

Agnieszka Mync

LA LOI POLONAISE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET
LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE: ANALYSE COMPARATIVE

Cet article constitue une approche critique de l'acte législatif qui donne les lignes directrices à la gestion de l'espace en Pologne — la Loi sur l'aménagement du territoire¹. Comme référence, nous avons choisi le premier document européen — *La Charte Européenne de l'aménagement du territoire*². Du point de vue de leur importance législative, ces deux documents ne se prêtent pas entièrement à la comparaison. La Loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur dès le 1 janvier 1985, détermine la politique de tous les organismes directement et indirectement responsables de l'organisation de l'espace au niveau national, régional et local. Or, la *Charte*, bien qu'elle soit un document adopté par la Session des Ministres Européens responsables de l'aménagement du Territoire, ne demeure jusqu'ici qu'un recueil accessoire de directives encore très générales pour l'appréhension commune de la conception de l'espace européen. Comme telle, elle ne saurait être considérée que comme le premier pas sur la voie de la réalisation des objectifs communs, dans le domaine de l'aménagement du territoire à l'échelon européen. Les divergences des politiques en matière de l'aménagement du territoire des pays membres ainsi que le statut même de la Session (l'impossibilité pour les ministres responsables de prendre des décisions au nom de leurs gouvernements aussi bien que celle de s'ingérer dans les compétences des autorités régionales) donne à la *Charte* un caractère purement formel.

Ces différences ne semblent pas pourtant exclure toute analyse comparative des deux documents.

¹ La Loi du 12 juillet 1984 sur l'aménagement du territoire, Dz.U. nr 35, 185, 1984.

² *Charte Européenne de l'aménagement du territoire* — Charte de Torremolinos adoptée le 20 mai 1983, Session des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire, Conseil européen, Strasbourg 1983.

1. PRESENTATION SYNTHETIQUE DES DEUX DOCUMENTS

1.1. La Loi sur l'aménagement du territoire se compose de sept chapitres (cinquante articles) consacrés aux questions suivantes:

— prescriptions générales concernant les objectifs et le caractère de l'aménagement du territoire, ses références à la planification socio-économique, son étendue territoriale et la création d'un organisme propre muni de compétences;

— méthodes de l'élaboration et de l'adoption des plans de l'aménagement du territoire;

— objectifs et principes du plan national et son élaboration;

— objectifs et principes des plans régionaux, leur élaboration et le mode de leur adoption;

— problèmes liés à l'emplacement des unités industrielles: principes du choix des emplacements, description des conditions des emplacements et le mode décisionnel.

1.2. La *Charte* se compose de cinq parties divisées en vingt six articles généralement analogues à ceux de la Loi polonaise. Elle traite des problèmes suivants:

— rôle de l'aménagement du territoire dans le développement économique et social de l'Europe dans les conditions d'une expansion économique rapide;

— „aménagement du territoire” pris au sens large, ses particularités et le domaine de son application;

— méthodes et conditions de réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire, particularités des divers échelons territoriaux;

— aménagement du territoire et renforcement de la coopération au niveau européen.

La *Charte* n'est pas le premier acte de la Session des Ministres européens responsables de l'Aménagement du Territoire, elle constitue cependant le premier recueil complet régissant les divers travaux de la Session. L'annexe de la *Charte* présente d'une manière plus détaillée les spécificités de certaines régions.

2. LA NOTION D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La *Charte* conçoit l'aménagement du territoire comme „expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société” (art. 8). La Loi polonaise, qui ne saurait se contenter de généralités, articule les objectifs de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la *Charte* souligne que l'aménagement du territoire est à la fois „une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme une approche interdisciplinaire et globale”. Or, la Loi conçoit l'aménagement du territoire avant tout comme une tech-

