

LES MUTATIONS DES RAPPORTS DE PROPRIÉTÉ EN POLOGNE

*Tomasz Dybowski **

Les grands principes des rapports de propriété existant il y a peu de temps en R.P.P. ont été posés dès les premières années après la Seconde Guerre mondiale, avec la nationalisation des branches fondamentales de l'économie nationale, la suppression de la grande propriété foncière privée et la réforme agraire.

D'une manière très générale on peut dire que la nationalisation accomplie a abouti à l'expropriation de la propriété des entreprises privées d'une importance dépassant la moyenne et a mis en place — avec la propriété d'État déjà existant avant la guerre — les bases de la propriété d'État déclarée propriété de toute la nation.

La législation relative au nouveau régime agraire était plus compliquée. L'objectif par elle poursuivi n'était pas tant la nationalisation des terres cultivées que la suppression de la grande propriété foncière, l'attribution de terres aux paysans sans terre ou petits exploitants ainsi que l'octroi de titres de propriété aux paysans installés dans les territoires occidentaux et septentrionaux (terres recouvrées). Cette législation était très radicale. Les expropriations se faisaient sans indemnité. La nationalisation touchait les exploitations agricoles de plus de 100 ha de superficie générale ou de plus de 50 ha de terres cultivées, et dans les voïvodies de Poznań, de Poméranie et de Silésie — de 100 ha de superficie générale indépendamment de la superficie des terres cultivées. Les bois et forêts étaient nationalisés quand leur superficie était supérieure à 25 ha. Précisons que la nationalisation ne concernait pas seulement l'excédent au-dessus de la norme mais l'exploitation entière. A une première étape, les terres soumises au lotissement passaient à l'État pour constituer un Fonds de terres d'État. A la seconde étape, les terres étaient distribuées aux paysans

* Professeur à l'Université de Varsovie, juge au Tribunal Constitutionnel.

sans terre ou petits exploitants, tandis qu'une partie des terres non loties à servi à la création de grandes exploitations agricoles d'État ou a été attribuée aux coopératives agricoles de production, Les exploitations créées en vertu de la réforme agraire étaient petites, elles ne pouvaient pas être supérieures à 5 ha, mais dans la majorité étaient constituées par des exploitations de 2 à 3 ha, sauf dans les territoires recouverts où dominaient des exploitations de 7 à 15 ha. La réforme agraire dans le centre et à l'est de la Pologne avait donc pour effet un processus très poussé de morcellement de la propriété privée des terres destinées à la réalisation de la réforme. Les dirigeants politiques à l'époque n'avaient pas tellement pour but d'augmenter la production agricole que d'attirer au nouveau programme politico-social les masses les plus larges d'agriculteurs. Comme les grandes propriétés foncières étaient passées à l'État tout entières, l'effet en quelque sorte en allait être la dévastation progressive de nombreuses résidences abandonnées, manoirs, palais, etc. avec des intérieurs parfois d'une grande valeur artistique.

La transformation du système politico-social dans les années 1944 - 1946 a abouti à l'instauration de nouveaux rapports de propriété. Premièrement, ont été liquidées la grande propriété privée industrielle et commerciale et la grande propriété foncière. Deuxièmement, c'était une énorme extension de la propriété de toute la nation représentée dans la sphère juridique par l'État, propriété englobant les principaux biens de production, sauf la propriété agricole. Troisièmement, on a vu se développer la propriété coopérative ayant de bonnes traditions de l'entre-deux-guerres et remontant même au XIX^e siècle. Quatrièmement, il existait toujours un important secteur de la propriété privée, englobant avant tout l'agriculture mais aussi la petite et moyenne industrie, l'artisanat et la propriété non productive (surtout les maisons). C'était donc une économie multi-sectorielle, fondée sur différentes formes de propriété. Elle fonctionnait dans le cadre des rapports de marché encore existants. L'économie était fortement dévastée par la guerre, mais la reconstruction progressait rapidement.

Un changement radical eut lieu après les sessions plénières du Comité Central du P.O.P. en juillet et août 1948, et après l'union du P.O.P. et du P.S.P. Un programme d'instauration en Pologne, à l'exemple soviétique, des rapports pleinement socialistes dans la production et dans le commerce, a été adopté. L'économie de marché a été abandonnée et l'on a introduit la gestion centralisée de l'économie, fondée sur un plan économique central, réalisé avant tout à l'aide des instruments décisionnels administratifs. On a conservé, il est vrai, l'aspect extérieur des échanges sous forme de contrats passés entre les unités économiques, mais cela n'était aucunement appelé à jouer un rôle de régulateur des processus

économiques mais à faciliter l'enregistrement des résultats réalisés par les différentes unités de production, avant tout par les entreprises d'État.

Ce programme de réforme du modèle économique a trouvé son reflet avant tout dans les rapports de propriété. On voyait se raffermir la thèse selon laquelle seule est vraiment socialiste la propriété de l'État qui devait servir de base du système socio-économique. La propriété coopérative est bien une forme de propriété sociale, mais, affirmait-on, en tant que propriété de groupe elle est appelée à jouer un rôle secondaire, notamment dans le commerce, la petite industrie et l'agriculture, et elle a pour but de faciliter la socialisation de la propriété privée (individuelle) encore subsistante. Cette dernière devrait être rapidement liquidée.

