

*LES PROBLEMES JURIDIQUES ACTUELS DE LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT **

Waclaw Brzeziński

En Pologne, comme dans d'autres pays industrialisés, les problèmes de la protection du milieu naturel de l'homme commencent à intéresser les sciences humaines, en particulier juridiques. Cela est dû avant tout au progrès des sciences naturelles qui nous fournissent des preuves toujours nouvelles au sujet des liens causaux entre les différents dangers qui menacent l'environnement dans la civilisation industrielle. Mais en même temps, on devient de plus en plus conscient du fait qu'il ne suffit pas de connaître la nature et l'origine du mal ni même d'avoir une vision déterminée de l'amélioration des rapports socio-économiques dans ce domaine et de connaître les procédés pratiques, techniques permettant d'atteindre à cette amélioration. Il faut encore réorganiser ces rapports socio-économiques, c'est-à-dire faire intervenir la loi. La problématique qui nous intéresse a un caractère interdisciplinaire, ce qui a trouvé son expression dans la session commune qu'ont tenue, le 15 mars 1971 à Varsovie, trois comités scientifiques de l'Académie Polonaise des Sciences: Comité des Sciences Juridiques, Comité « Homme et Milieu » auprès du Présidium de l'Académie et Comité de la Protection de la Nature et de ses Ressources. La session était consacrée aux problèmes de la protection juridique de l'environnement.

La compréhension et l'extension de la notion de « protection de l'environnement » sont déterminées par deux composantes: « environnement » et « protection ».

L'environnement (ou le milieu naturel de l'homme) est une notion dans une forte mesure conventionnelle dans la littérature polonaise spécialisée. On entend par là l'ensemble des éléments naturels qui se manifestent dans un lieu et temps donnés et composent les conditions biologiques de la vie humaine. Il s'agit des conditions naturelles, mais plus ou moins transformées par l'activité de l'homme, car la nature primitive n'est plus aujourd'hui le milieu de l'homme.

* D'après l'état du droit au 1 mai 1972.

Par protection, on entend ordinairement une activité ayant en vue de maintenir un objet ou un système existant dans l'état inchangé ou conforme à un modèle établi. La protection ainsi conçue ne saurait être appliquée dans le contexte de la « protection de l'environnement ». En effet, il ne s'agit pas de protéger l'immuabilité, mais d'adopter une attitude appropriée à l'ensemble très complexe du milieu qui évolue sans cesse avec toute l'économie nationale et la technique. Il s'agit donc plutôt d'adapter ou même de diriger l'évolution du milieu conformément aux lignes directrices de la politique du développement économique et social et aux vœux de garantir les conditions optimales à la vie de l'homme.

*

Quel est le rôle du droit dans la mise en oeuvre des objectifs de la protection de l'environnement? L'appareil de l'État, en réalisant les tâches assignées par la politique de cet État, utilise des formes et moyens d'action diversifiés y compris le droit. Le rôle du droit dans la matière qui nous intéresse est particulier et irremplaçable. Sa particularité résulte non seulement du principe constitutionnel fondamental que l'activité de tout organe de l'État doit s'appuyer sur le droit, mais aussi du caractère particulier de la problématique concernée.

Tous les problèmes de la protection de l'environnement portent eux-mêmes un germe de conflit en ce sens que, dans des situations concrètes, il y a souvent des contradictions d'intérêts entre le développement des forces productives, l'accroissement de la production ou la mise en marche de nouvelles technologies, d'une part, et la protection de l'environnement de l'autre. Sans être antagonistes dans un État socialiste, ces contradictions n'en sont pas moins essentielles, parfois dramatiques. Toute simplification dans la solution de ces conflits est inadmissible. Il faut bien se rendre compte que la protection de l'environnement n'a pas le monopole de l'humanisme. L'essor des forces productives et de la production, le progrès technique, les nouvelles technologies — tout cela contribue aussi au mieux-être de l'homme. Pour résoudre ces conflits, parfois très complexes, on recourt à la politique s'appuyant sur les réalisations de la science. Mais, vu l'importance des intérêts sociaux se manifestant dans ces conflits, tout ne peut être laissé à la politique et à la libre appréciation de l'administration. Par exemple, si nous estimons que la pollution des eaux et de l'air est l'effet inéluctable de l'essor industriel, il reste à savoir jusqu'où peut aller cette pollution, quelle en peut être la concentration tolérée, quels sont les droits et devoirs des sujets exerçant leur activité en matière de protection de l'environnement, quels organes peuvent prendre, et en quelles formes, des décisions en cette

