

## *LES PRINCIPES DU DROIT RURAL POLONAIS*

*Andrzej Stelmachowski*

### I

Le droit rural, comme toute autre branche du droit, est un instrument d'application de la politique de l'État, en l'espèce de la politique agraire.

Cette politique doit, bien entendu, tenir compte des réalités du système agraire existant. Ce système englobe aussi bien les rapports de propriété à la campagne que les formes d'organisation de la production agricole et, enfin, les formes du lien économique entre la ville et la campagne.

En Pologne, le système agraire possède des traits spécifiques. En effet, sur les propriétés caractéristiques à tous les pays socialistes, se greffent les traits spécifiques propres à la Pologne.

Ainsi les rapports de propriété se caractérisent par la propriété individuelle qui est toujours prépondérante (elle couvre 84,5% des terres agricoles), tandis que la propriété de l'État augmente progressivement (13,8% des terres) et la propriété coopérative demeure peu développée (les coopératives agricoles de production ne représentent que 1,2% des terres)<sup>1</sup>. Aussi l'agriculture polonaise n'est-elle pas collectivisée. Qui plus est, les essais de collectivisation accélérée dans les années cinquante étaient restés sans effet et ont finalement échoué, en 1956 (environ 80% des coopératives se sont dissoutes à cette époque). La propriété individuelle se caractérise par une différenciation poussée et par un important morcellement. L'inégalité dans le développement des différentes régions a laissé des traces dans la structure agraire et se traduit par des différences notables dans la culture agricole.

En ce qui concerne les formes d'organisation de la production agricole, on peut en distinguer deux groupes: a) les formes d'organisation des unités exerçant une activité productrice directe (exploita-

---

<sup>1</sup> «Rocznik Statystyczny», 1969, p. 222.

lions agricoles d'État, coopératives agricoles de production, etc.) et b) les formes d'organisation des unités participant au processus de production.

Dans ce dernier groupe, à côté des coopératives d'approvisionnement et d'écoulement, des coopératives de crédit, des coopératives laitières ou horticoles, des centres d'État de machines agricoles, etc., on trouve les cercles agricoles, organisations particulièrement caractéristiques à l'agriculture polonaise. Ce sont des associations groupant des agriculteurs individuels et d'autres habitants de la campagne qui y exercent leur activité professionnelle (agronomes, instituteurs, etc.). Ces associations poursuivent des buts très variés, mais de la façon la plus générale on peut dire qu'elles visent, d'une part, à relever le niveau de la production agricole et, d'autre part, à promouvoir la vie culturelle à la campagne. Leur activité dans le domaine culturel et éducatif comporte également des services dans le domaine de la production, d'une vaste portée. Il suffit de dire qu'elles disposent actuellement d'environ 42% de tous les tracteurs utilisés dans l'agriculture. Les associations bénéficient des fonds spéciaux d'État, destinés principalement au machinisme agricole. Nous voyons que malgré la propriété individuelle de la terre, plusieurs moyens de production sont concentrés dans des organisations socialisées au service de l'agriculture.

En ce qui concerne le lien économique entre la ville et la campagne, il faut souligner que la presque totalité de l'appareil d'approvisionnement et d'écoulement est socialisée (ce sont surtout des coopératives). L'achat des produits agricoles à la production se fait suivant les procédés organisés par l'État, respectant ici la règle de la planification. Les formes utilisées à cet égard sont: a) les livraisons obligatoires, b) les fournitures contractées, c) l'achat d'excédents au marché libre.

Les livraisons obligatoires ressemblent à un impôt en nature et représentent une forme laissée par la période écoulée. Leur importance économique diminue progressivement. L'importance décisive revient aux fournitures contractées, qui constituent un instrument à l'aide duquel l'État fait participer les exploitations paysannes au système de l'économie rurale nationale — sur la base de l'entière liberté et de la mise en oeuvre des stimulants économiques. Du point de vue juridique formel le contrat de fournitures consiste en ce que le producteur agricole s'oblige à produire dans son exploitation (souvent d'une manière déterminée) des articles agricoles déterminés et à les fournir dans un délai déterminé, tandis que l'unité contractante (qui est toujours une unité de l'économie socialisée) s'oblige à prendre la

livraison de ces articles, à payer le prix et à fournir une assistance agro- ou zootechnique (art. 613 du Code civil). Du point de vue économique il s'agit donc d'une forme du travail investi. L'aspect positif de ce procédé consiste en ce qu'il facilite la concentration, la régionalisation et la spécialisation de la production, ainsi qu'une meilleure adaptation de celle-ci aux besoins du marché. Autrement dit, il permet de commercialiser progressivement la production agricole. C'est ce qui explique sans doute l'immense développement de ce procédé. L'achat d'excédents au marché libre disparaît peu à peu comme étant moins rentable et il se maintient principalement sur le marché des fruits et légumes.