Cette thèse s'est traduite par de nouveaux actes de nationalisation touchant les propriétés foncières de l'Église, les pharmacies, les fondations, le matériel flottant de la navigation fluviale, les biens des collectivités locales et ceux des syndicats. D'autre part, sans rendre de nouveaux actes de nationalisation mais en utilisant, chose étonnante, le décret du 16 décembre 1918 — datant donc du début de la II^e République —, concernant l'administration obligatoire de l'État, ont été placées sous cette administration les moyennes et petites entreprises dont la nationalisation n'était pas prévue. Les entreprises allaient devenir formellement propriété de l'État en vertu d'une loi du 25 février 1958 (J. des L., n° 11, texte 37). Ensuite, à l'aide de pressions et d'une politique fiscale, une grande partie de l'artisanat et presque tout le commerce privé ont été liquidés. A cette époque, la part de l'industrie privée et de l'artisanat dans la production industrielle et artisanale était de 4 %, et celle du commerce privé dans le chiffre d'affaires du commerce de détail — de 2,7 %¹. Cela signifiait évidemment une réduction radicale de la propriété individuelle dans ces domaines.

S'agissant de l'agriculture individuelle, on a commencé, dans les années 1949 - 1950, à mettre en oeuvre, à l'exemple soviétique, l'idée de collectivisation totale. Cette politique s'est traduite par les tentatives d'accélérer la collectivisation, programme adopté aux sessions du Comité Central du P.O.P. en juillet et août 1948. Afin d'inciter les cultivateurs à adhérer aux coopératives agricoles de production, on usait de différentes formes de pression juridique et extrajuridique, souvent méconnaissant la légalité. Des terres du Fonds de terres d'État étaient abondamment concédées en usufruit aux nouvelles coopératives agricoles. D'autre part, on appliquait largement le décret du 16 août 1949 sur l'échange de terres²,

¹ R. Werfel, *O niektórych sprzecznościach naszego okresu [De certaines contradictions de notre période]*, « Nowe Drogi », 1957, n° 2, pp. 52 - 53.

² J. des L., n° 48, texte 367.

à l'aide duquel on procédait à des échanges, prétendument à des fins de remembrement mais en réalité au profit des coopératives et au détriment des exploitants individuels. A l'aide d'un procédé consistant en ce que les organes administratifs refusaient de délivrer les attestations requises, les transactions privées portant sur les terres ont été totalement freinées, ce qui devait affaiblir chez les paysans le sentiment de propriété. Cette politique a provoqué une migration massive de jeunes paysans vers les villes et fait périlcliter les exploitations individuelles et, finalement, d'importantes surfaces restaient sans être cultivées.

Cette politique agricole, réalisée depuis 1949, a suscité une résistance passive des paysans et a eu des effets désastreux en faisant diminuer la production agricole, grave menace pour l'économie. Les changements politiques après octobre 1956 ont provoqué un tournant dans la politique agricole. La collectivisation forcée a été abandonnée. Un an après octobre 1956, il ne restait sur un total de 10 203 que 1650 coopératives agricoles de production. Après 1956, on a vu se consolider le modèle de l'agriculture polonaise avec une forte prépondérance des exploitations individuelles. Après 1956 également, la position de l'artisanat a changé. Le P.O.U.P. et les autorités publiques déclaraient la nécessité de développement de l'artisanat comme une branche complémentaire de la propriété d'État. Mais, malgré les déclarations réitérées, la politique fiscale dans les années qui ont suivi, n'a jamais favorisé un développement quantitatif et qualitatif de l'artisanat. Également, le commerce de détail privé, admis après 1956 pour certaines marchandises, a joué un rôle insignifiant.

Les profondes transformations dans les rapports de propriété en Pologne pendant les premières années après la Seconde Guerre mondiale ont trouvé leur reflet dans la Constitution du 22 juillet 1952 (J. des L., n° 23, texte 232), en particulier dans ses art. 3 pt 3°, 7 al. 1, 8, 10 - 13, 39, 48, 54 al. 1, 77 al. 13. La Constitution a été amendée à plusieurs reprises et le 16 février 1976 en a été publié le texte unique avec une nouvelle numérotation (J. des L., n° 7, texte 36) où les dispositions concernant les rapports de propriété se trouvaient naguère dans les art. 5 al. 4, 11 al. 1, 12 al. 1, 15- 18, 48, 58, 64 al. 1, 91. Ces dispositions, imprécises, étaient disséminées dans différents chapitres de la Constitution, ce qui faisait que pour tirer des conclusions générales sur les règles constitutionnelles concernant la propriété elles exigeaient d'être réunies et interprétées. L'interprétation bien établie par la doctrine aboutissait aux conclusions suivantes.

³ La rédaction et la numérotation des articles sont celles du texte de la Constitution de 1952.

nelles était une nette stratification de la propriété ou des biens. Ces dispositions distinguaient les divers rapports de propriété existant en Pologne, en les délimitant en fonction du sujet et de l'objet de propriété. S'agissant de la propriété des moyens de production, elles distinguaient la propriété sociale et la propriété individuelle. La propriété sociale apparaissait, en fonction du degré de socialisation, soit comme propriété de toute la nation (d'État) soit comme propriété de groupe des organisations coopératives ou d'autres organisations du peuple travailleur (art. 3 pt 3°, 7 al. 1, 8, 10 al. 2, 11, 48, 54 al. 1, 77 selon l'ancienne numérotation). La propriété individuelle renfermait la terre, les bâtiments et d'autres moyens de production appartenant aux personnes physiques (art. 10 al. 1 et art. 12). Enfin, les dispositions de la Constitution mentionnaient la propriété personnelle des personnes physiques qui avait pour objet les biens de consommation (art. 13).

