

NOUVELLE REGLEMENTATION JURIDIQUE DE LA PLANIFICATION DU TERRITOIRE EN POLOGNE

Walerian Pańko, Karol Podgórski

I. Parmi les nombreuses lois votées par la Diète de la RPP dans les années 1981 - 1984, la nouvelle loi sur la planification du territoire ¹ était attendue avec une impatience et une attention particulières. La loi de 1961 en vigueur jusqu'à présent², depuis des années ne répondait plus aux besoins de la vie socio-économique. Plusieurs causes y ont contribué, que nous présentons brièvement :

1. La réforme administrative amorcée en 1973 par la liquidation des petites communes et la création de communes (à superficie plus grande), s'est terminée par la suppression des arrondissements et l'introduction de la division territoriale du pays à deux échelons³. Ces changements ont posé devant la planification du territoire de nouvelles tâches qui ne pouvaient pas être toujours réalisées dans le cadre juridique de la loi de 1961. Les organismes territoriaux nouvellement créés et surtout les communes exigeaient des plans d'aménagement du territoire. En 1974 fut créée la base juridique de leur élaboration rapide⁴. Cependant, les plans, dits simplifiés, d'aménagement du territoire des communes n'entraient pas dans la structure légale de la planification du territoire. La situation était semblable dans la planification macrorégionale qui, en 1976, est sortie de la phase expérimentale et a englobé tout le pays ⁵. Les plans

¹ Loi du 19 juillet 1984 sur la planification du territoire (J des L. n° 35, texte 185), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985.

² Loi du 31 janvier 1961 sur la planification du territoire (J. des L. de 1975, n° 11, texte 67 et n° 16, texte 91).

³ Loi du 28 mai 1975 sur la division administrative de l'Etat à deux échelons et sur la modification de la loi sur les conseils du peuple (J. des L. n° 16, texte 91 avec les amendements ultérieurs).

⁴ Arrêté n° 85 du Conseil des Ministres du 6 avril 1974 relatif à l'élaboration de plans simplifiés d'aménagement du territoire des communes (Monitor Polski n° 15, texte 95).

⁵ Circulaire n° 1 du Président de la Commission de Planification près le seil des Ministres du 11 mars 1976 qui a institué 8 macrorégions ; depuis le 1^{er} janvier 1983 il y en a 9.

des macrorégions, traités comme éléments du plan national d'aménagement du territoire, constituaient dans les mains de l'administration centrale un instrument de coordination des plans d'aménagement du territoire des voivodies, dont le « morcellement » (leur nombre a augmenté de 17 à 49) a provoqué la déconcentration de l'organisation territoriale du pays.

2. L'accélération du processus d'industrialisation du pays dans les années soixante-dix a créé une situation dans laquelle la planification du territoire ne pouvait remplir la fonction de fondement pour les décisions relatives à la localisation. D'autant plus que nombre de régions n'avaient pas de plans d'aménagement et les plans existant n'étaient pas toujours actualisés. Cela résultait aussi bien du retardement de l'appareil de planification que de l'énormité des tâches posées devant cet appareil ainsi que devant les organes du pouvoir et de l'administration par la réforme administrative. Aussi, la « localisation des investissements » est devenue dans une grande mesure une institution indépendante de la planification du territoire. C'est plutôt les décisions de localisation qui orientaient les plans d'aménagement du territoire et non inversement. Cette tendance était renforcée par les arrêtés du gouvernement (1971, 1977) réglant l'organisation du processus de localisation des investissements ⁶.

3. Parallèlement au processus d'industrialisation, dans les années soixante-dix s'accéléra le processus d'urbanisation du pays. La pression sociale a contraint les autorités locales à préparer des terrains pour la construction d'habitations dans les villes et à la campagne. La tendance à posséder des maisons de villégiature s'est largement manifestée. À cet égard les plans d'aménagement du territoire ne satisfaisaient pas les besoins, soit ne répondaient pas aux tendances se manifestant dans l'économie de l'espace. Cependant, la loi sur la planification du territoire de 1961 n'était pas favorable aux changements des plans en vigueur, surtout en matière « des éléments fondamentaux des plans ». Pour cette raison, dans la moitié des années soixante-dix, on a décidé de libéraliser le mode des changements dans les objectifs des plans. On a créé un nouveau mode, en réalité extra-légal, de « dérogation » à certains objectifs des plans locaux d'aménagement du territoire (1976) ⁷. Ce mode, donnant à l'administration

⁶ Arrêté n° 109 du Conseil des Ministres du 29 mai 1971 concernant la localisation des investissements (Mon. Pol. n° 31, texte 198) et arrêté n° 196 du Conseil des Ministres du 29 décembre 1977 concernant la localisation des investissements (Mon. Pol. de 1983, n° 32, texte 179).