nique administrative et seulement ensuite comme une politique. S'il s'agit de la planification de l'espace comme discipline scientifique, la Loi n'en parle pas d'une manière explicite. Nous ne pouvons que supposer que certains passages sous-entendent l'existence et le développement de la théorie de la planification de l'espace, voire de la théorie de sa gestion économique. Les principes qui régissent l'activité du Conseil National de l'Economie de l'Espace en apportent la preuve: son idée est de faire notamment des analyses critiques, d'émettre des propositions concernant l'orientation de la politique de l'aménagement du territoire et de veiller au bon équilibre de l'espace (art. 9, § 2). La Loi n'impose pas, hélas, avec assez de rigueur, de règles qui rendraient obligatoires les études préliminaires tenant compte aussi bien de l'état actuel de l'aménagement du territoire que des tendances du développement régional. Les déclarations confirmant la nécessité de prendre en considération les besoins liés au développement des régions (art. 3, § 1), les conditions naturelles, sociales, économiques, culturelles, démographiques, techniques et stratégiques, de même que les prévisions sur le développement socio-économique des régions concernées (art. 3, § 2) ne sont que des suggestions abstraites.

Il est évident que l'aménagement du territoire ne saurait ne pas être, dans une certaine mesure, procédure administrative. L'élaboration des plans d'aménagement n'aurait aucune chance d'aboutir sans l'existence d'un organisme assurant l'organisation, la stimulation et le contrôle. Il faut souligner cependant que l'équilibre de ces trois éléments — technique administrative, approche scientifique et politique — n'est pas à négliger.

L'adoption, en Pologne, de la Loi dans la forme ci-mentionnée est l'expression d'une certaine politique de l'Etat, d'une politique socio-économique orientée sur l'espace. La Loi s'est substituée à l'acte législatif datant de 1961³ qui, d'après B. Malisz, avec le décret sur „la Planification de l'aménagement du territoire” (1946), était un document législatif prééminent dans le monde entier et constituant un modèle pour plusieurs pays⁴. Pourtant, les changements qui se sont opérés dans la vie sociale et économique au cours des vingt cinq dernières années ont fait naître la nécessité d'un nouveau regard sur l'espace. Les deux documents ci-mentionnés ont été „progressivement vidés de leur substance et ne sont restés que des déclarations vides parmi toute une avalanche de décisions volontaristes concernant notre économie”⁵. Il ne reste donc plus qu'à espérer que la nouvelle loi ne partagera pas leur sort. La nouvelle politique de l'aménagement du territoire, du point de vue de la Loi, pose

³ La Loi du 31 janvier 1961 sur l'aménagement du territoire, Dz.U. nr 11, 67 et nr 16, 91, 1978.

⁴ B. Malisz, „Réponse à l'enquête concernant l'étendue et les problèmes relatifs au projet de la loi sur l'aménagement du territoire”, in: *Problemy polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN, z. 118, Warszawa 1982.

⁵ *Ibidem*.

ouvertement un certain nombre d'objectifs visant à préserver l'équilibre spatial.

Malgré les niveaux de généralisation différents, la *Charte* et la Loi conçoivent l'aménagement du territoire d'une façon identique. Pour des raisons évidentes, la *Charte* est un document moins précis. Ainsi, nous ne pouvons que supposer l'orientation des résolutions détaillées qui la mettront en pratique⁶.

3. LES CARACTERISTIQUES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Il faut souligner encore une fois que la *Charte* n'est, dans un sens, qu'une déclaration de principe, sans être un engagement. Il semble qu'il faille en tenir compte surtout dans l'analyse des implications pratiques de l'aménagement du territoire. D'après la *Charte*, celui-ci doit être „démocratique, global, fonctionnel et prospectif” (art. 12).

La démocratie, dans l'esprit de la *Charte*, c'est „la participation des populations concernées et de leurs représentants politiques” (art. 12). La Loi met ce principe en pratique en assurant la participation aussi bien des citoyens que des organisations autonomes, sociales, coopératives et professionnelles à l'élaboration des plans d'aménagement régionaux et locaux (art. 14, § 1). En effet, les citoyens sont en droit de demander aux organismes responsables de l'aménagement de tenir compte de leurs propositions (art. 14, § 2). S'il s'agit de l'élaboration du plan national d'aménagement du territoire, c'est la Commission de Planification auprès du Conseil des Ministres qui consulte, entre autres, les organisations sociales, professionnelles et scientifiques (art. 19, § 1). Lorsque les autorités procèdent à l'élaboration des plans régionaux, c'est la presse locale qui en informe la population. Pour les plans locaux, on en informe les habitants par voie coutumière. Par ailleurs, les autorités sont censées avertir par écrit les Conseils des citoyens et d'autres institutions. Elles procèdent de la même façon pour annoncer que les plans élaborés sont soumis à la consultation publique. Il faut souligner que, si les remarques faites par les concernés ne sont pas prises en considération dans les plans locaux, ceux-ci en sont avertis par écrit et les raisons de cet état de choses leur sont indiquées (art. 29, § 4). Par ailleurs, les débats publics sur les résultats de la réalisation des plans sont organisés.