Deuxièmement, les dispositions de la Constitution statuaient à plusieurs reprises que la propriété sociale est la base du système socio-économique de la Pologne, à savoir l'art. 13 pt 3°, l'art. 7 al. 1 (en particulier la nouvelle version de ce dernier, qui est maintenant l'art. 11 al. 1), art. 77.

Troisièmement, la distinction faite par les dispositions précitées des propriétés : de toute la nation, coopérative, individuelle, dont la propriété des exploitations agricoles individuelles, raffermissait constitutionnellement la pluralité de systèmes de propriété. La Constitution garantissait une protection particulière de la propriété sociale et de la propriété personnelle (art. 8, 11, 13, 48, 54 al. 1, 77 selon l'ancienne numérotation). Une même garantie se laissait déceler dans l'art. 10 al. 1, et en particulier dans la nouvelle version de l'art. 15 (J. des L., 1983, n° 39, texte 75) en ce qui concerne les exploitations familiales, cet article parlant de garantie de la solidité de ces exploitations. Les dispositions précitées représentaient, d'un côté, une directive pour le législateur édictant les lois ordinaires, les décrets et les dispositions d'application, et, de l'autre côté, une directive pour l'interprétation dans l'application de la loi. Quant à la propriété individuelle, la Constitution garantissait seulement sa reconnaissance et sa protection sur la base de la législation ordinaire, elle n'offrait donc pas de garanties constitutionnelles (art. 12, et 17 dans la nouvelle version).

Les dispositions de la Constitution en matière de rapports de propriété étaient totalement en contradiction avec les dispositions du C.o. de 1933, qui à l'époque étaient encore en vigueur, et du droit unifié (en particulier du décret du 11 octobre 1946 portant droit des choses) qui ne diversifiait pas la propriété selon son contenu socio-économique. Ce fut seulement le C.c. du 23 avril 1964 qui a tenu compte du nouveau système des

Les dispositions du Code concernant directement la propriété, donc avant tout les art. 40, 44, 126 - 141, ne font que reproduire les principes constitutionnels susmentionnés, seulement elles sont mieux rédigées. Mais le Code a apporté de nouveaux éléments par rapport à la Constitution en ce qui concerne les rapports de propriété.

Dans l'étude de notre sujet il faut également tenir compte de ce que la diversification des rapports de propriété en fonction du contenu socio-économique de celle-ci n'est pas seulement l'oeuvre du C.c. mais aussi d'autres textes, avant tout des dispositions relatives aux échanges économiques.

Le C.c. et la législation qui l'accompagne, distinguent avant tout les rapports entre les organismes représentant la propriété socialiste et les rapports entre les organismes restants. La première catégorie comprend les unités de l'économie socialiste. Il est caractéristique de la législation en vigueur que les nombreuses dispositions concernant ces unités constituent un régime juridique nettement distinct, ce qui a même trouvé son reflet dans les tentatives de distinguer théoriquement le droit économique et de l'opposer au droit des rapports de droit commun, donc au droit civil. Cependant, ces tentatives n'ont pas abouti à une distinction formelle comme en Tchécoslovaquie et en R.D.A.

Suivant les directives de la Constitution, le C.c. en sa forme présente garantit aux unités représentant la propriété socialiste une protection accrue et un traitement privilégié. Cela est exprimé avant tout par l'art. 129 du C.c. statuant que pour l'interprétation et pour l'application des dispositions du Code, il faut prendre en considération le fait que la propriété sociale, qui est à la base du système politique et socio-économique de la République populaire de Pologne, jouit de la protection spéciale de la loi. Par ailleurs, aux termes de l'art. 127 § 1, la protection de cette propriété est un devoir de tout citoyen. En dehors de ces dispositions générales, il y a plusieurs dispositions spéciales garantissant à la propriété sociale une protection accrue. Signalons, par exemple, la position privilégiée des unités de l'économie socialiste en ce qui concerne les délais de prescription allongés de certaines actions appartenant à ces unités (art. 223 § 3, 229 § 2 du C.c.). Nous parlerons plus loin d'autres dispositions instituant un régime juridique spécial pour les unités de l'économie socialiste, mais quand il est question des privilèges particuliers créés par la loi, il faut mettre en relief la propriété de l'État dont la position est privilégiée non seulement par rapport à la propriété individuelle, mais aussi par rapport aux autres espèces de propriété sociale. L'art. 126, en déclarant qu'est propriété sociale la propriété socialiste de la nation (de l'État), la propriété coopérative et la propriété d'autres organisations

qui est significatif. Par ailleurs, les unités d'organisation représentant la propriété de l'État jouissent des privilèges particuliers par rapport à tous les autres organismes. Citons à titre d'exemple les dispositions allongeant les délais de prescription de certaines actions appartenant aux organisations représentant la propriété de l'État (art. 223 § 2, 229 § 2, 263 § 2, 322 § 2), les dispositions écartant la faculté d'acquisition de la propriété par usucapion de l'immeuble faisant l'objet de la propriété de l'État (art. 177), ou excluant la possibilité d'acquisition à qui n'a pas le droit de disposer d'un bien des objets faisant partie d'une installation fixe d'une unité de l'État (art. 171). Ensuite, on peut citer plusieurs dispositions qui, normalement, garantissent les prétentions de l'une des parties à un rapport d'obligation contre l'autre, et qui ne sont pas applicables lorsque l'autre partie est une unité d'organisation de l'État (art. 461 § 3, 490 § 3, 496, 670 § 2, 764 § 2, 773 § 3, 790 § 2, 802 § 2, 857 §, 2 du C.c.).