⁷ Arrêté n° 148 du Conseil des Ministres du 9 juillet 1976 concernant les principes et le mode d'élaboration, de mise en concordance et de ratification des plans locaux d'aménagement du territoire (Mon. Pol. n° 31, texte 135).

une large liberté, affaiblissait la position des organes représentatifs dans le processus de planification du territoire, limitait la stabilité des plans et, par là même, attentait aussi à l'autorité des plans et de l'appareil de planification. Simultanément, les nouvelles solutions enfrenaient la structure légale de la planification du territoire, liquidant dans la pratique la planification régionale.

4. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la planification du territoire de 1961, de grands changements se sont opérés dans la réglementation juridique de l'aménagement du territoire. Entre autres, est entrée en vigueur la nouvelle loi portant Droit de construction (1974)⁸ et a été établi un système juridique légal de protection de l'environnement (1980)⁹ ; la loi de 1971 sur la protection des sols agricoles et forestiers qui, plus tard, a été profondément modifiée (1982)^{10 11}. On a développé le système compliqué de réglementation de la gestion des terres agricoles et surtout de la circulation des terres (1963, 1968, 1971, 1982) aussi bien dans le cadre de l'économie paysanne, qu'entre les secteurs existants de l'économie rurale¹¹. On note une évolution des bases juridiques de l'organisation planifiée de la construction sur les terrains ruraux (1961, 1968, 1974) et sur les terrains urbains (1961, 1972)¹².

Toutes les régulations juridiques mentionnées, ainsi que beaucoup d'autres (le droit minier amendé), renouaient de différente manière avec la planification de l'espace. En principe, cependant, les nouvelles régulations liaient de plus en plus fort l'économie de l'espace avec les plans

⁸ Loi du 24 octobre 1974 portant droit de construction (J. des L. n° 38, texte 229 avec les amendements ultérieurs).

⁹ Loi du 11 février 1980 sur la protection et la formation de l'environnement (J. des L. n° 3, texte 6). Cf. aussi K. Podgórski, *Wymogi ochrony środowiska w organizacji i procedurze planowania przestrzennego* [Les exigences de la protection de l'environnement dans l'organisation et la procédure d'aménagement du territoire], dans : *Zagadnienia proceduralne w administracji*, ouvrage collectif sous la direction de K. Podgórski, Katowice 1984, p. 118 et suiv.

¹⁰ Loi du 26 mars 1982 sur la protection des sols agricoles et forestiers (J. des L. n° 11, texte 79 avec les amendements ultérieurs).

¹¹ Le rattachement de l'aménagement du territoire avec la réglementation juridique de la gestion des terres (utilisation et circulation) est analysé par W. Pańko, *Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej. Studium prawne* [Propriété foncière dans l'économie planifiée de l'espace. Etude juridique], Katowice 1978.

¹² A présent — loi du 29 avril 1985 sur l'utilisation de terre et l'expropriation des immeubles.

d'aménagement du territoire qui constituent le fondement et la justification de toute activité relative à l'aménagement du territoire¹³.

Les réformes économiques et politiques amorcées en 1981 ont posé de nouvelles tâches devant la planification du territoire. Elles sont liées avec l'accroissement de l'autonomie des entreprises d'Etat (1981)¹⁴, avec le renforcement des garanties juridiques pour la petite industrie et l'agriculture individuelle (1982). La réglementation légale de la planification socio-économique (1981)¹⁵, ainsi que le nouveau système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale (1983)¹⁶ avaient une importance essentielle pour l'organisation de la planification du territoire.

II. Définissant le but, l'étendue et les principes de la planification générale du territoire, la nouvelle loi (chapitre I) attire l'attention sur la « continuité » du processus de planification, ne le limitant pas à élaborer, à concorder et à adopter les plans d'aménagement du territoire. La loi englobe tant la phase préliminaire des appréciations, des recherches, des études et des pronostics, que la phase de la réalisation des plans et surtout « de l'établissement de la localisation des investissements » (art. 2). L'inclusion du processus de localisation des investissements dans la règle-