La globalité de l'aménagement du territoire „vise à assurer la coordination des différentes politiques sectorielles” (art. 12). En pratique, il s'agit d'orienter la planification dans divers domaines de façon à ne pas porter atteinte aux intérêts de l'aménagement du territoire. Pourtant, ce

⁶ G. Albers, „Die Ziele der Raumplanung und die Charta von Terremolinos”, *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, regional- und Landesplanung*, Nr 87, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zurich. Januar 1987.

principe n'a pas été formulé assez précisément dans la *Charte*. La Loi polonaise assure la complexité de l'aménagement du territoire et sa corrélation avec la planification socio-économique. La conception de la globalité dans l'esprit de la *Charte* est donc différente de la conception polonaise: la *Charte* se prononce pour la prépondérance de l'aménagement du territoire par rapport aux autres domaines, ce qui n'est pas le cas dans la Loi, malgré de nombreuses prises de position des spécialistes polonais.

Le troisième aspect de l'aménagement du territoire c'est la fonctionnalité. Il s'agit de tenir compte de la conscience d'appartenance régionale dans le sens large du mot, c'est-à-dire de prendre en considération les valeurs, les traditions culturelles et les intérêts communs des populations en même temps que la réalité institutionnelle des pays membres. La Loi ne s'arrête pas à la notion d'appartenance régionale et prévoit l'élaboration des plans pour „les régions fonctionnelles” comprises comme régions spécifiques du point de vue de leurs fonctions sociales et culturelles particulières (art. 7, § 2). Le plan national assure la protection des valeurs culturelles, les plans régionaux — celle des biens culturels, les plans locaux enfin — celle des biens naturels (paysage, etc.). Ces principes ne sauraient pourtant être considérés autrement comme un premier pas — encore timide — sur voie de la protection des spécificités régionales.

A son tour, l'aspect prospectif de l'aménagement du territoire postulé par la *Charte* est lié à la considération des analyses prospectives des tendances des politiques économique, écologique, sociale et culturelle. Ici, encore une fois, la *Charte* reste imprécise. La Loi y est bien plus détaillée: „l'aménagement du territoire est un processus continu qui concerne l'évaluation de l'état actuel de l'aménagement, les études et l'élaboration des prévisions dans ce domaine” (art. 2, § 1); „L'aménagement du territoire exige une planification à long terme et une détermination des objectifs” (art. 7, § 5). Quant à la planification locale, également prospective, elle exige la spécification des objectifs à réaliser dans le cadre du plan quinquennal.

Il faut donc constater que la *Charte* tout aussi bien que la Loi conçoivent les quatre aspects de l'aménagement du territoire d'une façon pareille. Certes, la *Charte* dépasse la Loi en s'attachant aux spécificités régionales. Il faudrait cependant analyser les documents analogues des pays membres pour pouvoir dire à quel point ce principe est réalisable.

Il faut avouer en même temps que, malgré certaines prérogatives dont jouissent les unités territoriales, la Loi conçoit toujours l'aménagement du territoire comme une activité centralisée et hiérarchisée.

4. LES OBJECTIFS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La *Charte* assigne à l'aménagement du territoire quatre objectifs fondamentaux (art. 14—17):

- le développement socio-économique équilibré des régions,
- l'amélioration de la qualité de la vie,
- la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement,
- l'utilisation rationnelle du territoire.

La Loi les exprime de façon suivante: „L'aménagement du territoire a pour objectif de procéder d'une manière intégrée à l'aménagement du pays, des régions, des villes et de la campagne, de façon à assurer les conditions propres à:

- l'amélioration de la vie des citoyens,
- la préservation de l'équilibre naturel,
- la protection des biens culturels,
- l'efficacité des processus économiques,
- l'efficacité de la défense militaire du pays" (art. 1).

