tchernobyl et l'administration des territoires sinistrés, sur les pesticides, la conservation de la faune ou encore sur les parcs nationaux et les réserves naturelles. Mais cette fièvre législative ne se traduit pas par l'entrée en

¹⁰⁰C.E. Ziegler, « Policy Alternatives in Soviet Environmental Protection » dans P. Downing et K. Hanf, éd., *International Comparisons in Implementing Pollution Laws*, Boston, Kluwer-Nijhoff, 1983 à la p. 169.

¹⁰¹*Supra*, note 23 à la p. 150 et s.

¹⁰²*Supra*, note 19 à la p. 441.

vigueur de nouvelles lois et de leurs règlements. Tout au plus permet-elle aux Soviétiques de justifier le vide juridique actuel en le présentant comme temporaire, parce que, disent-ils, les forces vives sont occupées à préparer l'avenir.

L'U.R.S.S. de 1991 se caractérise donc par une absence effective de droit de l'environnement et une activité législative fébrile. Par cette activité législative, on tente de définir divers projets de société, mais aucun de ces projets ne suscite l'adhésion. Le consensus peut difficilement se faire, puisque même les membres des comités chargés de la rédaction de ces lois ne s'entendent pas entre eux et ne partagent pas les mêmes préoccupations¹⁰³. Divers projets de loi en cours d'élaboration ou d'adoption risquent justement de demeurer lettre morte parce qu'ils ne recueillent pas l'adhésion de tous les groupes ayant participé à leur rédaction¹⁰⁴. Certains projets sont même déjà désavoués par les Républiques, avant d'être officiellement présentés aux Soviétiques. C'est le cas notamment du projet de loi fédéral sur la protection de l'environnement, la Russie ayant déclaré qu'elle adopterait sa propre loi de protection de l'environnement. Le projet de loi fédéral, dû à l'initiative du Conseil des ministres et rédigé en 1988-89 a été inscrit au feuillet de l'Assemblée des Soviétiques et sera présenté cette année. Ce projet de loi, déjà contesté, développe pourtant une approche globale de la protection de l'environnement. Il tente de clarifier les ambiguïtés législatives et propose des principes fondamentaux de compensation des dommages et la considération de l'environnement dans les diverses activités économiques¹⁰⁵.

Plusieurs nouvelles lois environnementales qui ont vu le jour ces dernières années sont d'ailleurs restées lettre morte faute de volonté politique. Privés de légitimité sociale, les dirigeants soviétiques ne parviennent pas à formuler « un projet bénéficiant d'un minimum de soutien capable de lui assurer quelque chance de réussite »¹⁰⁶. Ainsi, leurs politiques environnementales ne parviennent pas à saisir la demande sociale et à la traduire en termes juridiques.

Selon Gorbatchev, le conservatisme est à ce point vivace, l'administration bureaucratique si attachée à l'ancien régime, l'inertie telle que les réformes ne peuvent être que des demi-mesures et des compromis. « C'est bel et bien au système pétrifié du pouvoir », disait-il, dans son rapport à la XIXe conférence du P.C.U.S., « à sa structure de commandement et de pression que se heurtent aujourd'hui les problèmes fondamentaux de la *perestroïka*, qu'il s'agisse de la réforme économique, du développement de la sphère sociale et culturelle »¹⁰⁷.

¹⁰³Entrevue avec M. Galyatin, Institut de l'État et du Droit, 12 octobre 1990, Moscou.

¹⁰⁴Soulignons ici, par ailleurs, que les juristes sont sous-représentés dans ces comités généralement composés d'une quinzaine de personnes. On compte un, parfois deux, juristes par comité et il n'y a pas de procédure uniforme ou de règles précises de rédaction.

¹⁰⁵Entrevue avec O.S. Kolbasov, 5 octobre 1990, Moscou.

¹⁰⁶*Supra*, note 8 à la p. 31.

¹⁰⁷*Supra*, note 71 à la p. 22.

Selon Moshe Levin, cette opposition n'est pas nouvelle en U.R.S.S. Depuis toujours, écrit-il, les gouvernements se heurtent à des réactions hostiles, à des dérives, à la spontanéité ainsi qu'à une puissante force d'inertie¹⁰⁸. Cela explique pourquoi les gouvernements ont toujours dû mener un difficile combat pour réaliser leurs programmes. À l'heure actuelle, la résistance au changement est d'autant mieux organisée et efficace qu'elle s'appuie sur la « départementalité » des pyramides hiérarchiques centralisées où les liens horizontaux sont inexistant¹⁰⁹.

La concentration administrative des pouvoirs de contrôle sur l'environnement, effectuée en janvier 1988, fournit un bon exemple de ces résistances. Depuis cette date, un nouveau comité d'État nommé *goskompriroda*, s'est vu investi de toutes les fonctions relatives à la protection de l'environnement¹¹⁰. Ces fonctions étaient jusque-là sous la responsabilité administrative des divers comités d'État et ministères qui exerçaient leur contrôle sur l'aménagement, la conservation et l'exploitation des ressources. Tous ces ministères et ces comités d'État, bien que dépouillés de leurs prérogatives environnementales, conservent leurs responsabilités économiques. Le comité d'État *goskompriroda* n'exerce aucune responsabilité en matière de production. Il a pour tâche de contrôler la protection de l'environnement, de coordonner les activités des ministères et de surveiller l'utilisation des ressources naturelles¹¹¹. Il émet l'ensemble des permis et des autorisations pour toutes les activités réglementées susceptibles d'altérer la qualité de l'environnement. Il prépare des recommandations, mène des enquêtes écologiques, dirige le réseau des parcs et des réserves naturelles en plus d'être responsable de la mise en oeuvre des traités internationaux¹¹². Environ 450 personnes travaillent à ce comité d'État, mais la division juridique ne compte que deux avocats. Leur tâche, jusqu'ici, s'est limitée essentiellement à la préparation de projets de loi et à la coordination des travaux des comités législatifs¹¹³.

¹⁰⁸M. Levin, *La grande mutation soviétique*, Paris, La Découverte, 1989, à la p. 47.

¹⁰⁹*Ibid.* à la p. 139.