¹³ Indiquons-en plusieurs exemples : l'art. 4 de la loi sur la protection de l'environnement constate : « On ne peut user des ressources naturelles [...] de l'environnement que d'une façon conforme aux plans socio-économiques nationaux et aux plans d'aménagement du territoire ainsi qu'aux dispositions sur la protection de l'environnement ». L'art. 7 de cette même loi décrète : « Les décisions des organes de l'administration d'Etat ne peuvent enfreindre les exigences de la protection de l'environnement, et en particulier les directives des plans d'aménagement du territoire concernant la protection de l'environnement » (al. 1). « La décision administrative contraire à la disposition de l'ai. 1 est nulle » (al. 2). Dans le droit en matière de construction de 1974, nous lisons entre autres : « Art. 3. Les bâtiments peuvent être construits exclusivement sur les terrains destinés à cette fin, conformément aux dispositions sur l'aménagement du territoire ». La loi sur la protection des sols agricoles et forestiers de 1982 statue entre autres : « Art. 7. La destination des terres à des fins non agricoles et non forestières peut être fixée uniquement dans le cadre : 1) des plans d'aménagement du territoire des communes, des villes ainsi que des villes-communes, 2) de la localisation des investissements fixés par les organes supérieurs de l'administration d'Etat, 3) de la localisation des investissements liés avec les recherches ou la mise en valeur des gisements de pétrole et de gaz naturel ».

¹⁴ Loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat (J. des L. n° 24, texte 122 avec les amendements ultérieurs) ainsi que la loi du 25 septembre 1981 sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat (J. des L. n° 24, texte 123).

¹⁵ Loi du 26 février 1982 sur la planification socio-économique (J. des L. n° 7, texte 51).

¹⁶ Loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale (J. des L. n° 41, texte 185 avec les amendements ultérieurs).

mentation légale de la planification du territoire constitue une preuve très importante et positive de l'accroissement du rôle pratique de la planification du territoire et de l'élévation de son autorité.

Les dispositions préliminaires de la loi soulignent les tâches essentielles et les méthodes de la planification du territoire (art. 3) ; son caractère coordinateur (« conciliation des intérêts généraux avec les intérêts locaux ») et complexe (prise en considération des conditions sociales, naturelles, sociologiques, économiques de la région donnée). Elles démontrent les fonctions protectrices, mais aussi actives de la planification du territoire dans la formation de l'environnement et de l'ordre de l'aménagement. On perçoit également l'aspect international de la réalisation d'une politique déterminée de l'aménagement du territoire. Sur ce fond, le principe de la concordance de l'aménagement et de l'exploitation des terres avec les objectifs des plans d'aménagement du territoire formulé dans l'art. 6 prend une signification pratique.

L'un des problèmes fondamentaux pour tout le système de planification est le rapport entre la planification socio-économique et la planification du territoire et inversement, car dans « un système optimal, le plan d'aménagement du territoire détermine " le bilan des capacités de l'espace " à l'échelle nationale (régionale) ainsi que le choix des directions d'aménagement de cet espace. Le plan socio-économique constitue par contre l'expression des besoins sociaux dans une période donnée conçus en fonction des possibilités économiques existantes de l'Etat. Selon cette conception, le plan d'aménagement du territoire définit donc les limites spatiales maximales de l'activité économique de l'Etat »¹⁷.

La loi sur la planification du territoire règle cette question importante dans l'art. 4 qui constate d'abord l'interdépendance des deux genres de planification et qui détermine ensuite les conséquences résultant de cette interdépendance. Ainsi : les plans d'aménagement du territoire démontrent les possibilités et les limitations du développement socio-économique qui influent sur les méthodes, les proportions et les moyens de satisfaction des besoins sociaux conçus dans les plans socio-économiques. D'autre part, les plans d'aménagement du territoire doivent prendre en considération les conditions du développement résultant des plans socio-économiques lors de la définition des méthodes, des proportions et du lieu de réalisation des entreprises pour satisfaire les besoins sociaux.

Ce rôle et le rapport réciproque des deux genres de plans sont présentés un peu autrement dans la loi sur la planification socio-économique de

¹⁷ Cf. M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego zagospodarowania kraju* [Les garanties administratives de la réalisation du plan d'aménagement de l'espace du pays], « Państwo i Prawo », 1976, n° 5, p. 73.

1982, qui attribue aux plans socio-économiques une fonction déterminant le fonctionnement et le développement de l'économie (art. 1^{er}), car précisément ces plans, selon l'art. 7 « déterminent la politique socio-économique de l'Etat, c'est-à-dire les buts, les proportions et les moyens de développement de l'économie, les tâches sociales et économiques essentielles ainsi que les méthodes de leur réalisation ». Il est évident que nombre de ces éléments doivent être établis par les plans d'aménagement du territoire définissant « le bilan de la capacité des espaces » mentionné. Enfin, selon l'art. 9, le plan socio-économique perspectif doit prendre en considération, parmi d'autres éléments, les problèmes de l'aménagement du territoire. De même, la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale de 1983 attribue une certaine prépondérance à la planification socio-économique, puisque dans l'art. 39 elle constate que « la base de la planification territoriale complexe est le plan socio-économique quinquennal », dont une partie intégrale constituent les directives relatives à la planification du territoire.