Quand on parle de la protection spéciale de la propriété sociale, expressément formulée dans les dispositions précitées, il faut aussi tenir compte du fait que dans la jurisprudence on a vu se manifester, avec une intensité variable, la tendance à une protection accrue de la propriété sociale, ce qui se traduisait par une interprétation des dispositions appliquées donnant une prépondérance de la propriété sociale sur la propriété individuelle. C'était notamment la disposition sur l'abus du droit subjectif qui a été utilisée à cet effet. Néanmoins, il faut bien reconnaître que ce ne fut pas une tendance dominante dans la jurisprudence de la Cour Suprême.

Pour en revenir au régime spécial de toutes les unités représentant la propriété socialiste, il est frappant de voir qu'il concerne avant tout les rapports d'obligation. Ce sont les dispositions du C.c. établissant l'obligation de coopération entre les unités de l'économie socialiste (art. 386), concernant la conclusion des contrats entre elles (art. 397 - 404), certaines dispositions régissant l'exécution des obligations (art. 355 § 2, 456, 489, 542, 550, 553, 558 § 1). D'autre part, le C.c. contient des dispositions régissant certains contrats et les rapports d'obligation nés sur leur base, contrats qui peuvent être passés seulement entre les unités de l'économie socialiste. Ce sont les dispositions sur le contrat de fourniture (art. 605 - 612) et sur le contrat de construction d'immeuble (art. 647 - 658). Les nombreuses conditions générales des contrats arrêtées par le Conseil des Ministres ou, en vertu de sa délégation par d'autres organes directeurs de l'administration d'État conformément à l'art. 384 § 1 du C.c., et les dispositions relatives aux règlements pécuniaires entre les unités de l'économie socialiste, présentent une très grande importance pour l'existence d'un régime juridique propre aux unités de l'économie socialiste. La procédure spéciale prévue pour le règlement des litiges

entre elles (arbitrage économique d'État) n'est pas non plus sans importance.

Le système de gestion centrale de l'économie nationale en plein essor depuis 1949, a essentiellement contribué à la formation de la propriété d'État et à l'exercice de la propriété coopérative.

Dans les années cinquante, on a vu se développer (sous une forte influence de la doctrine soviétique) dans la doctrine et dans la jurisprudence la conception d'un fonds unique de la propriété de l'État qui allait trouver son expression à l'art. 128 du C.c. Aux termes de cet article, la propriété socialiste de la nation appartenait indivisiblement à l'État, tandis que les personnes morales de l'État exerçaient seulement en leur propre nom, sur les portions séparées des biens de la nation, les pouvoirs découlant de la propriété de l'État. Cette disposition était interprétée par de nombreux représentants de la science et de la pratique de la façon suivante : tant dans le domaine du droit administratif qu'en celui du droit civil, l'unique sujet de la propriété de la nation est l'État, tandis que les personnes morales de l'État (dont les entreprises d'État) n'ont aucun droit sur les biens dont elles disposent, et si elles en ont un, il est imparfait, et en tout cas inopposable à l'État. La propriété appartenant à l'État se caractérise par une étroite union des pouvoirs d'autorité (*imperium*), permettant aux organes de l'administration d'État de disposer librement à l'aide d'actes administratifs des biens gérés par les entreprises d'État, et des pouvoirs de propriété (*dominium*). Les entreprises d'État qui, formellement, géraient directement, étaient en fait totalement subordonnées aux organes de l'administration d'État. Les organes centraux de l'État élaboraient un plan économique central qui devait servir de base d'activité de toutes les unités économiques, avant tout des entreprises d'État. Les unités supérieures pouvaient intervenir en toute matière dans l'activité de l'entreprise, à l'exception des matières expressément soustraites par la loi à cette ingérence, elles pouvaient leur faire conclure ou résilier les contrats, déplacer entre elles des éléments du patrimoine. Mais en même temps étaient maintenus des éléments de l'économie de marché, ce qui se traduisait par le maintien entre les entreprises d'État des échanges de marchandises et pécuniaires, tandis que les échanges avec le marché étranger devaient d'autant plus garder les formes d'échanges de marchandises et pécuniaires. Ces échanges, par la force des choses, se faisaient sous forme de contrats, ce qui contraignait le législateur à doter les entreprises d'État de la personnalité juridique (art. 33). Les entreprises étaient tenues de leurs obligations, tandis que le Fisc n'en n'était pas et, inversement, les entreprises n'étaient pas tenues des obligations du Fisc (art. 40). Des litiges civils patrimoniaux entre les personnes morales d'État

cela était en contradiction évidente avec la conception précitée du fonds unique de la propriété de l'État. Aussi y avait-il des auteurs, en minorité à vrai dire, qui, voyant les contradictions internes du système juridique et les dangers économiques que recelait le système centralisé extrême de gestion de l'économie, interprétaient l'art. 128 du C.c. et les autres dispositions concernant les biens de la nation en ce sens que les entreprises d'État et les autres personnes morales d'État sont des sujets de droit à part entière dans le domaine des rapports de droit civil. Ces auteurs défendaient la conception de la séparation, à l'égard des biens de la nation, des pouvoirs d'autorité (*imperium*) qui appartiendraient aux organes de l'administration d'État, et des pouvoirs purement patrimoniaux, y compris le droit de propriété, qui appartiendrait seulement au Fisc et aux personnes morales d'État. La crise économique qui approchait et l'abandon de la conception centraliste de la gestion de l'économie nationale allaient témoigner de la justesse de cette conception.