¹¹⁰À la suite de ce regroupement administratif, le comité d'État *goskompriroda* devient en principe l'unique responsable des secteurs d'activité suivants : l'aménagement du territoire, qui avait jusque-là été sous la responsabilité du comité agro-industriel ; la conservation des eaux de surface, auparavant gérées par le ministère des ressources en eau ; la conservation des eaux souterraines, gérées par le ministère de géologie ; le contrôle de la pollution atmosphérique et la surveillance de la qualité de l'environnement, antérieurement sous la responsabilité du comité d'État à l'hydro-météorologie ; la vie sauvage et la protection de la nature, en lieu et place du comité d'État sur les forêts ; la protection des pêches et des produits de la mer, préalablement sous la responsabilité du ministère des Pêches (Khalibullov, DeBardleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 5).

¹¹¹*Supra*, note 51 aux pp. 385-86.

¹¹²Khalibullov, DeBardleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 4.

¹¹³Entrevue avec G. Osipov et M.A. Besyatsky, respectivement chef de la division juridique et avocat, comité d'État *goskompriroda*, 26 octobre 1990, Moscou.

La restructuration de l'administration de l'environnement et la création de *goskompriroda* résultent de décisions unilatérales du Conseil des ministres et ont été imposées aux comités d'État, aux ministères ainsi qu'aux Républiques. Elles n'ont été précédées d'aucun débat public, comme ce fut le cas, par exemple, pour les services de santé et d'éducation¹¹⁴. Conséquemment, plusieurs ministères et comités d'État, hostiles à la réforme, ont refusé de se départir de leur personnel et de leurs dossiers administratifs et, de ce fait, ont paralysé les travaux du comité d'État *goskompriroda*¹¹⁵.

Les Républiques ont, de leur côté, formé leur propre comité d'État *goskompriroda*. Bien que ces comités d'État soient en principe sous la tutelle du comité fédéral, la plupart des Républiques n'entendent aucunement subordonner leur comité d'État sur l'environnement à celui du gouvernement fédéral. De plus, dans les Républiques, la mise en place des comités *goskompriroda* rencontre les mêmes résistances des ministères locaux qu'au niveau fédéral¹¹⁶. De fait, tant dans les Républiques qu'au niveau de l'État central, les *goskomprirodas*, en place depuis deux ans, n'ont pu se concilier ni la bureaucratie, ni la population.

Aux termes d'un amendement à sa loi constitutive, le comité d'État *goskompriroda* devait préparer un plan d'action à long terme (jusqu'en 2005) pour la protection de l'environnement¹¹⁷. Comme le travail des comités chargés de l'élaboration de ce plan est confidentiel, il est difficile d'évaluer les réalisations effectives de *goskompriroda* à ce chapitre¹¹⁸. Tout porte à croire cependant, selon les informations disponibles, qu'un tel plan ne pourra voir le jour, faute de la collaboration des ministères et des Républiques concernés. Le comité d'État *goskompriroda* s'était aussi vu conférer le pouvoir de poursuivre les contrevenants et d'imposer des sanctions administratives¹¹⁹. Ces pouvoirs sont demeurés tout à fait théoriques faute de s'être concrétisés dans des réglementations précises. Trois facteurs principaux expliquent l'absence de ces fonctions pourtant prévues dans la loi constitutive de *goskompriroda* : la situation économique actuelle, le manque d'inspecteurs qualifiés et le refus de certaines Républiques d'exécuter les sanctions imposées par les institutions fédérales. Rendue

¹¹⁴L. Goloubtchikov, « Il est temps d'ouvrir l'espace » (1989) 621 Problèmes politiques et sociaux 7 à la p. 7.

¹¹⁵Ainsi le contrôle des eaux de surface est-il resté au ministère des Ressources en eau, celui des forêts, au ministère des Forêts, celui du sous-sol, au ministère de Géologie et celui de l'atmosphère au comité d'État à l'hydrométéorologie (*supra*, note 51 à la p. 398). Le ministère des Pêches, quant à lui, a conservé 90 % de ses anciennes responsabilités (Khalibullov, DeBardleben & Sacks, *supra*, note 5 à la p. 3).

¹¹⁶Entrevues avec A. Tarnavsky et Y. Mischenko, 11 et 17 octobre 1990, Moscou.

¹¹⁷*Supra*, note 51 à la p. 378.

¹¹⁸V. Raspoutine, « Intervention devant le premier Congrès des députés du peuple » (1989) 621 Problèmes politiques et sociaux 32 aux pp. 32-33.

¹¹⁹Khalibullov, DeBardleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 3.

nécessaire par le caractère inadapté du droit, la réforme législative et administrative a rencontré jusqu'ici beaucoup d'obstacles et de résistance. Cependant, parmi les nouvelles politiques il en est une qui recueille l'unanimité. Elle a pour objectif d'accroître l'information et la participation publique, de même que de réaliser la transparence de l'administration. Selon certains de mes interlocuteurs, ce sera la première réforme à voir le jour.

B. *L'information et la participation de la population*

La *glasnost*, cet indispensable oxygène qui rend tout possible, serait-elle également possible en matière environnementale ? Rappelons d'abord à ce propos que c'est lors du Congrès de 1988 que Mikhaïl Gorbatchev proposait au Parti de donner des garanties légales à la transparence, en enchâssant dans la Constitution le droit des citoyens et citoyennes à l'information et en adoptant des lois « définissant les droits et les devoirs de l'État, des fonctionnaires et des citoyens, en matière de réalisation des principes de la transparence »¹²⁰. Sans la transparence, disait-il, il n'y a pas de *perestroïka*, pas de démocratie.

Deux ans plus tard, force est de constater que la *glasnost* écologiste reste toujours à réaliser, mais l'espoir demeure. Bien sûr, l'information environnementale ne circule toujours pas à l'extérieur des ministères concernés et les quelques victoires isolées des mouvements écologistes ont principalement servi à canaliser et à désamorcer des forces d'opposition qui se seraient fort probablement manifestées très différemment. L'existence de ces mouvements écologistes place tout de même l'U.R.S.S. dans un courant de modernité internationale qui a largement contribué à sensibiliser la population mondiale aux problèmes environnementaux et sociaux. Les pressions de l'opinion publique constituent en U.R.S.S. comme ailleurs, des forces vives qui, dans le cas de l'environnement, sont à l'origine de plusieurs réformes du droit administratif.