matière si importante à la fois pour l'économie nationale et pour le milieu de l'homme, de façon que les intérêts de ces deux domaines soient convenablement considérés et respectés? Seule la loi peut trancher ces questions.

Les problèmes de droit et d'organisation inhérents à la protection de l'environnement exigent que l'on voie l'ensemble du droit en vigueur en cette matière. Cela s'explique par le fait qu'en Pologne, il ne s'agit pas en l'occurrence d'un système juridique homogène fondé sur un seul acte législatif de base. Nous retrouvons ces problèmes dans les différentes branches de notre droit, car les questions socio-économiques y relatives apparaissent dans différents domaines de la vie et de l'économie nationale. Ce n'est donc pas une branche spéciale du droit, mais plutôt un thème qui traverse tout notre système de droit. Une vue d'ensemble représente le seul point de départ acceptable pour les considérations sur le sujet qui nous intéresse.

En premier lieu, il faut affirmer que tous les problèmes socio-économiques de la protection de l'environnement se situent dans le cadre de l'économie nationale. En effet, la menace qui pèse sur l'environnement se rattache au développement des forces productives et de la production ainsi qu'aux phénomènes qui, directement ou indirectement, découlent de l'essor de la production tout en stimulant cette dernière. Il s'agit du progrès technique et de l'urbanisation du pays.

En acceptant cette affirmation, il convient cependant de faire remarquer que l'économie nationale est, dans notre pays, une économie planifiée, portée au rang de l'un des principes fondamentaux du régime. Tout notre système juridique s'est développé sous l'influence primordiale de ce principe, car l'économie planifiée exige une réglementation très précise des interdépendances de divers domaines de l'administration et de l'économie et des bases juridiques de la direction de l'État. On peut même parler de tout un système juridique qui s'est formé sur la base des rapports socio-économiques propres à l'économie planifiée. Ce système, que nous appellerons système juridique d'économie planifiée, se caractérise par un développement extrêmement dynamique, se transforme et évolue en même temps que le système d'économie planifiée, crée des formes et mesures juridiques toujours nouvelles, propres à l'État socialiste.

Parallèlement s'est développé le droit relatif à la protection de l'environnement. A mesure que progressent les sciences naturelles et techniques, à mesure que nous saisissons les relations causales entre le développement de la civilisation dite industrielle et les manifestations imprévues et non envisagées de la détérioration de la biosphère, le légis-

lateur commence à édicter de nouvelles dispositions légales afin de freiner le processus de croissance du danger. De cette manière, les rapports sociaux qui nous intéressent, relatifs à la protection de l'environnement, sont réglés par les dispositions juridiques de deux sortes: celles que l'on peut classer dans le système juridique d'économie planifiée et celles qui règlent la protection de l'environnement.

Lorsqu'il y a lieu de trouver une solution dans une situation concrète relevant du domaine de la protection de l'environnement, les dispositions des deux catégories susmentionnées interviennent de façon conjuguée. Remarquons à ce propos que le système juridique d'économie planifiée, bien qu'il se limite assez unilatéralement à la problématique des forces productives et de la production, détermine indirectement — à travers la fixation des objectifs de production, l'aménagement planifié du territoire, la planification des investissements et les décisions concernant leur localisation — le lieu et le degré du danger menaçant l'environnement. La protection de l'environnement est le domaine de la deuxième catégorie de dispositions juridiques. L'expérience montre que les prescriptions classées dans le système juridique d'économie planifiée ont une puissance d'action incomparablement plus forte que les prescriptions sur la protection. On protège bien mieux la réalisation du plan que l'on ne prévient les incidences négatives de cette réalisation. Le système juridique d'économie planifiée dispose en effet de très forts stimulants économiques encadrés de règles légales face auxquelles s'avèrent impuissantes non seulement les injonctions et les prohibitions, mais aussi les sanctions pénales.