III. La structure des plans d'aménagement du territoire (différenciés par rapport au territoire, à l'horizon de temps, à la fonction et au niveau de concrétisation des directives du plan), établie dans la nouvelle loi (art. 7), n'a pas subi de changements essentiels par rapport à la loi de 1961.

Par rapport au territoire englobé par le plan, la nouvelle loi distingue les genres de plans suivants :

a) Le plan national (articles 18-19) englobant tout le territoire du pays. Sa tâche consiste à définir les conditions d'aménagement de l'espace du pays ainsi que les buts et les principes de la politique d'aménagement. Le contenu du plan national détermine les activités assurant à l'échelle nationale :

— la protection de l'environnement, des ressources naturelles et des valeurs culturelles du pays,

— le développement régulier du réseau de peuplement ainsi que de l'infrastructure sociale et technique,

— la répartition régulière des forces de production de l'industrie et de l'agriculture,

— la défense et la sécurité du pays.

Il convient de souligner que la nouvelle loi détermine d'une manière plus précise le contenu, la procédure et le statut du plan national.

b) Les plans régionaux (articles 20 - 24) englobant une partie ou toute la voïvodie et même dépassant les frontières de la voïvodie. La fonction du plan régional consiste à déterminer les conditions spatiales de l'aménagement du territoire des régions (voïvodies) ainsi qu'à fixer les buts et

les principes de la politique d'aménagement du territoire. L'étendue du contenu du plan régional prévue dans la loi doit répondre à ces fonctions. Des doutes peuvent cependant surgir quant à savoir si le législateur emploie avec justesse la notion « région » et « planification régionale » par rapport à la voïvodie et à la planification de voïvodie. En effet, la loi lie assez étroitement cette « planification régionale » avec le deuxième échelon de la division administrative du pays, qui, dans la forme actuelle ne répond pas à la structure régionale du pays. Ces doutes peuvent naître aussi bien sur le fond de la terminologie et de la méthodologie traditionnelle de la planification régionale et *regional science* que de la politique régionale.

c) Les plans locaux (articles 25 - 34) englobant tout le territoire ou une partie du territoire des unités territoriales (villes, communes) ainsi que des groupes de telles unités. Ils peuvent être établis en tant que plans généraux ou détaillés.

La fonction du plan local général consiste à déterminer les conditions du développement de l'espace du territoire donné ainsi que les buts et les principes de la politique d'aménagement des unités territoriales englobées par le plan. Dans son contenu, à côté des objectifs concernés par les plans susmentionnés, sont déterminées les conditions et les méthodes des solutions architectoniques et urbanistes adoptées pour le territoire donné.

Le plan local détaillé définit l'affectation des terrains, établit les principes de l'infrastructure et les lignes de construction. Le plan local détaillé constitue le fondement juridique pour la gestion des terrains (art. 32), pour les décisions de localisation, les autorisations de construction, les décisions sur le changement de la destination des terrains, etc. C'est précisément avec le plan local détaillé que renouent le plus souvent les autres régulations juridiques.

d) Une catégorie spécifique des plans sont les plans des terrains fonctionnels (art. 7 al. 2 - 4) englobant les terrains délimités en raison de leur fonction spéciale, p. ex. économique (bassin minier), de peuplement (agglomération urbaine), naturelle (parc national). Dépendamment du terrain, les plans examinés sont élaborés sur les principes et selon le mode prévu pour le plan national, régional ou local. Certes, les plans des terrains fonctionnels seront le plus souvent élaborés en tant que plans régionaux, mais, est-ce que p. ex. le plan d'investissement linéaire (autoroute Nord-Sud ainsi que ses dépendances) à fonction internationale ne peut avoir le caractère de plan national ? Dans ce contexte, le caractère des plans macrorégionaux peut être mis en question, si cette planification était maintenue sous le régime de la nouvelle loi. Est-ce que ces plans, traités

jusqu'à présent comme éléments du plan national, seront élaborés suivant le mode prévu pour le plan national ou pour le plan régional ?

En égard à l'horizon de temps, les plans d'aménagement du territoire peuvent avoir le caractère :

— de plan à long terme avec distinction des tâches pour une période perspective. Le plan national et les plans régionaux et, parfois le plan local, ont un tel caractère,

— de plan perspectif avec distinction des tâches pour la période du plan socio-économique quinquennal le plus proche. Les plans locaux ont en principe un tel caractère.

Nous avons déjà parlé des plans en égard à la fonction et au caractère concret des objectifs (plans généraux et plans détaillés) lors de la présentation de la planification locale à laquelle cette distinction se rapporte en principe.