À l'Est comme à l'Ouest, l'information écologique a toujours été difficile à obtenir et n'a jamais été diffusée à grande échelle. À l'Est, jusqu'au milieu des années 1980, cette information était même tenue secrète quand elle n'était pas tout simplement supprimée ou altérée. À cet égard, il apparaît tout à fait significatif que l'accident de Tchernobyl a été tenu secret pendant quatre jours en U.R.S.S. Comme il est tout aussi significatif que les Soviétiques ne disposent toujours pas de cartes géographiques et topographiques détaillées¹²¹. Le droit de l'environnement n'échappe pas à cette réalité : les statistiques environnementales communiquées au gouvernement ont été systématiquement faussées par les ministères¹²². Quant aux renseignements généraux en cette matière, ils

¹²⁰*Supra*, note 71 à la p. 171.

¹²¹*Supra*, note 114 à la p. 7. Les seules cartes détaillées sont de nature militaire.

¹²²*Supra*, note 100 à la p. 169.

demeurent toujours inaccessibles à toute personne extérieure aux ministères qui les détiennent¹²³.

Soixante-dix ans de secret et de fermeture des frontières, pendant lesquels l'U.R.S.S. s'est définie comme une « closed society surrounded by enemies », ne s'effacent pas facilement¹²⁴. Que l'on veuille maintenant passer d'une atmosphère de secret à une politique d'ouverture ne va pas sans heurt. Comme l'a noté à maintes reprises Gorbatchev, la volonté actuelle de transition se heurte à la fois à une vive résistance et à beaucoup d'inertie. Sans compter que la fragmentation des responsabilités administratives, évoquée précédemment, multiplie les niveaux de rétention d'information et rend quasi-impossible la reconstitution complète de l'information. Cette rétention d'information et cette politique de secret apparaissent d'ailleurs, à plus d'un observateur, comme partiellement responsables de la stagnation économique et sociale de l'U.R.S.S.¹²⁵.

La Constitution de l'U.R.S.S. reconnaît le droit des citoyens et citoyennes de se rassembler et de participer aux affaires publiques, dans la mesure prévue par les lois, les règlements et la procédure administrative¹²⁶. En droit de l'environnement, la seule contestation publique possible semblait être, jusqu'en 1985, celle exercée par les associations volontaires de conservation de la nature. Ces associations, dont la création était à l'origine prévue par diverses lois, servent depuis toujours de « courroies de transmission » aux politiques fédérales de conservation de la nature¹²⁷. Ayant pour mission de favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans l'économie locale, elles se définissent comme des associations militantes engagées dans la « compétition socialiste pour la promotion d'une attitude léniniste envers la nature »¹²⁸. Aussi se limitent-elles presque exclusivement à organiser des concours, tel le concours de l'entreprise la moins polluante ou celui du plan de protection le plus efficace¹²⁹. Sans pouvoir réel, elles ne peuvent qu'« encourager » les efforts locaux et nationaux de protection de l'environnement¹³⁰ et, le cas échéant, expulser un membre récalcitrant. Ces associations ont par ailleurs joué un véritable rôle d'innovation, d'abord en identifiant de nouveaux besoins sociaux, tant pour

¹²³*Supra*, note 22 aux pp. 95-100.

¹²⁴Khalibullov, DeBardleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 5.

¹²⁵*Ibid.* à la p. 6.

¹²⁶Art. 9, *Constitution de 1977*.

¹²⁷J. Futrell, « Public Participation in Soviet Environmental Policy » (1988) 5 *Pace Env't. L. Rev.* 487 à la p. 491.

¹²⁸O. Danilenko, « Encouragement of Nature Conservation Activity in the National Economy by Social Organisations » (1989) 4 *Conn. J. Int'l L.* 379 à la p. 379.

¹²⁹Très active dans l'organisation de ces concours, la Société ukrainienne de conservation de la nature constitue un bon exemple des activités de ces associations (*ibid.* à la p. 385).

¹³⁰*Ibid.* à la p. 386.

l'État que pour la collectivité, et, ensuite, en faisant appel au changement et au renouvellement des comportements sociaux¹³¹.

De ce point de vue, les mouvements écologistes ont permis l'émergence, au niveau local, d'une force d'opposition concrète. Deux facteurs ont particulièrement contribué au développement de cette nouvelle force : d'une part, l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev, en raison de l'importance qu'il accordait aux questions environnementales¹³² et, d'autre part, l'extraordinaire sensibilisation aux risques environnementaux suite à l'accident de Tchernobyl.

C'est en effet dans cette foulée que les populations locales se sont opposées avec succès à certains grands projets d'aménagement. La relocalisation du zoo de Moscou, par exemple, a été contrée, à tout le moins jusqu'à maintenant, par l'opposition acharnée des citoyens de tous les quartiers de la capitale¹³³. Cette première victoire locale a d'ailleurs eu pour effet d'engendrer une conscientisation nationale et une politisation du mouvement écologiste¹³⁴. Cette conscientisation et cette politisation se sont déployées dans la plus pure tradition des « structures informelles influentes », propres à l'U.R.S.S., faisant peu à peu leur chemin dans ces réseaux de contacts interpersonnels, ceux-là mêmes qui ont traditionnellement tenu en échec, en U.R.S.S., le conditionnement de l'opinion publique par les moyens de communication de masse sous la tutelle de l'État¹³⁵. C'est ainsi qu'on compte aujourd'hui une multitude de mouvements et d'organisations écologistes différents¹³⁶.

Toutes ces organisations et associations non-gouvernementales ne partagent évidemment pas les mêmes objectifs. Certaines n'existent que pour pro-

¹³¹G. Marcou, « Le contrôle social de l'administration » dans Brabant, Letowski et Weiner, éd., *supra*, note 96 à la p. 233.

¹³²Et ce, dès le début de la *perestroïka* avec l'organisation d'un festival de la Jeunesse.

¹³³*Supra*, note 51 à la p. 402.

¹³⁴T. Kalinichenko, « Ecological Movement and Environmental Law in the U.S.S.R. », Institut de l'État et du Droit, Académie des Sciences de Moscou [non publié].

¹³⁵*Supra*, note 108 à la p. 100.