La cause de cet état de choses réside dans ce que, en Pologne populaire, ce n'est plus « l'intérêt privé » de l'investisseur ou du fabricant qui s'oppose à « l'intérêt public », mais bel et bien l'intérêt d'un organisme de l'économie socialisée qui est en même temps l'intérêt social (public), individualisé par le plan économique, étant entendu que le plan économique non seulement autorise, mais oblige à des activités de mise en oeuvre du plan. D'où les difficultés que rencontre le droit de la protection de l'environnement en Pologne dans la mise en action des tâches dictées par la politique de l'État.

Cela ne signifie pas cependant qu'il faut considérer comme absolument inadéquates à la solution des problèmes de la protection de l'environnement les formes juridiques traditionnelles empruntées à la formation socio-politique précédente. À côté des injonctions et prohibitions administratives, la répression pénale, la surveillance et le contrôle jouent et continueront à jouer un rôle notable à cet égard. Mais on se ferait des illusions si l'on croyait que ces formes juridiques pourraient jouer leur rôle, isolées du système juridique d'économie planifiée.

*

Dans un État qui met en application le principe de l'économie planifiée, on peut prévenir les effets secondaires, non envisagés, mais inéluctables de l'essor des forces productives, de la technique et de la production, en utilisant avant tout les formes et mesures juridiques dont nous nous servons dans le système juridique d'économie planifiée. Cela ne sera possible que si les problèmes socio-économiques de la protection de l'environnement seront incorporés au système d'économie planifiée. Puisqu'il est scientifiquement établi que des liens causaux existent entre les objectifs productifs et la détérioration du milieu, il faut parallèlement poser des objectifs du domaine de la protection de l'environnement, car c'est alors seulement que ces dernières auront la chance d'être traitées sur un pied d'égalité avec les autres. Et voici quelques points ayant à cet égard une importance fondamentale.

Pour que le problème de la protection de l'environnement puisse être inséré au système d'économie planifiée, il faut que les plans économiques tiennent largement compte des objectifs de cette protection. Cela concerne les plans économiques de tous genres ainsi que tous les niveaux du système d'économie planifiée. Un pas dans ce sens a déjà été fait. Depuis quelques années, la protection de la pureté des eaux et de l'air est envisagée dans les plans économiques nationaux. Mais il faut encore que ces objectifs soient formulés de manière à pouvoir rendre compte de leur réalisation, comme« il en est avec les objectifs de la production et du développement des forces productives.

D'autre part, il est nécessaire que le problème en question ait le rang qui lui est dû dans les plans prospectifs et d'orientation; toutes les considérations y relatives doivent porter sur un avenir très lointain. Car s'il y a une pensée créatrice explorant l'avenir qui se justifie par elle-même, c'est bien celle qui touche les rapports socio-économiques concernant la protection du milieu de l'homme. L'évolution de ces rapports dépend de la direction du développement de la technique et de l'économie nationale. Il faut aussi faire remarquer que les grands investissements, notamment industriels, exerçant une influence marquée sur l'environnement, doivent attendre plus de dix ans pour atteindre leur pleine capacité de production, et il n'en faut pas moins pour savoir quelle est leur influence sur l'environnement.

La forme juridique fondamentale de l'économie planifiée est la planification de l'espace et les plans d'aménagement du territoire. En effet, les problèmes de la protection sont dans une forte mesure des problèmes d'organisation spatiale de tous les phénomènes économiques qui donnent naissance à des dangers menaçant l'environnement. Ces problèmes ont

toujours préoccupé les urbanistes et les planificateurs de l'espace en Pologne, mais ils n'ont jamais été — et ne le sont pas toujours — suffisamment protégés par la loi.