La structure des plans des problèmes étatiques ne crée pas de structure hiérarchique avec subordination unilatérale des plans. Le plan régional prend en considération les objectifs du plan national, mais le plan régional détermine aussi des propositions pour le plan national (art. 20 al. 2). Le rapport des plans locaux à l'égard des plans régionaux est analogue (art. 25 al. 3). En outre, la mise en concordance des différents genres de plans relève de la compétence des organes de l'administration ; il en sera question plus loin. On peut constater que la loi sur la planification du territoire ne définit pas, à vrai dire, le système des plans d'aménagement en tant que système hiérarchique, mais par l'attribution de compétences appropriées aux organes de l'administration, elle assure la concordance des plans dans le cadre du système.

IV. La structure organisationnelle de la planification du territoire est créée par les organes adoptant et les organes élaborant les différents genres de plans et leurs étapes.

Le projet du plan national, et d'abord les principes de ce plan sont élaborés par la Commission de Planification près le Conseil des Ministres, qui est en même temps l'organe supérieur de l'administration d'Etat dans ce domaine de planification. Conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 1984 sur la Commission de Planification près le Conseil des Ministres^{18 19} et du décret d'application du Conseil des Ministres du 3 août 1984 concernant l'étendue détaillée de son activité¹⁹ — la Commission prépare les variantes des principes du plan d'aménagement du territoire du pays et ces variantes doivent être, communes pour les problèmes so-

¹⁸ J. des L. n° 35, texte 186.

¹⁹ J. des L. n° 43, texte 225.

cio-économiques faisant l'objet des plans perspectifs et pour les plans d'aménagement du territoire du pays. La Commission élabore également les projets du plan national en quelques variantes avec ceci que la politique du développement socio-économique doit concorder avec l'aménagement du territoire. Enfin, la Commission de Planification analyse la concordance des plans régionaux avec le plan national, de concert avec le Ministre de la Construction, de l'Aménagement du Territoire et des Services Communaux. Aux compétences de la Commission de Planification en matière de réalisation du plan national appartient la préparation des principes relatifs à la politique de localisation et à remplacement des investissements d'importance nationale.

De cette manière, les dispositions de la loi sur la planification du territoire et les dispositions constitutionnelles garantissent l'intégration des deux domaines de planification à l'échelle nationale.

Dans les questions de la planification régionale et locale la haute surveillance est exercée par le Ministre de la Construction, de l'Aménagement du Territoire et des Services Communaux, dont l'office a été créé par la loi du 28 juillet 1983²⁰. Le règlement d'application du Conseil des Ministres du 17 octobre 1983 concernant le champ d'activité détaillé de ce Ministre l'autorise à déterminer les directions d'activité et à établir les principes d'élaboration des plans régionaux et locaux, à coordonner les travaux sur ces plans et à assurer leur concordance avec les autres plans. En cette matière le Ministre de la Construction, de l'Aménagement du Territoire et des Services Communaux est autorisé, en vertu de l'art. 15 de la loi sur la planification du territoire, à exiger des organes de l'échelon de voïvodie d'entreprendre des actions devant assurer la concordance des plans régionaux avec le plan national.

Les organes établissant les plans régionaux sont les organes locaux de l'administration d'Etat de l'échelon de voïvodie à compétence générale. Ils établissent aussi les variantes des directives pour ces plans. Les plans locaux aussi bien généraux que détaillés sont dressés par les organes locaux de l'échelon de base, qui élaborent également les variantes des objectifs des plans généraux. Pour assurer la concordance des plans locaux avec les plans régionaux, la loi sur la planification du territoire autorise les organes de l'échelon de voïvodie à examiner cette concordance et à entreprendre des démarches à cette fin. Il convient d'ajouter que cette concordance est assurée dans la pratique par le fait que dans les différentes voïvodies sont créés des bureaux de planification du territoire pour établir les plans régionaux et locaux.

Pour attribuer aux plans d'aménagement du territoire le caractère d'actes juridiques, la loi sur la planification du territoire confère aux or-

²⁰ J. des L. n° 44, texte 200.

ganes représentatifs les droits d'adopter les plans. Ainsi : le projet du plan national, sur proposition du Conseil des Ministres est adopté par la Diète et, la résolution adoptée par la Diète définit, comme on peut supposer, d'une manière liant l'administration, les buts et les principes de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat.

Par contre, les résolutions des conseils du peuple de l'échelon de voïvodie soit de l'échelon de base donnent aux plans régionaux et locaux un caractère nettement obligatoire. Ces conseils adoptent également les principes des plans d'aménagement du territoire de leur terrain d'action. Le droit exclusif de présenter aux conseils du peuple tant les principes que les projets des plans est attribué par la loi sur la planification du territoire aux organes de l'administration qui établissent les principes et les projets.

A côté des organes établissant et adoptant les plans d'aménagement du territoire, la loi prévoit l'existence d'organes auxiliaires à caractère consultatif. La loi ne confère pas de force obligatoire à ces avis.