¹³⁶Ces organismes comprennent des organisations non-gouvernementales régionales pour la conservation des bassins des grands lacs et fleuves (Baïkal, Arul, Volga), dont l'objectif est de sauvegarder l'environnement et la qualité des eaux ; des regroupements d'experts scientifiques : l'Association Écologie et Paix, le Monde vert, l'Association Écologique, le Fonds Écologique ; des regroupements religieux et philosophiques de réflexion sur l'écologie et la société ; des organisations politiques : le mouvement Écologiste social, le Mouvement vert, les Partis verts (Estonie, Lituanie, Russie, Leningrad) ; des associations traditionnelles de protection de la nature ; des regroupements contre l'énergie nucléaire : l'Association Tchernobyl, la Société contre l'énergie nucléaire, la Société Tchernobyl ; des organisations « d'éco-business » : le Centre Nature, le Centre Écologique de Novosibirsk, le Fonds Écologique, la Coopération Écologie, la Société Noosfera, des coopératives privées de consultants ou des entreprises de dépollution et de réalisation d'études d'impact ; des éco-organisations de coopération internationale : l'Association d'aide aux initiatives écologistes, le Comité pour la Paix, Green International, le Comité d'organisation de la jeunesse (*supra*, note 134 à la p. 4).

mouvoir des revendications nationalistes, alors que d'autres défendent tout simplement une conception traditionaliste de la nature. Certaines autres, encore plus ponctuelles, cherchent à résoudre un problème particulier, tel la pollution du lac Baïkal ou du lac Ladoga, ou encore s'opposent à un projet de l'État, tel l'aménagement du parc national Juguli. Chacune de ces associations et organisations a néanmoins contribué à sa façon à accroître la sensibilisation de la population aux problèmes environnementaux et nationaux de l'U.R.S.S. L'ensemble de ces groupes s'est en effet exprimé à maintes reprises dans les grands journaux, tels la Pravda et les Investia¹³⁷, de sorte que l'opinion publique écologiste constitue, à l'heure actuelle en U.R.S.S., « the most promising force »¹³⁸.

Les premières pétitions et manifestations publiques en U.R.S.S., organisées sous la bannière du droit collectif à un environnement sain, comportaient plus d'une similarité avec celles que les mouvements écologistes tenaient à l'Ouest, tant au chapitre des valeurs invoquées que des conduites individuelles et collectives mises en cause¹³⁹. Cette universalité de pensée entre les écologistes de l'Est et de l'Ouest explique en partie l'ampleur des transformations liées à la remise en cause des modèles dominants en U.R.S.S.

La principale victoire des écologistes soviétiques a été remportée en 1988, quand l'État a mis fin au grand projet de détournement du cours des eaux des rivières du nord de l'U.R.S.S. Planifié au début des années 1970 pour résoudre les problèmes d'approvisionnement en eau du sud du pays, ce méga-projet prévoyait le détournement des eaux du nord vers le sud, par la construction d'un canal. S'il avait été réalisé, ce « projet du siècle » aurait inondé 5 247 500 hectares de terre, fait disparaître plusieurs monuments historiques du nord du pays et privé d'eau les villes de Vologda et de Sokola¹⁴⁰. L'opposition au projet s'est organisée, a mobilisé toutes les associations du pays et la population a finalement obtenu qu'il soit abandonné. Cette victoire est généralement considérée comme une étape importante de la *perestroïka* : on y voit une remise en cause directe du développement économique intensif au profit d'une prise en compte de l'environnement et d'une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles. Quoi qu'il en soit, dans ce domaine et à l'heure actuelle, l'État peut difficilement faire marche arrière, à la fois pour des raisons politiques, liées à la nouvelle distribution du pouvoir, mais aussi pour des raisons économiques car la crise rend impossible la réalisation de tels méga-projets¹⁴¹.

Plus récemment, soit en octobre 1990, à Leningrad, la population a également remporté une importante victoire environnementale. Cette fois, l'État a

¹³⁷*Supra*, note 23 à la p. 67.

¹³⁸*Supra*, note 6 à la p. 29.

¹³⁹*Supra*, note 9 aux pp. 24-25.

¹⁴⁰Entrevue avec T. Kalinichenko, Institut de l'État et du Droit, Académie des Sciences de Moscou, 16 octobre 1990, Moscou.

¹⁴¹Entrevues avec V. Mischenko et A. Tarnavsky, 11 et 17 octobre 1990, Moscou.

accepté d'interrompre les travaux du barrage du Golfe de Finlande dont la construction était presque déjà terminée¹⁴² et une Commission internationale d'experts a été nommée pour examiner les conséquences environnementales du projet. Cette décision est due, pour une large part, aux pressions de la population mais elle tient également à certaines craintes qu'entretient maintenant l'U.R.S.S. que des recours en dommages-intérêts soient intentés contre elles par les pays voisins, pour la pollution de la mer Baltique¹⁴³.

Sur la scène nationale, les groupes ont aussi obtenu quelques victoires ponctuelles, allant des fermetures d'usines et d'entreprises pharmaceutiques, à l'abandon d'un projet de centre de traitement de déchets à Zagorsk. Ils ont également obtenu que l'U.R.S.S. adopte une procédure « d'expertise écologique », et impose la réalisation d'études d'impact pour certains projets de développement¹⁴⁴.

Les pressions des groupes environnementaux ont par ailleurs entraîné des modifications du droit administratif favorisant une meilleure circulation de l'information environnementale et une plus large participation de la population. Une loi du 28 juillet 1988 clarifie la procédure d'organisation des rencontres et des manifestations¹⁴⁵ et, depuis juin 1987, il est possible d'en appeler des décisions illégales des fonctionnaires¹⁴⁶. Cependant, les groupes réclament toujours l'adoption de mécanismes divers de diffusion de l'information environnementale, par des moyens comme les lignes ouvertes téléphoniques, la multiplication des avis et des rapports dans les journaux¹⁴⁷, la mise en oeuvre de procédures formelles de participation et d'enquêtes publiques. Toutes ces revendications résultent de l'ensemble des actions de sensibilisation que mènent les groupes écologistes depuis les débuts de la *perestroïka* ; tout comme les programmes d'éducation à l'environnement, conçus par l'UNESCO et le P.N.U.E., et qui sont aujourd'hui inscrits au curriculum de toutes les écoles élémentaires et secondaires en U.R.S.S. Grâce à toutes ces luttes menées depuis des années, il apparaît presque évident maintenant que tous les projets de loi sur l'environnement présentés aux Soviets suprêmes et que tous les projets de loi en cours d'élaboration prévoient, comme c'est le cas actuellement, la mise en oeuvre de

¹⁴²Entrevues avec les professeurs Anaskin, Sergueiev et Shesteriuk, Faculté de droit, Université de Léninegrad, 22 octobre 1990, Léninegrad.

¹⁴³*Supra*, note 95.