A propos de ces traits spécifiques du système agraire polonais il convient de mentionner l'élément dynamique que représente l'orientation fondamentale de la politique agraire de l'État. De la manière la plus générale cette orientation se propose les deux buts suivants: la production agricole optimale et l'accroissement simultané des éléments de l'économie socialisée. Ainsi les exploitations agricoles individuelles sont soutenues aussi longtemps qu'elles ont un bon rendement et donnent une production suffisamment élevée. En cas de difficultés temporaires on accorde à ces exploitations une assistance qui va parfois très loin. En revanche, lorsqu'elles périclitent sans perspectives d'amélioration, on procède à leur liquidation et elles deviennent propriétés de l'État. Les unités socialisées sont renforcées et développées, la priorité étant accordée à cet égard aux exploitations d'État.

Il est évident que cette orientation de la politique agraire de l'État, envisagée du côté purement pratique, doit s'inscrire dans les lois de développement des pays du type socialiste. Ainsi, dans ces pays, on pose le principe du développement optimal de la production agricole, avec élimination simultanée de la possibilité de l'exploitation de l'homme. Ce principe demande à être précisé.

Lorsque nous parlons du développement optimal de la production agricole nous envisageons une situation où les besoins de la société seraient pleinement satisfaits. Par conséquent, la notion du profit ne joue pas ici un rôle essentiel, contrairement à l'économie capitaliste, ce qui explique l'absence des «crises de surproduction» comme phénomène de structure.

En ce qui concerne l'élimination de la possibilité même de l'exploitation de l'homme, on estime que la propriété privée porte toujours en elle le danger d'appropriation individuelle des produits de la nature au détriment d'autres individus, en particulier dans un système fondé sur le travail salarié.

Dans la situation cependant où l'appareil du pouvoir de l'État se trouve entre les mains des classes laborieuses, le danger d'une telle exploitation a sensiblement diminué en raison de l'activité du contrôle d'État. En conséquence, la nationalisation des terres n'est pas une question urgente. En Pologne, le maintien dans une large mesure de la propriété individuelle a, en outre, été déterminé par d'autres causes de nature historique, psychologique et économique. Il ne faut pas oublier que pendant une longue période d'inexistence de l'État polonais, la lutte pour la terre contre la colonisation étrangère était un acte patriotique, exalté par la littérature, que cette lutte fit naître un attachement particulier du paysan à la terre, attachement approuvé sur le plan social. De plus, à l'époque des essais de collectivisation accélérée entre 1948 et 1956, des erreurs ont été commises qui suscitaient l'opposition et ont fait naître des complexes profondément enracinés dans la mentalité du paysan. Enfin, la forte poussée démographique, qui s'est manifestée dans les années d'après-guerre, exerça une forte pression sur le marché du travail. Il était à craindre que l'industrie ne fût pas en mesure d'absorber la vague croissante de la population rurale et, d'autre part, il n'était pas douteux que le développement des coopératives agricoles de production aurait nécessairement libéré une main-d'oeuvre importante à la campagne.

Les choses peuvent, bien entendu, changer nettement à l'avenir. La forte baisse de la natalité (8 p. mille en 1968 contre 19 p. mille en 1956) aboutira, vers 1980 probablement, à un déficit de main-d'oeuvre, tandis que le développement rapide de l'industrie peut créer des conditions économiques favorisant l'accélération de la transformation socialiste de l'agriculture.

## II

Tous les éléments susmentionnés déterminent la forme du droit rural polonais. Ainsi son objet est plus étendu que dans les autres pays socialistes. Puisque les coopératives de production sont encore à l'état embryonnaire, on n'était pas fondé à créer une branche du droit qui correspondrait, par exemple, au droit kolkhosien soviétique. Les problèmes juridiques de la propriété rurale essentiellement individuelle devaient occuper une place prépondérante. D'un autre côté il fallait faire rentrer sous l'empire du droit rural toutes les formes d'organisation tendant à un développement rationnel de la production agricole, ce qui concernait aussi bien les exploitations d'État que les différentes associations agricoles (tant les coopératives que les

cercles agricoles). On ne pouvait pas ne pas tenir compte du commerce de produits agricoles, puisque, ses formes juridiques traduisent le mieux le lien économique entre la ville et la campagne. Il fallait enfin tenir compte d'une vaste gamme d'instruments à caractère souvent technique, ayant pour objet l'amélioration de la productivité dans l'agriculture (assainissement, électrification, dispositions spéciales concernant les semences et l'élevage).