Un tel organe à l'échelon central est le Conseil National de l'Economie de l'Espace institué par le Président du Conseil des Ministres. Les tâches du Conseil consistent à préparer une opinion sur les questions de la planification du territoire, à façonner la politique d'aménagement du territoire et de l'ordre spatial. Ces notions vagues n'ont pas été définies de plus près dans la loi.

Auprès des organes territoriaux de l'administration d'Etat, dans la période d'établissement du plan régional ou local d'aménagement du territoire, doivent être créées des commissions consultatives composées de représentants de l'administration, de l'élément social ainsi que des représentants des commissions compétentes du conseil du peuple. La loi ne précise pas le rôle de ces commissions. Leur activité doit cependant servir, sans nul doute, à l'augmentation de la participation des citoyens à la planification du territoire.

La loi sur la planification du territoire attribue le droit d'influer directement sur les projets des principes et sur les projets des plans aussi bien des organes intéressés de l'administration, qu'aux citoyens et aux organisations sociales et autogestionnaires, coopératives, professionnelles et autres. En vertu de l'art. 14 de la loi, les organes territoriaux établissant les projets des objectifs et des plans sont tenus de les porter à la connaissance du public et à populariser leur contenu. Les remarques et opinions déposées doivent être présentées au conseil du peuple avec les projets des directives ou les projets des plans. Bien que ces opinions et remarques ne lient personne, elles ont cependant une importance en tant qu'expression de l'opinion publique sur les projets examinés par le conseil du peuple.

V. Les remarques sur la structure subjective de la planification du territoire ont démontré le caractère ouvert du processus de la planification, la large étendue de sa publicité et de la participation sociale. En témoignent avant tout les obligations des sujets établissant les directives et les projets des plans d'aménagement du territoire :

— l'obligation d'informer le public qu'ils procèdent à l'élaboration du plan régional (dans la presse locale) ou du plan local (dans la presse locale et par d'autres formes d'annonce, y compris par l'information écrite des organes étatiques, autogestionnaires et des organisations sociales les plus intéressés, articles 22 al. 1 et 27 al. 1) ;

— l'obligation de consulter les directives du plan national et régional avec les organes du pouvoir et de l'administration d'Etat, les sujets économiques et les organisations sociales, professionnelles et scientifiques (articles 19 al. 1 et 22 al. 2) ;

— l'obligation d'afficher les projets de plans locaux, et d'informer par écrit les organes et organisations intéressés (art. 29, al. 1) ;

— l'obligation d'examiner les remarques et propositions au projet du plan local et d'expliquer le point de vue du sujet élaborant le plan (articles 27 al. 2 et 29 al. 3) ;

— l'obligation de publier la résolution approuvant le projet du plan régional ou local dans le journal officiel de voïvodie et, en cas de résolution sur le plan local, de la publier au siège de l'office local ainsi que dans la presse locale (articles 24 al. 2 et 31 al. 1).

La publicité des objectifs du plan local, donc la possibilité de bénéficier de ces plans, n'est limitée qu'en raison de la protection du secret d'Etat (art. 31 al. 3).

La loi crée de plus fortes garanties de la réalité et de l'actualité des plans adoptés d'aménagement du territoire. Elles sont assurées en premier lieu par l'obligation de contrôler l'exécution du plan national et régional et par l'obligation d'effectuer des appréciations périodiques de l'actualité de tous les genres de plans (articles 19 pts 2 et 3, 24 al. 1 et 33 al. 1). En ce qui concerne les plans locaux, la loi impose l'obligation d'organiser des discussions publiques sur les effets de la réalisation des plans d'aménagement du territoire (art. 33 al. 2).

L'appréciation périodique de l'actualité des plans ainsi que l'appréciation des effets de leur réalisation constituent pour l'administration la source et le fondement des rapports ainsi que des propositions de changement des plans. Ils sont adressés aux organes du pouvoir représentatif, donc à la Diète et aux conseils du peuple compétents (articles 19 pt 3, 24 al. 1 et 33 al. 3). Comme nous l'avons déjà mentionné, de la modification des objectifs des plans décident les mêmes organes représentatifs qui ont adopté ces plans. Les modifications sont introduites suivant la procédure

d'établissement et de concordance des plans (art. 17). Ainsi, la nouvelle réglementation juridique de la planification du territoire ne donne pas aux organes de l'administration la possibilité d'appliquer « des dérogations » sommaires aux plans obligatoires. Par la même, la loi a renforcé le rôle des organes représentatifs dans le processus de planification du territoire et, en particulier, des actes de planification en tant qu'actes juridiques stables et actuels.