¹⁴⁴Depuis la création du comité d'État *goskompriroda*, en 1988, il existe un sous-comité d'« expertise écologique ». Ce comité a mis sur pied un forum public de scientifiques, de représentants locaux et de dirigeants d'entreprises, pour examiner les conséquences environnementales de tous les nouveaux projets. Cette procédure n'est cependant pas généralisée car le projet de loi et les décrets lui donnant un caractère effectif n'ont pas encore été adoptés (*supra*, note 51).

¹⁴⁵A. Schwestfurth, « Perestroïka through Constitutional Law » (1989) 49 *Zeitschrift Für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 774 à la p. 775.

¹⁴⁶*Supra*, note 93 à la p. 437 ; *supra*, note 28.

¹⁴⁷*Supra*, note 44 à la p. 374.

mécanismes destinés à assurer la participation de la population et l'accès à l'information environnementale.

L'environnement n'est pourtant pas la priorité sociale de l'« hiver de force » soviétique. Pénuries et crise économique, désordres sociaux, affrontements ethniques, violence et criminalité, pressent les Soviétiques de toutes parts, dans l'interminable attente de nouvelles conditions de vie. C'est aussi dans ce contexte que se dessinent les nouveaux contours de la coopération internationale.

C. La coopération internationale

Dès la fin de l'année 1986, « l'axe de la vie internationale se déplace de la confrontation vers la coopération »¹⁴⁸ et une ouverture réelle se crée dans le domaine de l'économie et de la protection de l'environnement. Effet direct de la *perestroïka*, cette ouverture marque aussi le début de la nouvelle ère des relations internationales soviétiques, même si, en principe, jusqu'à récemment, l'U.R.S.S. continuait d'accorder priorité à ses relations avec les autres pays socialistes.

Sur le plan économique, l'U.R.S.S. adopte d'abord des réglementations favorisant la conclusion d'entreprises communes (« joint ventures »)¹⁴⁹, de manière à accélérer la restructuration de l'économie (*uskorenie*), à intégrer les technologies occidentales et à introduire peu à peu dans la production des facteurs de compétitivité¹⁵⁰. Environ 2000 sociétés d'économie mixte sont ainsi formées et apparaissent aux Soviétiques comme autant de réponses aux problèmes de croissance, d'efficacité et d'approvisionnement. Ces sociétés ne peuvent certes pas à elles seules entraîner des modifications profondes de la structure économique de l'U.R.S.S., mais elles témoignent d'une ouverture réelle des frontières et d'un nouveau partenariat.

Cette ouverture se manifeste également dans le domaine de l'environnement. Engagée sur la voie du désarmement et de la création de zones dénucléarisées, l'U.R.S.S. propose aux Nations Unies l'aménagement d'un laboratoire spatial de contrôle international de la pollution¹⁵¹. Elle collabore aux négociations sur le contrôle de l'espace extra-atmosphérique, participe au Programme des Nations-Unies pour l'environnement, au Programme M.A.B. (Man and Biosphere) de l'UNESCO et participera à la Conférence internationale de 1992

¹⁴⁸*Supra*, note 14 à la p. 37.

¹⁴⁹Il s'agit d'une réglementation du 13 janvier 1987 (*supra*, note 145 à la p. 775).

¹⁵⁰M. Tcheshnakoff, « Les sociétés mixtes est-ouest, motivations, modalités et chances de développement » (1989) *Problèmes économiques* 14 à la p. 15.

¹⁵¹*Supra*, note 14 à la p. 33. Voir aussi U.S.S.R. State Committee for Environment Protection, *State of the Environment in the U.S.S.R. 1988*, Moscou, All Union Institute of Scientific & Technical Information, 1990, à la p. 40 [ci-après *State of the Environment*].

sur l'environnement et le développement¹⁵². Les nouveaux engagements internationaux de l'U.R.S.S. n'ont toutefois pas encore vraiment eu d'incidence en droit national. Ils n'ont pas, non plus, permis d'exprimer de nouvelles solidarités de manière concrète, même si des traités bilatéraux ont été conclus et des conventions internationales ratifiées.

Dans cette nouvelle ère de coopération internationale, il faut aussi considérer l'accident de Tchernobyl comme un événement déclencheur, en raison, principalement, de la solidarité manifestée dans tout le monde occidental et du soutien apporté aux efforts soviétiques pour limiter les conséquences de cette catastrophe. À cet égard, rappelons qu'aucune poursuite n'a été intentée contre l'U.R.S.S. suite aux dommages causés hors frontière par la catastrophe de Tchernobyl, même si partout, en Europe et dans le monde entier, cet accident a été vécu comme une catastrophe internationale.

L'accident de Tchernobyl a néanmoins mis en lumière les responsabilités transfrontalières et internationales soviétiques, non seulement en matière nucléaire, mais pour l'ensemble des risques environnementaux. Le monde entier sait maintenant que l'U.R.S.S. est un pays à haut risque et qu'une partie des risques est assumée par ses pays voisins. Il en va ainsi, par exemple, de la pollution des eaux du Lac Ladoga, laquelle pourrait éventuellement atteindre le golfe de Finlande et la mer Baltique. Cela vaut également pour la pollution atmosphérique transfrontalière : en Finlande, par exemple, on estime à 30 % les précipitations acides en provenance de l'U.R.S.S.¹⁵³. L'U.R.S.S. est aussi généralement tenue responsable de la formation du nuage toxique décelé au-dessus de l'Arctique¹⁵⁴. Compte tenu de l'augmentation constante de ce type de situations à risques, le gouvernement soviétique craignent que, dans un avenir plus ou moins rapproché, les pays voisins n'exercent contre eux des recours en dommages. C'est cette crainte, on l'a vu précédemment, qui a peut-être motivé en partie la décision d'arrêter les travaux du barrage de Leningrad, dans le golfe de Finlande.

L'U.R.S.S. ne fait pas moins partie, depuis la fin des années 1970, des principaux réseaux mondiaux de protection de l'environnement. Elle a aménagé sur son territoire onze stations de mesure de la pollution atmosphérique. Elle participe au programme d'information internationale sur l'environnement INFO-TERRA et au programme d'enregistrement des produits chimiques potentiellement toxiques¹⁵⁵. Elle a créé quatorze réserves de la biosphère et des parcs nationaux ont été aménagés dans le cadre d'ententes conclues avec la Finlande

¹⁵²*State of the Environment, ibid.* à la p. 41. Voir aussi, *supra*, note 23 à la p. 145.