Quelques imperfections de la planification de l'espace ont leur source, à mon avis, dans ce que nous n'avons pas tiré des conclusions pratiques du fait que le pouvoir de l'État se trouve concentré au siège central et dans des centres locaux et que la tendance d'évolution de notre appareil étatique est la décentralisation, compte tenu de toutes les conséquences découlant du principe du centralisme démocratique. D'autre part, on n'a pas assez nettement distingué entre les questions à résoudre dans la planification de l'espace au titre de la direction de l'État à l'échelle nationale et celles qui devraient l'être à l'échelle régionale ou locale. La mise en application des plans locaux est gênée par de nouvelles localisations non prévues par les plans, mais imposées par les autorités centrales. Les conseils du peuple locaux ne possèdent pas encore, en cette matière, les attributions qui devraient leur être conférées au titre de leur position d'organes locaux du pouvoir d'État. En particulier, les plans d'aménagement du territoire sont dressés par des bureaux d'études. Ensuite, les presidiums des conseils du peuple locaux donnent leur avis sur ces plans qui sont enfin approuvés par les presidiums des conseils du peuple du degré supérieur. En fin de compte, les conseils du peuple locaux, en tant qu'organes collégiaux, ne se considèrent comme responsables ni de ces plans ni de leur mise en oeuvre, bien que celle-ci relève de leur gestion.

*

Le système d'économie planifiée ne fonctionne pas de façon automatique. Le mécanisme en est très complexe. Un grand rôle y est joué par les stimulants économiques dont certains revêtent la forme de règle juridique et d'autres résultent indirectement de la réglementation légale. Ils sont assez unilatéralement orientés sur les effets de la production, puisque les plans économiques aussi fixent avant tout des objectifs de production. Est-il possible de garantir l'exécution des plans de protection de l'environnement à l'aide de stimulants économiques?

Cela n'est guère facile, car les stimulants matériels agissant en matière de mise en oeuvre des objectifs de la production et de prestation de services concernent soit les intérêts de l'unité participant au processus de réalisation des plans, soit les intérêts d'un groupe déterminé de travailleurs. Le lien entre l'intérêt individuel et la réalisation du plan est ici, exceptionnellement, direct. En revanche, il est très difficile d'établir des stimulants matériels dans le domaine de la protection de l'environnement,

car, dans ce cas, le lien entre l'intérêt individuel et celui de la protection est très indirect, très lâche et rarement compris par la collectivité. Si même nous présumons une disproportion flagrante entre un intérêt militant en faveur de l'exécution d'une tâche productive et l'intérêt social, militant en faveur de la réalisation d'un objectif de la protection, il serait irréal de croire que, en cas de conflit entre ces deux intérêts, celui de la protection prévaudrait.

Il faut en conséquence relier directement les intérêts de ceux qui exécutent des tâches relevant de la protection à l'intérêt social de la protection, de manière à pouvoir s'opposer à la réalisation des plans de production ou de développement des forces productives à tout prix, donc sans égard aux frais que leur réalisation entraînerait sur le plan social.