Le programme politico-social et la conception centraliste de gestion de l'économie nationale ont fortement influencé l'étendue, l'organisation et le contenu de la propriété coopérative. Quant à son étendue, on voyait à la fois une tendance visant à réduire (voire à liquider) cette propriété dans certains secteurs de l'économie, et une tendance à l'élargir, parfois à lui donner une position monopoliste dans d'autres secteurs. Ainsi ont été liquidées la moyenne et la petite industries fondées sur la propriété coopérative, et la forme coopérative a été maintenue, dans une modeste mesure seulement, dans les services artisanaux (coopératives de production). Dans les villes, le commerce coopératif d'articles industriels a été liquidé. En revanche, on a vu se développer à la campagne des coopératives à l'usage de l'agriculture (achat de denrées à la production, ravitaillement), domaine où les coopératives sont devenues monopolistes. Nous avons déjà parlé des coopératives agricoles de production et de leur rôle dans les années 1949 - 1956. En revanche, une grande importance a été jouée par les coopératives de construction de logements, depuis la décision renonçant à la construction de l'habitat par l'État et utilisant la forme de coopérative afin d'engager davantage les ressources de la population dans ce domaine.

Du point de vue formel, la structure de la propriété coopérative n'a pas posé des problèmes juridiques comme ceux suscités par la propriété de la nation, car la catégorie de propriété coopérative générale n'existait pas. Chaque coopérative est une personne morale et, du point de vue juridique, est la propriétaire du patrimoine dont elle dispose et la titulaire de divers autres droits patrimoniaux. Dans la doctrine, la propriété coopérative est qualifiée de propriété de groupe, ce qui signifiait que du point de vue économique elle devait servir avant tout les intérêts des

membres de la coopérative qui avaient formellement le droit de participer à la gestion et de codécider du sort de la coopérative comme ses membres à part entière. La réalité était loin de ces principes théoriques. A la lumière des changements apportés en droit coopératif dans les années 1948 - 1949, et ensuite de la loi du 17 février 1961 sur les coopératives et leurs unions⁴, d'autres actes législatifs et aussi d'actes normatifs de rang inférieur, les coopératives ont été, peut-on dire, « étatisées ». Les coopératives ont été subordonnées aux organes de l'administration d'État qui s'ingéraient directement ou par l'intermédiaire des unions centrales de coopératives dans les affaires des coopératives. Celles-ci ont été insérées dans le système centraliste impératif de gestion et devaient avant tout réaliser les tâches de l'État. La propriété coopérative a pratiquement changé de caractère et son caractère distinct est devenu très problématique. L'exemple pertinent en était la faculté des autorités supérieures de transférer, des coopératives à des entreprises d'État ainsi qu'entre les coopératives, des éléments patrimoniaux, y compris des immeubles, des entreprises entières ou leurs parties⁵.

Une influence considérable sur le changement du caractère de la propriété coopérative a été exercée aussi par la rupture des liens de fait entre la coopérative et ses membres dans les coopératives géantes, p. ex. certaines coopératives de construction de logements ou coopératives de consommateurs.

Nous avons déjà signalé le processus de réduction de la propriété individuelle. Elle s'est maintenue pour une part prépondérante dans l'agriculture seulement (env. 75 % des terres cultivées sont occupées par les exploitations paysannes et fournissent plus de 82 % de la production agricole). Par ailleurs, l'artisanat privé s'est maintenu mais sa part dans la création du revenu national n'a jamais été importante.

Quand on parle de la propriété individuelle il faut mentionner les maisons d'habitation à appartements multiples. Elles n'ont pas été nationalisées mais l'instauration de la gestion administrative obligatoire ainsi que les loyers officiellement fixés à un niveau disproportionné avec les coûts, lesquels du reste ne peuvent être en principe employés qu'à la couverture des frais d'exploitation des maisons, ont fait que leurs propriétaires, souvent même privés de la possibilité d'habiter dans leur maison, n'avaient qu'un titre vide de propriété (*nudum ius*).

Au cours des années écoulées, la propriété personnelle s'est progressive-

⁴ J. des L., n° 12, texte 61.

⁵ Cf. W. Ramus, *Przekazywanie nieruchomości pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej [La transmission d'immeubles entre les unités de l'économie socialiste]*, Warszawa 1973, pp. 213-220.

ment développée, avec un nombre croissant de pavillons individuels, de parcelles et de résidences secondaires, de voitures et d'autres biens d'usage personnel, mais en présence d'une modeste prospérité ces biens représentaient un faible pourcentage à l'échelle nationale.

En caractérisant très brièvement l'évolution des rapports de propriété depuis les débuts de la Pologne populaire jusqu'à 1980, il faut dire qu'à l'origine des changements en matière de propriété il y avait l'idée que la base du régime est la propriété sociale étatisée (donc, à proprement parler, la propriété de l'État), administrée centralement par un appareil bureaucratique. La propriété coopérative devait avoir un caractère auxiliaire. Quant à la propriété individuelle, elle était condamnée, dans un avenir plus ou moins éloigné, à un dépérissement progressif.