¹⁵³*Supra*, note 32 à la p. 90 et s.

¹⁵⁴D. Vanderzwaag, J. Douihee et M. Faegteborg, « Towards Regional Ocean Management in the Arctic : From Coexistence to Cooperation » (1988) 37 U.N.B. Law J. 2 à la p. 18 ; Robinson et Waxmonsky, *supra*, note 28 à la p. 444.

¹⁵⁵*State of the Environment, supra*, note 151 aux pp. 40-41.

et les États-Unis. Elle a également déclaré d'intérêt international certaines zones humides (sites Ramsar) sur son territoire¹⁵⁶.

L'U.R.S.S. a conclu ses premières ententes bilatérales sur l'environnement dès le début des années 1970. Le premier de ces accords est intervenu avec les États-Unis. Mis au point au cours des réunions préparatoires de la Conférence de Stockholm, cet accord, signé le 23 mai 1972¹⁵⁷, portait sur l'ensemble des problèmes environnementaux identifiés lors de la Conférence¹⁵⁸. Cet accord a donné naissance à quarante projets de recherche et est à l'origine d'un traité bilatéral sur la protection des oiseaux migrateurs ainsi que de la création de certains parcs nationaux et réserves naturelles soviétiques¹⁵⁹. Il a en outre incité l'U.R.S.S. à adopter plusieurs éléments du droit américain de l'environnement, telle la *Loi sur la protection de l'atmosphère*, adoptée en 1980, qui est une version soviétique du *Clean Air Act* américain. La procédure d'étude d'impact de même que la création d'une agence centrale pour la protection de l'environnement (*goskompriroda*) mise sur pied en 1989, sont calquées sur le modèle de l'*Environment Protection Agency* et des *Environmental Impact Studies*. Toutefois, comme on l'a vu précédemment, la mise en oeuvre, en U.R.S.S., de ces dispositions, pourtant similaires à celles des États-Unis, se heurte toujours à des difficultés constitutionnelles et administratives qui en atténuent considérablement la portée.

Ce n'est qu'en 1989 que le Canada et l'U.R.S.S. ont conclu un accord pour maintenir et renforcer la coopération bilatérale dans le domaine de l'environnement, « sur la base de l'égalité et de l'avantage mutuel »¹⁶⁰. Administré par le ministère de l'Environnement du Canada et le comité d'État *goskompriroda*, cet accord bilatéral a été conclu pour une période initiale de quatre ans¹⁶¹. Selon les

¹⁵⁶*Ibid.* à la p. 6. Voir aussi A. Timoshenko, « Protection of Wetlands by International Law » (1988) 5 Pace Env't. L. Rev. 463 ; J. Sokolov, « The Biosphere Reserve Concept in the U.S.S.R. » (1981) 10:23 *Ambio* 97 à la p. 100.

¹⁵⁷*Supra*, note 28 à la p. 411.

¹⁵⁸Il prévoyait la création de onze secteurs de coopération : la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, l'agriculture, les questions urbaines, la conservation de la nature, la pollution maritime, les conséquences écologiques et génétiques, les conséquences climatiques, la prévention des tremblements de terre, la protection de l'environnement arctique, les moyens juridiques et administratifs de protection de l'environnement (*supra*, note 23 à la p. 136). D'autres ententes bilatérales ont été signées par l'U.R.S.S. : avec la Suède (1972), avec la Grande Bretagne (1974), la France (1975), la Belgique (1975), la Finlande (1986), la Norvège (1988), la République fédérale d'Allemagne (1988) (*State of the Environment*, *supra*, note 151 à la p. 42).

¹⁵⁹*Supra*, note 28 à la p. 417.

¹⁶⁰Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques concernant la coopération dans le domaine de l'environnement, 20 novembre 1989, R.T. Can. 1989 no 24, art. 1 [ci-après *L'accord de coopération dans le domaine de l'environnement*].

¹⁶¹Il sera prorogé tacitement par périodes successives de quatre ans, à moins que l'une des Parties ne notifie son intention d'y mettre fin au moins douze mois avant l'expiration de la période

termes de cet accord, le Canada et l'U.R.S.S. échangent de l'information sur « les méthodes de gestion, les politiques et la réglementation applicables ainsi que sur les incidences socio-économiques et les grandes études environnementales »¹⁶². La coopération peut également porter sur des projets conjoints, des échanges d'experts, la réalisation de symposiums et de publications communes¹⁶³. La coordination et l'harmonisation de ces programmes sont assurées par la Commission mixte canado-soviétique sur l'environnement qui doit se réunir au moins tous les deux ans¹⁶⁴.

Au chapitre de la coopération régionale, l'U.R.S.S. et le Canada sont tous deux membres de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique-nord¹⁶⁵ et mènent des recherches conjointes sur la protection de l'environnement arctique, le développement des régions nordiques et les conditions de vie des populations locales du Nord.

Les traités et ententes bilatérales signés avec les différents pays du COMECON ne sont pas très contraignants pour l'U.R.S.S. parce qu'ils sont davantage intégrés aux plans quinquennaux¹⁶⁶. Des ententes bilatérales sur la protection de

initiale ou de toute période de prorogation (*ibid.*, art. VII). La coopération touche notamment l'environnement atmosphérique ; la protection du milieu marin, des eaux douces et des eaux souterraines ; la gestion des déchets ; la préservation des écosystèmes ; les techniques de contrôle de l'environnement ; les mesures d'urgence et l'éducation à l'environnement (*supra*, art. II). Elle peut également porter sur tout sujet d'intérêt commun. Notons au passage que la Société Canada-U.R.S.S. pour la promotion de liens culturels et économiques a fêté son 30^e anniversaire en 1989 et que l'Institut des États-Unis et du Canada de l'Académie des Sciences vient d'inaugurer, en septembre 1990, un Centre d'études québécoises (entrevues avec N. Bantsekin et M.A. Tcherkassov, respectivement président et vice-président du Centre d'études québécoises, 15 octobre 1990, Moscou).

¹⁶²Accord de coopération dans le domaine de l'environnement, art. III(1).

¹⁶³*Ibid.*, art. III(2).

¹⁶⁴*Ibid.*, art. V(1).