Ce n'est certes pas une question facile, mais on peut indiquer à titre d'exemple la faculté de mettre sur pied des stimulants économiques incitant les entreprises à installer et à exploiter convenablement les dispositifs de protection des eaux et de l'air contre la pollution. Selon les intentions du législateur, le rôle de ce stimulant et en même temps de mesure de répression et de contrainte devait être joué par les amendes infligées aux entreprises coupables d'infractions en cette matière, en vertu d'une loi de 1962 sur le régime des eaux et d'une loi de 1966 sur la protection de l'air. Laissant même de côté la conception très discutable de peines infligées aux entreprises, il faut constater que, selon l'opinion généralement admise, cette institution n'atteint son but ni comme stimulant économique ni comme répression dans le cadre de la prévention générale. Les entreprises payent l'amende et continuent à polluer les eaux et l'air. Or ces amendes pourraient être remplacées par des taxes payées par les entreprises pour l'évacuation des substances polluantes et dont le montant serait fixé en fonction de la quantité et de la nocivité de ces substances. De cette manière, l'entreprise ne pourrait plus compter sur l'impunité de ses agissements — fait qui se produit parfois — car la taxe serait une obligation civile. Si, de plus, une progression de la taxe était prévue en fonction du temps, on verrait apparaître un bon stimulant économique en faveur de l'installation et de l'exploitation régulière des dispositifs d'épuration. Et si les taxes étaient versées non pas au budget de voïvodie, comme le sont les amendes, mais à un compte bancaire bloqué de l'entreprise intéressée, et affectées uniquement à l'aménagement et à l'exploitation des dispositifs empêchant la pollution des eaux et de l'air, des bases seraient ainsi créées à un calcul économique réel et simultanément à la solution planifiée de la protection des eaux et de l'air par l'industrie elle-même.

Pour que les problèmes de la protection de l'environnement ne soient pas englobés de manière formelle seulement par l'économie planifiée, il

faut qu'intervienne le calcul économique. La question est mûre à être tranchée, car les frais d'épuration et d'adaptation des eaux aux besoins industriels et communaux, les dommages causés par les eaux chimiquement polluées aux installations techniques et aux constructions ainsi que par les poussières et les gaz à l'atmosphère, les dommages causés au peuplement, à l'agriculture et à l'horticulture, les dommages causés par la pollution du sol — peuvent être de nos jours évalués avec beaucoup d'exactitude. Il s'agit seulement de développer les méthodes de calcul.

*

La question qui nous intéresse pose plusieurs problèmes de structure.

Déjà dans les années 1947 - 1949, quand la conception de la conservation de la nature fut remplacée par celle, plus moderne, de la sauvegarde de la nature et de ses ressources, il est devenu évident que, dans un Etat socialiste, cela équivalait à la nécessité d'intégrer cette protection au système d'économie planifiée. On a compris que, de ce fait, les questions de la protection de la nature devraient relever des organes centraux de direction et de disposition de l'économie nationale et l'on a préconisé qu'elles relèvent directement du président du Conseil des ministres. A défaut cependant d'une conception d'ensemble, à l'époque, du modèle de notre économie nationale, ces vœux n'ont pu être réalisés. La loi du 7 avril 1949 sur la protection de la nature, qui fut la première loi en Europe fondée sur une conception étendue de cette protection (sauvegarde de la nature et de ses ressources), fit du ministre de la Sylviculture l'organe suprême en cette matière, en lui confiant, en ce qui concerne la protection des ressources, la tâche consistant « à veiller à ce que l'exploitation des ressources de la nature soit conforme aux principes ayant en vue la sauvegarde et l'accroissement des forces productives naturelles ». Les pouvoirs publics ont en même temps été engagés à demander avis au Conseil national de la Protection de la Nature, présidé par le ministre de la Sylviculture, en matière de projets pouvant affecter l'équilibre des forces de la nature et à informer le ministre de la Sylviculture de la position prise sur les avis formulés. Le ministre de la Sylviculture a été autorisé à soumettre au Conseil des ministres les questions dans lesquelles les autorités publiques n'auraient pas demandé avis ou ne l'auraient pas suivi.

Cette disposition de la loi est restée lettre morte et le ministre de la Sylviculture ne l'a jamais appliquée, bien qu'il en ait eu l'occasion. La fonction de « veiller » à ce que l'exploitation des ressources ne déséquilibre les forces de la nature ne peut relever du champ d'activité d'un seul ministre, car, par la nature des choses, il s'agit des questions de la

compétence de la direction de l'État qui devraient par conséquent être confiées aux organes centraux. A plus forte raison, on ne saurait confier cette mission à un ministère spécialement intéressé à ces questions en tant que gérant d'une importante partie des ressources, comme c'est le cas du ministère de la Sylviculture.