A la charnière des années 70 et 80, l'économie nationale s'est effondrée. Il était devenu évident que le système centralisé impératif de gestion de l'économie nationale, qui dans la première moitié de la période quarantenaire se montrait encore efficace, s'est révélé impuissant après l'épuisement des réserves nationales et des crédits étrangers. Dans cette situation, dans les années 80, les milieux politiques et les autorités publiques ont — il est vrai — modifié la conception du modèle de l'économie nationale, tendant à lui donner des caractéristiques d'une économie de marché. On a essayé de formuler les principes de la réforme économique, ce qui s'est traduit par plusieurs actes législatifs. On ne saurait les énumérer tous et, à vrai dire, ce serait inutile, car, par suite de la célérité des mutations, dans la majorité des cas les uns se sont substitués aux autres.

Qu'ont-ils apporté en ce qui concerne les rapports de propriété ?

Premièrement, ils déclarent formellement une autonomie sensiblement accrue des entreprises d'État. L'art. 1 al. 2 de la loi sur les entreprises d'État (texte unique J. des L., 1987, n° 35, texte 201) statue qu'elles sont des unités économiques autonomes, autogestionnaires et autofinancées. Elles élaborent leurs plans économiques et organisent toutes leurs activités, tandis que les unités supérieures (organes fondateurs) ne peuvent intervenir d'autorité dans les affaires de l'entreprise que dans des cas limitativement énumérés par la loi. Les biens attribués à l'entreprise sont protégés par le principe d'inviolabilité. L'entreprise peut aliéner les éléments fixes de ces biens même à des unités qui ne sont pas des unités d'État. La responsabilité des entreprises en ce qui concerne leurs obligations est fortement mise en relief (jusqu'à la faillite). Elles peuvent constituer des sociétés avec d'autres entreprises d'État, avec des organismes socialistes qui ne sont pas d'État, et même avec des personnes physiques et des organismes étrangers. Dans certains cas, elles peuvent entrer en litige judiciaire avec des unités supérieures, agir contre elles

en dommages-intérêts. Les unions auxquelles les entreprises étaient précédemment subordonnées, ont été supprimées.

Deuxièmement, l'autonomie des coopératives a été élargie et leur propriété a pris des proportions réelles. L'art. 1 du droit coopératif (J. des L., 1982, n° 30, texte 210) avance au premier plan l'intérêt des sociétaires et, d'après l'art. 2 § 2 de ce droit, les organes des collectivités locales et ceux de l'administration d'État peuvent s'ingérer dans les affaires de la coopérative seulement en vertu d'une délégation légale. Les coopératives élaborent de façon autonome leurs plans économiques (art. 69). Dans des cas exceptionnels, quand un organe de l'administration d'État peut imposer des tâches à une coopérative, il doit lui procurer des ressources appropriées, et si la coopérative a subi à cette occasion un dommage, il est tenu de le réparer (art. 71). Les unions centrales de coopératives ont perdu leurs vastes pouvoirs d'autorité, précédemment possédés, à l'égard des coopératives. Dernièrement, et au moment où l'on écrit cet article, à la Diète a été déposé un projet de loi en vertu duquel les unions jusque-là existant (dominées pour une grande part par l'appareil du parti et bureaucratique) seront dissoutes, ce qui n'écarte pas la possibilité pour les coopératives de former librement à l'avenir de nouvelles unions.

Troisièmement, on observe la naissance de propriété à caractère mixte. Cela notamment dans les sociétés qui comprennent des capitaux divers, donc ceux d'organismes d'État, d'organisations non étatiques, de personnes physiques et des capitaux étrangers. En particulier, on donne préférence au capital étranger en considération de l'afflux de devises dont nous éprouvons un manque chronique, de technologies modernes et de débouchés à l'étranger. Dans ces cas, nous sommes en présence d'un effacement des lignes de démarcation, jusqu'à présent très nettes, entre la propriété sociale et la propriété privée⁶.

Quatrièmement, ont été étendues les possibilités juridiques des petites entreprises de développer leur activité, lors même qu'elles utiliseraient uniquement des capitaux étrangers⁷.

⁶ Les textes suivants servent de fondement à la création d'entreprises d'un type nouveau : les art. 14 -18 de la loi concernant les entreprises d'État (texte unique du 7 novembre 1987, J. des L., n° 35, texte 201) ; la loi du 10 mars 1985 concernant les entreprises mixtes (J. des L., n° 32, texte 142, modifiée J. des L., 1987, n° 33, texte 181) ; la loi du 6 juillet 1982 concernant les activités exercées par les sujets économiques étrangers dans le domaine de la petite industrie (J. des L., 1989, n° 27, texte 148, et n° 74, texte 442) ; la loi du 23 avril 1986 concernant les sociétés à participation du capital étranger, remplacée par loi du 23 décembre 1988 concernant l'activité économique exercée avec la participation de sujets étrangers (J. des L., n° 24, texte 123, avec modifications J. des L., 1989, n° 74, texte 442).

⁷ Cf. la loi du 6 juillet 1982 citée à la note 6. Cf. aussi la loi du 23 décembre 1988 concernant l'activité économique, avec des amendements postérieurs.