VI. En tête des problèmes de la réalisation des objectifs des plans d'aménagement du territoire s'avance le problème de la localisation des investissements. Nous avons déjà mentionné que jusqu'à présent, ces questions étaient réglées par des arrêtés autonomes du Conseil de Ministres — et dernièrement, par l'arrêté n° 196 de 1977. Cet arrêté liait dans une mesure restreinte les problèmes de localisation avec les plans d'aménagement du territoire, car on n'a pas inséré dans son contenu l'obligation de concorder la décision de localisation avec les directives du plan d'aménagement du territoire. Conformément au § 1 de l'arrêté, le fondement pour établir la localisation doit être la politique à long terme socio-économique de l'Etat, dont l'expression sont en premier lieu les plans socio-économiques, et ce n'est qu'au second rang que l'arrêté situe les plans d'aménagement de l'espace du pays, des macrorégions, des voïvodies, des villes et des communes. Seuls certains investissements à importance locale ont été libérés de l'obligation de localisation fondée sur une décision, à condition de ne pas enfreindre les objectifs approuvés des plans locaux d'aménagement du territoire.

De même, les dispositions d'application de l'ordonnance du Président de la Commission de Planification près le Conseil des Ministres du 18 janvier 1978 concernant l'élaboration de documents au cours de l'établissement de la localisation des investissements²¹ renouent, dans une mesure restreinte, avec les plans d'aménagement du territoire. Elles statuaient notamment que l'opinion de localisation et de coordination, qui d'ailleurs ne liait pas l'organe fixant la localisation de l'investissement, doit entre autres contenir l'appréciation des motifs de la localisation de l'investissement dans la localité donnée du point de vue du plan de l'aménagement du territoire de la voïvodie, de la ville ou de la commune.

Les divergences inévitables naissant dans ces conditions entre les décisions de la localisation et les plans d'aménagement du territoire pou-

²¹ Mon. Pol. n° 4, texte 17. A présent les règles et les modes de localisation des investissements sont réglés par le Règlement du Conseil des Ministres du 27 juin 1985 (J. des L. n° 31 texte 140) rendu en vertu de la loi du 12 juillet 1984 sur la planification du territoire.

vaient être éliminées à l'occasion de l'analyse périodique des principes et des directives des plans, soit par voie de dérogation de l'organe de l'administration à ces directives. Ces solutions constituaient une forme d'influence des décisions de localisation sur les objectifs des plans d'aménagement du territoire et minaient le caractère normatif des plans²².

La loi sur l'aménagement du territoire introduit d'importants changements dans cet état juridique ; l'inclusion des questions de localisation des investissements dans la loi (articles 35 - 45) est déjà un symptôme de la nouvelle approche du problème.

La localisation, selon la loi, est déterminée en deux étapes. Tout d'abord, l'organe compétent de l'administration, sur proposition de l'investisseur, fournit lesdites indications de localisation qui, sur la base des directives des plans socio-économiques et d'aménagement, déterminent les localités ou le lieu de réalisation de l'investissement ainsi que les conditions de sa réalisation et, en outre, dans le cas des investissements linéaires — le parcours du tracé. Les indications de localisation peuvent avoir plusieurs variantes. Les indications de localisation doivent être consultées avec d'autres organes de l'administration et institutions intéressés et, en ce qui concerne les investissements particulièrement nocifs pour l'environnement et la santé des hommes, elles doivent être concordées avec l'Office de la Protection de l'Environnement et de l'Economie des Eaux, ainsi qu'avec l'Inspecteur Général Sanitaire. Les organes compétents pour fournir les indications de localisation sont : pour les investissements à importance nationale — la Commission de Planification près le Conseil des Ministres ; pour les investissements à importance régionale — les organes locaux de l'administration d'Etat de l'échelon de voïvodie à compétence générale et, pour les autres investissements — les organes de l'échelon de base. Le caractère juridique des indications de localisation n'est pas déterminé dans la loi, néanmoins ces indications ne peuvent être considérées comme décisions administratives rendues par voie de procédure administrative et attaquées devant la Haute Cour Administrative. La loi confère en effet le droit de les contester uniquement au conseil du peuple compétent et ceci seulement dans le cas où l'investissement donné n'est pas défini nominativement dans le plan d'aménagement du territoire. Donc, l'insertion de l'investissement dans le plan d'aménagement décide dans une grande mesure de sa localisation.