En examinant les questions d'organisation d'une activité quelconque de l'État, il faut partir du principe que cette activité se manifeste dans deux sphères: celle des fonctions d'exécution et de gestion et celle des fonctions de direction de l'État. L'application des dispositions juridiques sur la protection de l'environnement et, en général, l'organisation des activités ayant en vue la protection de l'environnement dans le cadre des différents secteurs de l'administration appartiennent aux fonctions d'exécution et de gestion. En revanche, l'établissement de la ligne politique en cette matière, la solution des questions litigieuses et la coordination interministérielle relèvent des fonctions de direction de l'État.

Dans l'état actuel de la réglementation des champs d'activité respectifs des organes centraux de l'administration (Conseil des ministres, Présidium du Gouvernement, Commission de Planification près le Conseil des ministres), la protection de la nature n'y est point prévue. On pourrait affirmer qu'il n'est pas nécessaire qu'elle le soit, puisque les compétences de ces organes en cette matière peuvent trouver l'appui dans les compétences générales de la direction de l'État et de la coordination de l'économie nationale, s'il n'était que les dispositions sur le champ d'activité respectif de ces organes règlent en détail les compétences portant sur la production et le développement des forces productives, en laissant totalement de côté les questions de la protection de l'environnement. Dans cet état de choses, même les questions de la protection qui relèvent indubitablement de la direction de l'État à l'échelle supraministérielle, n'arrivent pas jusqu'aux organes centraux et demeurent dans le champ d'activité des organes ministériels (au niveau central et local), responsables de différents secteurs de l'économie nationale.

Et là, elles sont considérées au point de vue des tâches planifiées spécifiques du domaine du développement de la production et des forces productives. Cela ne permet pas de partager avec précision le champ d'activité et la responsabilité qui s'y rattache pour les questions dont nous avons appris à apprécier l'importance. Remarquons à cette occasion qu'une détermination précise du champ d'activité et de la responsabilité qui en découle est la condition fondamentale de toute bonne organisation. A ce propos, le vœu s'impose qu'en précisant le champ d'activité respectif des organes centraux de l'administration, les compétences en matière de protection de l'environnement soient prises en considération et explicitement définies. Cela concerne avant tout les compétences dans le domaine de la

coordination interministérielle et, en particulier, en ce qui concerne la solution des conflits entre les exigences de la protection de l'environnement et les intentions des réalisateurs des plans économiques.

Les fonctions de direction de l'État ne se manifestent pas seulement au niveau d'organes centraux, mais aussi à l'échelon des unités territoriales; elles sont confiées aux conseils du peuple en tant qu'organes du pouvoir de l'État sur le plan local et à leurs presidiums. Ces fonctions sont exercées par la coordination territoriale de l'économie assumée par les conseils et réglée par la loi sur les conseils du peuple et par de nombreux actes gouvernementaux. Le mode de réglementation des questions de la protection de l'environnement dans le cadre de la fonction directrice d'un conseil du peuple est aussi défectueux qu'au niveau supérieur: ces questions sont pratiquement laissées de côté. Elles ne sont que partiellement réglées dans des dispositions concernant les différents secteurs et restent subordonnées à la coordination par les conseils du peuple et leurs presidiums. D'où le vœu analogue à celui que nous avons formulé à l'égard des organes centraux, à savoir que les compétences des conseils du peuple en matière de protection de l'environnement soient précisément réglées. Il s'agirait en premier lieu de coordonner l'activité des organes et de toutes les unités d'organisation à l'échelon local et, dans le cadre de cette coordination, de trancher les conflits entre les exigences de la protection de l'environnement et les intentions des réalisateurs des plans économiques. Outre les compétences, il faudrait aussi régler la procédure en cette matière.

L'organe de travail du Conseil des ministres en ce qui concerne la direction de l'économie planifiée est la Commission de Planification économique près le Conseil des ministres. Serait-il opportun que les questions de direction par l'État de la protection de l'environnement soient transférées à la Commission de Planification, puisque ces questions doivent être intégrées au système d'économie planifiée?