Cinquièmement, la propriété agricole individuelle a été sensiblement renforcée par la législation. Le 18 février 1981 a été conclue à Rzeszów, une entente entre la Commission gouvernementale et le comité de grève des agriculteurs à laquelle se réfère ensuite la résolution du IX^e Congrès extraordinaire du P.O.U.P. En application de cette entente, la législation a été avantageusement modifiée en faveur des agriculteurs. Citons en premier lieu l'amendement de 1982⁸ des dispositions du C.c. concernant la propriété agricole individuelle, et qui garantit une protection renforcée, la solidité et la mise sur un pied d'égalité juridique de la propriété des exploitations agricoles avec le secteur socialisé, libéralise les transactions sur les immeubles ruraux et élargit les possibilités de leur succession. Ensuite ont été abrogées les lois qui présentaient le plus grand danger pour la propriété individuelle des exploitations agricoles, car elles permettraient d'en dépouiller les propriétaires⁹. Par ailleurs, les exploitants individuels ont obtenu la garantie de l'égalité de leurs droits lors du remembrement des terres¹⁰¹¹. Enfin, une modification de l'art. 15 de la Constitution renforce davantage la solidité des exploitations agricoles familiales¹¹.

Les années 1988 - 1989 ont apporté dans cette évolution, des modifications essentielles en ce qui concerne les biens d'État. Ce sont, par ordre chronologique, les dispositions sur les biens communaux et la modification des art. 128 et 535 § 2 du C.c. Enfin, il convient d'indiquer la révision des dispositions de la Constitution concernant les rapports de propriété.

S'agissant de biens communaux, citons la révision de la Constitution en date du 16 juin 1988 (J. des L., n° 19, texte 129) et la loi du 16 juin 1988 modifiant la loi sur les conseils du peuple et les collectivités locales (J. des L., n° 19, texte 130, texte unique J. des L. de 1988, n° 26, texte 183). Ces dispositions annoncent la transformation d'une grande partie des biens d'État en biens communaux. Laconiques et relativement peu précises, ces dispositions ne méritent pas d'être commentées, d'autant plus qu'une nouvelle loi sur les collectivités locales est en préparation. Elle servira de fondement à la mise en place d'authentiques collectivités locales, elle-même ou les dispositions qui l'auront accompagnée communaliseront une partie des biens d'État, c'est-à-dire que cette partie deviendra propriété des différentes collectivités locales. Lorsque ces dispositions auront paru, il sera possible de les commenter.

⁸ La loi du 26 mars 1982, J. des L., n° 11, texte 81.

⁹ C'est l'oeuvre de la loi du 26 mars 1982 sur la protection des terres agricoles et forestières, J. des L., n° 11, texte 79.

¹⁰ La loi du 26 mars 1982 sur le remembrement de terres, J. des L., n° 11, texte 82.

¹¹ La loi du 20 juillet 1983, J. des L., n° 39, texte 175.

Une loi du 31 janvier 1989 (J. des L., n° 3, texte 11) a modifié les dispositions du C.c. concernant les biens de toute la nation. C'est l'aboutissement d'une évolution commencée en 1981 et exposée plus haut et la réalisation des idées représentées dans la doctrine par S. Buczkowski, J. Gwiazdomorski, S. Grzybowski et l'auteur de ces lignes. La loi concernée a substitué à la version précédente de l'art. 128 du C.c. le texte selon lequel « la propriété de la nation (de l'État) appartient au Fisc ou à d'autres personnes morales d'État », et elle a abrogé le § 2 de l'art. 535 du Code. La disposition abrogée réglait le contrat de vente entre les unités d'organisation de l'État. Elle différait de celle du § 1 de l'art. 535 en ce que ce dernier prévoyait le transfert par le vendeur à l'acheteur de la propriété de la chose, tandis que le § 2 prévoyait seulement la délivrance de la chose à l'acheteur. C'était la conséquence du principe de la propriété unique et indivisible de l'État, énoncé à l'art. 128 dans sa version primitive.

A mon avis, l'amendement de l'art. 128 doit être entendu de telle façon que le jour de l'entrée en vigueur de la loi d'amendement, donc le 1^{er} février 1989, les biens de l'État qui jusqu'à ce jour-là étaient gérés par les personnes morales d'État, sont devenus propriété de ces personnes, tandis que les autres biens d'État gérés jusque-là par les unités d'organisation de l'État n'ayant pas de personnalité juridique (*stationes fisci*) sont restés propriété du Fisc. Cette interprétation — la seule correcte à mon avis — de l'art. 128 dans sa version actuelle, est cependant contestée par certains (sans que jusque-là, il est vrai, personne l'ait fait par écrit). Des doutes ont surgi du fait que le législateur, en édictant le nouvel art. 128, s'est borné à la formule laconique précitée sans une clause qui déclarerait qu'au jour de l'entrée en vigueur de cet amendement les biens gérés par les personnes morales d'État sont devenus propriété de ces personnes. Cependant, ces doutes ne sont pas, à mon avis, fondés. Les tentatives parfois rencontrées de contester ce passage *ex lege* de la partie des biens, appartenant jusque-là au fonds unique de la propriété d'État, aux personnes morales d'État, enlèvent à l'amendement sa signification juridique authentique, sont contraires aux intentions du législateur, et qui pis est, sont contraires à la nécessité de donner aux entreprises d'État la crédibilité patrimoniale indispensable dans le modèle d'économie de marché en voie de formation.

La dernière mesure prise dans la voie de la modification des rapports de propriété en Pologne au moment où est rédigé cet article, c'est la révision de la Constitution en vertu de la loi du 29 décembre 1989 (J. des L., n° 75, texte 444).