Les objectifs fondamentaux mentionnés dans les deux documents n'exigent pas, semble-t-il, de commentaires: leur conformité et leur orientation sociale et écologique ne laissent aucun doute.

5. LES PLANS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Vu son caractère général, la *Charte* ne saurait déterminer d'une manière précise ni les plans d'aménagement du territoire ni le mode de leur élaboration. Elle suggère cependant que les plans doivent être élaborés en bonne et due forme au niveau national, régional et local. Les plans d'aménagement locaux doivent tenir compte des intérêts de l'aménagement régional et national (art. 21).

En Pologne, ce sont les plans national, régionaux (voïvodies, unités naturelles), locaux (villes, communes, etc.) et les plans pour les régions fonctionnelles qui sont élaborés. De plus, la Loi précise le mode de leur élaboration. Celui-ci se compose de deux étapes: premièrement, c'est l'élaboration des principes des plans et, deuxièmement, c'est l'élaboration des plans mêmes suivie de leur adoption. Il semble juste d'ajouter que les spécialistes concernés étudient plusieurs variantes des plans et que les résultats de leurs travaux sont soumis à la consultation publique.

S'il s'agit de la *Charte*, elle ne traite d'une manière détaillée que de quelques types de régions (annexe), notamment des régions rurales, urbaines, frontalières, de montagne, présentant des faiblesses de structures, en déclin, côtières et insulaires. Pourtant, les précisions contenues dans l'annexe ne constituent pas encore un plan d'aménagement; n'étant qu'une

évaluation de l'état actuel de ces régions, l'annexe ne fait que poser les objectifs avec des indications concernant le mode de leur réalisation, ce qui ne saurait être considéré que comme la phase préparatoire au plan.

Ainsi, sur ce point, la *Charte* n'est pas comparable à la Loi polonaise. Il serait intéressant cependant d'observer, dans les années à venir, l'orientation du développement théorique de la première ainsi que les réactions des pays membres d'une part, et la mise en oeuvre de la seconde, de l'autre. Il est vrai que la *Charte* ne date que de 1983, mais le processus de coordination au niveau européen semble être un peu lent.

6. L'IMPORTANCE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET CELLE DES DEUX DOCUMENTS

Seule l'existence des deux documents marque déjà un pas décisif dans l'élaboration d'une politique de l'aménagement du territoire. La *Charte*, résultat d'une appréhension commune des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire de plus de vingt pays européens, et la Loi, consensus des forces politiques et sociales aux divers niveaux administratifs et territoriaux, apportent la preuve d'une prise de conscience des problèmes relevant de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, elles prouvent que, dans la conscience des peuples, l'espace n'est plus considéré comme une richesse inépuisable donc qu'il faut gérer au mieux ce capital. Or, le seul moyen de le faire est un aménagement planifié et équilibré.

Les deux documents ne prétendent pas être une optimisation. La *Charte* est le résultat de nombreux compromis, ce qui lui donne un caractère général. La Loi, comme tout acte législatif, comprend une multitude de détails et il semble que son esprit s'y dissolve.

Comme la *Charte* traite des questions communes de tous les pays, elle est censée renforcer la coopération européenne dans l'aménagement du territoire. Elle devrait susciter les initiatives au niveau international et, dans un premier temps, l'aménagement des régions frontalières. En outre, elle a pour but d'attirer l'attention des autres organisations internationales, pour que l'aménagement du territoire ne reste plus uniquement l'affaire de la Session des Ministres responsables. La nécessité de la coopération internationale universellement admise dans les domaines comme planification, statistique régionale ou cartographie y est soulignée.

A son tour, la Loi, en imposant des tâches concrètes et en exigeant leur réalisation, a pour objectif de renforcer la coopération et d'améliorer la coordination entre les diverses unités régionales. Elle garantit la participation des citoyens dans l'aménagement du territoire au niveau de la planification, ce qui devrait permettre d'éviter des erreurs préjudiciables et, avant tout, d'éliminer les contradictions inhérentes aux intérêts généraux et particuliers.

Il serait intéressant de procéder à une analyse comparative de ces deux documents avec d'autres actes législatifs régissant l'aménagement de l'espace, comme p.ex. La Loi sur les circonscriptions et sur l'autogestion territoriale⁷.

⁷ La loi du 20 juillet 1983, Dz.U. nr 41, 185.