¹⁶⁵Convention internationale pour la conservation du saumon de l'Atlantique-nord, art. 17(5) (Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique nord, *Manuel, Textes fondamentaux*, 1988). Cette Convention s'applique aux stocks de saumon qui migrent au-delà des zones de pêche des États côtiers de l'océan Atlantique, au nord de 36 de latitude nord, soit tout au long de leur parcours migratoire. C'est l'Organisation pour la conservation du saumon atlantique (O.C.S.A.N.), établie en février 1984 à Édimbourg en Écosse, qui coordonne les négociations sur les quotas de pêche au saumon et administre la Convention. Le Conseil de l'O.C.S.A.N. constitue une instance de coopération et de consultation ainsi qu'un lieu d'échange d'information (art. 1(1), 3 et 6(2)). Dans ces zones, les États signataires se sont engagés à « conserver, restaurer et gérer rationnellement leurs stocks de saumon en coopération avec les autres États membres et en tenant compte de la meilleure information scientifique possible ». M. Windsor et P. Hutchinson, *The North Atlantic Salmon Conservation Organisation : Paper for « Tweed Towards 2000 »*, Edinburgh, The North Atlantic Salmon Conservation Organization, 1989 [non publié ; dans les dossiers de l'auteur].

¹⁶⁶Sokolov, *supra*, note 156 à la p. 101. Notons au passage qu'il existe un comité de coopération internationale pour l'ensemble des programmes environnementaux des pays de l'Est (*State of the Environment, supra*, note 151 à la p. 41). Pour le Comité politique consultatif de ces États, la sécurité environnementale est d'abord liée au désarmement (G. Tunkin, *International Law*, 3^e éd., Mos-

l'environnement ont été conclues avec la Bulgarie, la Hongrie, la Yougoslavie et la Pologne. Ces ententes de coopération portent principalement sur le contrôle de l'environnement dans les réserves de la biosphère ; l'étude des variations climatiques ; la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles et les divers moyens de mettre en oeuvre une stratégie globale pour l'utilisation rationnelle des ressources naturelles¹⁶⁷.

En plus de tous ces accords bilatéraux conclus depuis le début des années 1970, l'U.R.S.S. a signé et ratifié de nombreuses conventions internationales¹⁶⁸. L'U.R.S.S. a cependant négocié à plusieurs reprises des délais de mise en oeuvre supplémentaires ou des conditions spéciales d'application de ces conventions pour en atténuer l'impact économique immédiat. Cela a souvent eu pour effet de diluer les engagements de l'U.R.S.S. au point de rendre sa participation à ces conventions internationales plutôt symbolique. Le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone constitue un bon exemple de ces conditions spéciales maintes fois soutirées par l'U.R.S.S. En apposant sa signature à cet accord, l'U.R.S.S. s'est réservé, pour la durée de son plan actuel de développement, non seulement le droit de ne pas réduire sa production de chlorofluorocarbones (C.F.C.), mais d'en augmenter, si nécessaire, la production jusqu'à 0.5 kilogrammes *per capita*. Il s'agit là d'une exception presque deux fois plus élevée que celle consentie aux pays en voie de développement¹⁶⁹. Or, avec 9,5 % de la production mondiale de C.F.C., l'U.R.S.S. occupe le quatrième rang des grands producteurs, derrière la C.E.E., les États-Unis et le Japon¹⁷⁰.

cow, Progress Publishers, 1990 à la p. 171) et ensuite à la réalisation d'un programme global de développement scientifique et technologique, prévu jusqu'en l'an 2000 (O. Dreyer, B. Los et Y. Los, *Ecology and Development*, Moscow, Progress Publishers, 1990 à la p. 88).

¹⁶⁷*Supra*, note 23 à la p. 148 et s.

¹⁶⁸La Convention sur la protection des terres humides (RAMSAR), la Convention sur le commerce des espèces menacées (C.I.T.E.S.), la Convention sur la protection des ours polaires, la Convention sur la chasse à la baleine. Plusieurs de ces conventions ont entraîné des retombées économiques pour certaines communautés ethniques de l'U.R.S.S., telle la Convention sur la chasse à la baleine, ratifiée en 1988, alors que l'U.R.S.S. déclarait des prises totales de 467 baleines, la Convention sur le transport des polluants atmosphériques à longue distance, la Convention sur le déversement de déchets en mer, la Convention de Vienne et le Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone (*State of the Environment, supra*, note 151 aux pp. 20 et 41) ; voir aussi Khalibullov, *supra*, note 5 à la p. 7.

¹⁶⁹*Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone*, (1987) 26 I.L.M. 1550 (en vigueur le 1 janvier 1989), art. 5. Ces dispositions n'ont pas été modifiées lors de la révision du Protocole, en juin 1990 à Londres. Soulignons par ailleurs, que, si tous les pays concernés se prévalent de ces exceptions, la quantité totale de C.F.C. produits dans le monde augmentera de 50 % par rapport au niveau de 1986. Et ce, malgré les réductions importantes effectuées par les pays très industrialisés, selon les termes du Protocole (C. Davidson, « The Montreal Protocol : The First Step Toward Protecting the Global Ozone Layer » (1988) 20 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 793 à la p. 816).

¹⁷⁰Khalibullov, DeBardleben et Sacks, *supra*, note 5 à la p. 11. Les plus importants producteurs de C.F.C. sont la C.E.E. (40 %, 520 000 tonnes), les États-Unis (35 %, 455 000 tonnes), le Japon (10 %, 130 000 tonnes) et l'U.R.S.S. (9,5 %, 123 000 tonnes).

En U.R.S.S., les traités internationaux doivent être ratifiés par une loi spéciale du droit national¹⁷¹. Par la suite, s'il existe des dispositions contradictoires entre une loi et un traité, c'est en principe le traité qui prévaut, mais dans la mesure seulement où un « élément étranger » est concerné¹⁷². Il en résulte beaucoup d'hésitation et d'incertitude car en pratique la situation n'est jamais très claire. Pour résoudre ces difficultés d'interprétation, le projet de loi fédéral sur la protection de l'environnement prévoit accorder préséance aux dispositions des traités, sans condition¹⁷³. Les juristes du comité d'État *goskompriroda*, organisme responsable des traités internationaux sur l'environnement, entendent également accorder plus d'importance à la ratification et à la mise en oeuvre des dispositions du droit international en droit soviétique.¹⁷⁴

Dans cette perspective, la contribution de l'U.R.S.S. à l'élaboration du droit international de l'environnement pourrait prendre plus d'ampleur au cours des prochaines années. À titre d'exemple, l'U.R.S.S. pourrait éventuellement piloter un projet de station orbitale de contrôle ou un programme de sécurité environnementale pour l'espace extra-atmosphérique¹⁷⁵. Mais la contribution future de l'U.R.S.S. au droit international de l'environnement dépend avant tout des solutions qui seront apportées aux conflits constitutionnels et politiques qui divisent actuellement le pays.