La deuxième étape de la procédure de localisation est la décision de

²² Cf. Z. Rybicki, K. Sobczak, *Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski* [Problèmes de l'organisation territoriale de la Pologne], Warszawa 1977, p. 58 ; K. Podgórski, *Nowe elementy systemu prawnego planowania przestrzennego* [Nouveaux éléments du système juridique de l'aménagement du territoire], « *Studia Iuridica Silesiana* », vol. 6, 1979, p. 113 et suiv.

localisation rendue sur proposition de l'investisseur déposée après analyse des indications de localisation obtenues. Le délai de déposition de cette proposition est de 6 mois ; ce délai peut être prolongé par l'organe qui a fourni les indications de localisation. La décision de localisation fixe le terrain et les conditions de construction, les conditions techniques de la réalisation de l'investissement, les exigences du point de vue de la protection de l'environnement et des biens culturels ainsi qu de la protection des intérêts des personnes tierces. La décision de localisation ne peut être rendue qu'après avis des autres organes de l'administration.

La loi fixe à 3 ans le délai d'abrogation de la décision de localisation dans le cas où l'investissement n'aurait pas obtenu dans cette période le droit d'investir sur le terrain indiqué dans la décision ou n'aurait pas déposé une demande de permis de construire.

Avant que soit rendue la décision de localisation, l'investisseur est tenu de conclure un contrat avec l'organe local de l'administration d'Etat réglant les prestations et les obligations réciproques liées avec l'investissement et son fonctionnement futur. Il convient de souligner qu'une disposition analogue se trouve dans l'art. 64 de la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale de 1983. Selon ces dispositions, en cas de localisation d'une entreprise nouvellement fondée, de l'extension de la modification essentielle de la technologie ou des dimensions de l'activité, le conseil du peuple de voïvodie détermine la part de l'entreprise dans l'élargissement de l'infrastructure. Les modalités et le montant de cette part sont déterminés par le conseil du peuple de voïvodie étant force obligatoire. Egalement les conditions et les délais d'exécution des obligations sont fixés en détail dans le contrat conclu, entre le voïvodie et l'entreprise. L'opinion semble justifiée que ce genre de contrat n'a pas le caractère de droit civil, mais administratif.

Conformément à l'art. 45 de la loi sur la planification de l'espace, les décisions de localisation contraires au plan local d'aménagement du territoire sont frappées de nullité. Ce plan constitue donc un fondement juridique pour la prise de décisions de localisation. La loi ne contient pas la disposition précédente, autorisant les organes de l'administration rendant les décisions de localisation à déroger aux dispositions des plans d'aménagement du territoire, et soumettant les organes locaux de l'administration d'Etat au contrôle des organes de l'échelon supérieur sous l'angle de la concordance des décisions de localisation rendues avec les directives du plan d'aménagement du territoire. Ainsi donc, les décisions de localisation ne peuvent influencer sur la modification du plan d'aménagement de l'espace. Une telle modification, conformément d'ailleurs à l'art. 17 de la loi sur la planification de l'espace, ne peut être effectuée que par

la voie prévue dans cette loi pour l'élaboration, la concordance et l'adoption de ces plans.

L'importance juridique des directives des plans d'aménagement du territoire est soulignée également dans la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale, dont l'art. 45 frappe de nullité les décisions administratives et autres actes concernant la destination, l'utilisation et l'exploitation des terres contraires aux directives des plans d'aménagement du territoire après leur adoption par les conseils du peuple. Ces sanctions vont donc plus loin que la sanction de l'art. 45 de la loi sur la planification du territoire, à laquelle sont soumises uniquement les décisions contraires au plan local.

A la lumière des considérations précitées, il ressort que les nouvelles solutions juridiques de la loi sur la planification du territoire en relation avec la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale devraient influencer d'une manière plus efficace sur l'aménagement de l'économie du territoire dans notre pays.

Parmi les dispositions transitoires et finales de la nouvelle loi sur la planification du territoire, deux solutions très importantes attirent l'attention du point de vue de la pratique.

La première solution concerne toutes les procédures de localisation ouvertes, mais non déterminées à la date d'entrée en vigueur de la loi (1^{er} janvier 1985). La loi décrète qu'à ces procédures sont applicables les dispositions antérieures (art. 48 al. 3)²³. Cela crée une situation plus favorable aux investisseurs, limite l'influence du pouvoir et de l'administration locale laissant la décision de localisation aux mains de l'administration centrale.

La deuxième décision importante des dispositions finales de la loi concerne le délai d'achèvement du processus d'élaboration des plans locaux d'aménagement du territoire des terrains pour lesquels de tels plans n'ont pas été élaborés. La loi formule l'obligation d'établir ces plans jusqu'au 31 décembre 1986, mais permet au Ministre de l'Administration et de l'Economie de l'Espace de prolonger ce délai (sur proposition du voïvode) jusqu'à deux ans (art. 48 al. 5 et 6). Il semble, qu'étant donné les difficultés en cadres et techniques de l'appareil de planification ainsi qu'en égard au poids des problèmes en cours de réalisation, ce deuxième délai (31 décembre 1988) est plus réel.

²³ Ces dispositions (1977) sont évoquées dans la note 6.