Ce serait la solution la plus simple, mais pas la plus pertinente. Dans toute son activité, la Commission de Planification est orientée avant tout vers la réalisation des plans et des meilleurs effets économiques. Or les problèmes de la protection de l'environnement sont générateurs de conflits, et en règle générale les incompatibilités apparaissent entre les intérêts de la protection et ceux de la réalisation des plans économiques. Pour les deux parties en présence, il n'est pas souhaitable que les solutions interviennent au sein d'un seul organe. Il est à craindre en effet que l'une ou l'autre partie ne soit préférée au détriment des intérêts de l'État. Aussi, pour que chaque affaire à soumettre au Conseil des ministres soit-elle convenablement exposée et, le cas échéant, discutée d'égal à égal, il faut

que dans cette procédure les deux parties soient représentées par des organes égaux, mais différents.

Pour cette raison, dans la discussion qui se poursuit en Pologne au sujet de la protection juridique de l'environnement, il a été proposé que l'organe de travail du Conseil des ministres en matière de cette protection devrait être un organe central ayant le caractère de comité près le Conseil des ministres. En faveur de la forme collégiale d'un tel organe milite le caractère de ses tâches qui se ramènent, en général, à la coordination supraministérielle de la protection de l'environnement. Les questions aussi complexes exigent que lors de l'examen de ces questions par le comité, les points de vue de divers secteurs de l'économie et de l'administration ou peut-être même des régions puissent être représentés.

Le comité en question aurait pour tâche l'initiative législative en matière de protection de l'environnement, la coopération avec la Commission de Planification, la coordination courante et la solution des litiges.

Etant donné le rôle de la science en cette matière, on propose en même temps d'instituer auprès du Conseil des ministres un organe consultatif jouissant d'une grande autorité scientifique. Il aurait pour tâche d'émettre des avis et de soumettre des propositions aux organes centraux de l'administration et aussi d'effectuer, à la requête des autorités sur sa propre initiative des recherches ou des expertises. Dans certains cas déterminés, la consultation de cet organe serait obligatoire.

Conformément à ces propositions et suivant les mêmes principes serait organisée la fonction de direction par l'État des problèmes de la protection de l'environnement au niveau des organes locaux.

*

La mise en oeuvre des propositions ci-dessus, qui visent à intégrer le problème de la protection de l'environnement au système d'économie planifiée, exigera des changements substantiels dans la législation. On voit nettement la nécessité d'édicter une loi sur la protection de l'environnement. Ce ne serait pas une codification au sens ordinairement donné à cette notion. En particulier, une telle loi ne porterait pas sur l'ensemble du problème et ne servirait pas de fondement à tout un système de droit en cette matière. Il ne serait pas opportun d'exclure ces problèmes de différents secteurs de la législation. Les symptômes de détérioration de l'environnement sont des effets secondaires, imprévus et non envisagés de l'activité humaine, surtout économique. La problématique juridique de la prévention de ces phénomènes ne saurait être isolée de la réglementation juridique de l'activité qui est à l'origine de ces phénomènes, car on s'engagerait dans la voie vers une solution idéale, irréaliste de ces questions

à l'aide des défenses administratives et des sanctions pénales. En revanche, la loi envisagée aurait pour but de définir le rang de la protection de l'environnement dans le système juridique de notre État socialiste et de régler l'organisation de cette protection avec les formes et les mesures juridiques indispensables dans ce domaine.

Mais les propositions législatives ne se bornent pas à la promulgation d'une loi sur la protection de l'environnement. Il est en outre indispensable de combler certaines lacunes dans notre législation. Ainsi, on propose de régler par la voie législative la protection du paysage en tant qu'élément biologique du milieu. La lutte contre les bruits demande aussi à être réglée par la loi. On propose également d'édicter une loi sur la protection contre l'action nocive des substances chimiques et des ionisations.