Elle dépend en outre et plus précisément du rôle que jouera la communauté internationale dans les prochaines années. L'accident de Tchernobyl a révélé à l'Occident la fragilité politique de l'U.R.S.S. et fait l'étalage du risque nucléaire et environnemental que ce pays fait porter aux autres. Est-ce dire qu'à l'avenir l'aide et la coopération internationales exigeront des garanties plus sérieuses dans ce domaine ? À première vue, il semble que la communauté internationale ne peut plus fermer les yeux sur les difficultés de l'U.R.S.S., même si de nouvelles solidarités sont devenues nécessaires¹⁷⁶.

Conclusion

Depuis 1986, l'U.R.S.S. redouble d'efforts pour réaliser une « écologisation » du droit de l'environnement. Les réformes législatives et administratives entreprises demeurent en plan et se heurtent toujours à des difficultés considérables. Le principal obstacle à cette *perestroïka* de l'environnement réside pro-

¹⁷¹*Supra*, note 16 à la p. 395.

¹⁷²Tunkin, *supra*, note 166 à la p. 59.

¹⁷³Entrevue avec O. Kolbasov, directeur adjoint de l'Institut de l'État et du Droit, 5 octobre 1990, Moscou.

¹⁷⁴Entrevue avec G. Osipov et A. Besyatsky, respectivement chef de la division juridique et avocat, comité d'État *goskompriroda*, 26 octobre 1990, Moscou.

¹⁷⁵*Supra*, note 172 à la p. 258 et s.

¹⁷⁶J. Coulon, « La périlleuse mutation de l'Union soviétique, L'Occident se demande comment empêcher le pays de sombrer dans le chaos » *Le Devoir [de Montréal]* (27 novembre 1990) C-2.

blement dans ce que nos interlocuteurs soviétiques ont appelé le nihilisme juridique¹⁷⁷. Voilà un des paradoxes de l'U.R.S.S., un paradoxe qui se manifeste particulièrement dans le droit de l'environnement et l'économie : ce nihilisme juridique en U.R.S.S. s'accompagne d'une sorte de croyance en l'efficacité sur-naturelle des lois.

Selon Alexandre Yakovlev, membre du Conseil présidentiel, le peuple soviétique « a acquis une espèce de foi en la capacité magique des lois », après toutes ces années vécues dans l'absence de légalité¹⁷⁸. Mais la légalité ne venant pas par magie, ces lois, note Yakovlev, « restent en l'air », sans mise en oeuvre effective et sans critique de fond ; l'U.R.S.S. n'est pas un État de droit. À l'instar des dissidents qui dénonçaient « l'analphabétisme juridique »¹⁷⁹ des Soviétiques dans le contexte de la reconnaissance des droits de la personne, les environnementalistes font face, à leur tour, au même vide juridique. Juristes et législateurs ne parviennent pas à traduire en termes juridiques l'essentiel de ce que semblent désirer les Soviétiques.

En matière économique, où le mythe de l'Homme soviétique cohabite toujours avec celui d'une confiance absolue dans les forces du marché, les décisions administratives et juridiques ne parviennent pas non plus à traduire les réalités et les attentes sociales des Soviétiques. L'octroi du Prix Nobel de la Paix à M. Gorbatchev, en 1989, a permis à l'Occident de mesurer l'anpleur de la crise économique et politique en U.R.S.S.¹⁸⁰. Les pénuries sont devenues chroniques et certains produits de première nécessité comme la viande, le beurre, le sucre, la farine et le riz font l'objet d'un rationnement de plus en plus contraignant¹⁸¹.

Depuis l'accident de Tchernobyl en 1986, les problèmes environnementaux ont largement contribué à révéler et à catalyser le mécontentement général des Soviétiques, particulièrement dans certaines Républiques, telle l'Arménie, où les citoyens et citoyennes se sentent menacés d'un « génocide de l'environnement »¹⁸². Les mouvements écologistes ont participé activement aux premières réformes de la *perestroïka* et leurs victoires ont précipité la réforme législative et la fermeture d'usines jugées dangereuses.

¹⁷⁷Selon les juristes de l'Institut de l'État et du Droit de Moscou, les juristes de l'Université de Léningrad que nous avons rencontrés et ceux du comité d'État *goskomprroda*.

¹⁷⁸J. Briançon, « Yakovlev : il y a une épidémie de lois nouvelles » *Libération [de Paris]* (27-28 octobre 1990) 22.

¹⁷⁹Y. Boukovsky, *Et la vie reprend ses tours*, Robert Lafont, Paris, 1978.

¹⁸⁰« Peace Prize Paradox » *U.S.A. Today [International Edition]* (17 octobre 1990) 1 ; D. Vernet, « La fiction Gorbatchev » *Le Monde [de Paris]* (10 novembre 1990) 1.

¹⁸¹À compter du 1er décembre (« Tickets de rationnement à Moscou » *Le Monde [de Paris]* (10 novembre 1990) 6).

¹⁸²*Supra*, note 1 à la p. 95.

Le temps presse en U.R.S.S., mais en même temps qu'elle semble précipiter les événements, la crise freine les réformes et le changement. Depuis 1986, l'U.R.S.S. poursuit quatre objectifs en matière d'environnement :

- 1) harmoniser davantage les exigences de la protection de l'environnement et celles du développement économique ;
- 2) promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ;
- 3) accroître la participation publique dans les décisions économiques à caractère environnemental ;
- 4) renforcer le rôle du droit dans le domaine de la protection de l'environnement¹⁸³.

Cinq ans plus tard, force est de constater qu'aucun de ces objectifs n'est atteint. L'environnement continue de se dégrader et les risques de catastrophe dépassent les frontières nationales. La protection de l'environnement dépend maintenant des solutions que l'U.R.S.S. pourra apporter à ses difficultés économiques et politiques. Elle est également tributaire de la façon dont l'U.R.S.S. et les pays occidentaux aborderont les nouvelles avenues ouvertes à la coopération internationale.

¹⁸³Kolbasov, *supra*, note 63 à la p. 448.