L'art. 1 pt 7° de cette loi abroge les art. 11-19 qui, admettait-on universellement, étaient la base constitutionnelle de la division de la

de la propriété, et garantissaient la protection constitutionnelle de la propriété sociale, en particulier de la propriété de l'État, et garantissaient aussi cette protection à la propriété individuelle des exploitations agricoles familiales ainsi qu'à la propriété personnelle, tandis que la propriété privée des autres terres, bâtiments et autres moyens de production ne jouissait, aux termes de l'art. 17 de la Constitution, que de la protection des lois ordinaires, et ne bénéficiait donc pas de la protection constitutionnelle. Aux dispositions précitées de la Constitution s'est substitué l'art. 7 aux termes duquel « la République de Pologne protège la propriété et le droit d'héritage, et garantit la protection intégrale de la propriété personnelle. L'expropriation est admissible exclusivement à des fins publiques et moyennant une indemnité équitable ». Il convient aussi de citer la nouvelle version de l'art. 6 de la Constitution aux termes duquel « la République de Pologne garantit la liberté d'exercice d'une activité économique quelle que soit la forme de la propriété ; cette liberté ne peut être restreinte que par la loi ».

On voit que les nouvelles dispositions de la Constitution ne renoncent pas à distinguer entre trois formes de propriété comme en témoigne l'art. 6, mais, premièrement, garantissent la protection constitutionnelle de toute propriété (art. 7, première partie de la première phrase), deuxièmement, garantissent la protection intégrale de la propriété personnelle (art. 7, deuxième partie de la première phrase), et troisièmement, garantissent la même liberté d'exercice de l'activité économique, quelle que soit la forme de propriété (étatique, coopérative, individuelle) qui sert de base à cette activité (art. 6).

Les modifications susmentionnées de la Constitution sont la base de la future modification des lois ordinaires concernant les rapports de propriété, et avant tout des dispositions du C.c. dont les art. 33, 44, 126 - 139 et 141 qui intéressent directement la propriété, et des autres dispositions de ce Code liées à la propriété.

On ne saurait commencer ici toutes les modifications prévues concernant les rapports de propriété que subira prochainement la législation ordinaire. L'on peut toutefois en indiquer les orientations essentielles.

Comme nous l'avons déjà signalé, la législation jusque-là en vigueur distinguait les unités dites de l'économie socialiste, c'est-à-dire les sujets de droit fonctionnant sur la base d'une forme de la propriété socialisée. Comme on le sait, un système juridique spécial a été créé à leur usage malgré l'unité du droit civil proclamée par le Code (art. 1). Cela correspondait au système centraliste de gestion de l'économie nationale. Dans une économie qui penche pour un modèle d'économie de marché, un tel régime spécial, même des organismes économiques majoritaires, ne se justifie plus. Cette division devrait être remplacée par des dispositions

spéciales concernant tous les sujets qui participent professionnellement aux rapports économiques. Cela correspondrait davantage à la conception qui présidait l'idée avancée en son temps de créer un C.com.¹².

Si les changements proposés étaient réalisés, il aurait lieu de se demander s'il ne faudrait pas restituer l'institution du commerçant — connu du droit commercial — défini comme celui qui participe à titre professionnel aux échanges. Je tiens à faire remarquer qu'il s'agit d'une conception et non d'appellation et de détails qui devraient être adaptés aux conditions contemporaines.

Plusieurs dispositions du C.c., nous le savons, offrent une protection particulière et une position privilégiée aux organismes représentant la propriété sociale, notamment la propriété de l'État. Ces dispositions devraient être rédigées à nouveau ou annulées. Les dispositions des art. 126 - 139 et 141 devraient recevoir une autre rédaction dans le sens des principes constitutionnels proposés ci-dessus, tandis que les privilèges énumérés ensuite devraient être annulés, car seule une telle mesure peut garantir l'égalité dans les rapports économiques et juridiques à divers organismes, mettre une fin à la paresse souvent rencontrée en relation de ces privilèges des organismes représentant surtout la propriété de l'État, prévenir enfin la méfiance de nos partenaires étrangers.

Il y a lieu de s'attendre à ce que les principales mutations des rapports de propriété s'opèrent dans le domaine socio-économique. Elles consisteront en privatisation d'une bonne partie des entreprises d'État. Il ressort des projets de lois en préparation que cette privatisation se fera par la transformation des entreprises d'État en sociétés anonymes, et ensuite au moyen de la vente d'une partie ou même de la totalité des actions aux travailleurs et à d'autres agents économiques, y compris des étrangers. Les petites entreprises pourraient être vendues en entier à des particuliers ou à des groupes d'acquéreurs sans leur transformation préalable en sociétés par actions. Ce ne sont que des projets incessamment modifiés, aussi serait-il prématuré de les commenter. Néanmoins, il convient de dire qu'ils devraient aboutir à une privatisation partielle du moins des biens productifs et commerciaux d'État.

¹² Cf. E. Łętowska, *O kryteriach podmiotowych różnicowania regulacji obrotu cywilnego* [Des critères de la diversification de la régulation des rapports de droit civil d'après les sujets de droits], PUG, 1983, n° 5 ; L. Stępnia, *Problem jednolitej regulacji profesjonalnego obrotu gospodarczego* [Le problème d'une régulation unique des échanges économiques professionnels], PUG, 1984, n° 5-6.