Cet exposé descriptif de l'objet du droit rural ne semble pas suffisant. Tout d'abord il nous faut attirer l'attention sur les critères distinctifs de ce droit par rapport aux autres branches du droit, et en particulier par rapport au droit civil. Il nous semble que dans le droit rural il faut classer toutes les règles au moyen desquelles les rapports sociaux dans l'agriculture sont régis par l'État d'une manière spécifique, à savoir sous l'angle de l'intérêt social général (intérêt socio-économique). Si le droit règle certains rapports surtout du point de vue des intérêts des parties, en cherchant à équilibrer les droits et obligations réciproques (en prenant, bien entendu, toujours en considération l'intérêt général qui, cependant, n'est pas envisagé comme un élément de premier plan), nous sommes en présence d'un rapport de droit civil qui reste en dehors du champ d'application du droit rural. En effet, le droit rural reflète bien plus sensiblement la fonction planificatrice et réglementaire de l'État.

D'une façon globale on pourrait donc définir le droit rural comme un ensemble des règles régissant les rapports sociaux dans l'agriculture du point de vue de l'intérêt socio-économique. Ce droit forme un cadre organisationnel pour le système agraire (dans le sens précité) et assure le développement (la transformation) de ce système conformément à la politique agraire de l'État.

### III

Il est évident qu'à défaut de place nous ne sommes pas en mesure d'exposer le droit rural polonais dans son ensemble. C'est pourquoi nous nous sommes bornés à présenter quelques-unes de ses institutions que nous estimons particulièrement caractéristiques et actuelles. Elles font l'objet des articles qui suivent. Nous aimerions mentionner ici deux questions qui n'ont pas pu être exposées ailleurs et qui méritent d'être mises en relief.

La première de ces questions se rattache aux efforts de l'État tendant à établir une structure agraire souhaitable. De nos jours, l'importance primordiale revient à la législation concernant les actes de translation portant sur la terre et, en premier lieu, la succession des

exploitations agricoles. Plusieurs solutions originales ont été adoptées en cette matière et — l'expérience le prouve — ces solutions peuvent exercer une influence considérable sur les rapports de propriété à la campagne. Une importance qui n'est pas moindre représente la législation en matière de remembrement et d'échange des terres, législation largement appliquée dans le cadre d'une action spéciale qui se déroule sur une grande échelle. Enfin, un rôle considérable est joué par une législation constamment perfectionnée tendant, d'une part, à éliminer l'existence des exploitations qui périssent ou sont faibles et, d'autre part, à résoudre les problèmes sociaux tels que les pensions et les conditions d'existence des personnes âgées à la campagne (ce problème gagne en importance avec le vieillissement progressif de la population rurale).

Tous ces moyens d'action apparaissent simultanément. Il convient cependant de mentionner une législation qui, aujourd'hui, n'a plus qu'une valeur historique, mais qui en son temps a exercé une énorme influence sur l'aspect actuel de la campagne. Il s'agit de la réforme agraire de 1944<sup>2</sup> et du peuplement des territoires occidentaux (qui faisaient précédemment partie du territoire allemand et à l'issue de la guerre ont été recouverts à l'État polonais).

La réforme agraire avait un caractère radical et, à côté des buts économiques, elle réalisait les buts politiques qui, à l'époque, étaient même plus importants. Elle visait la liquidation des reliquats du féodalisme en Pologne et la suppression de la classe des grands propriétaires fonciers. Toutes les grandes propriétés dépassant une limite déterminée étaient expropriées en totalité par l'État (sans laisser aucune portion à l'ancien propriétaire). Le propriétaire était tenu de quitter en trois jours l'arrondissement dans lequel sa propriété était située. Il ne recevait aucune indemnité, mais pouvait obtenir dans un autre arrondissement une parcelle d'une superficie égale à celle accordée aux paysans bénéficiant de la réforme ou bien une pension correspondant au traitement moyen d'un fonctionnaire.

La limite de la superficie d'une propriété individuelle, déterminée en 1944, reste sans changement jusqu'à l'heure actuelle. Dans la Pologne centrale et méridionale elle est de 50 ha des terres cultivées et au maximum 100 ha de superficie totale (y compris les forêts, les eaux, les terres incultes, etc). Dans la partie occidentale du pays cette limite est de 100 ha, sans égard au genre des terres cultivées (ce qui s'explique par les différences dans la structure agraire).

---

<sup>2</sup>Décret du 6 septembre 1944 sur la réforme agraire (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, par suite J. des L.] de 1945, n° 3, texte 13).

Les parcelles conférées en propriété aux paysans avaient, en moyenne, une superficie de 5 ha (dans la partie orientale du pays ces parcelles étaient moins importantes, tandis que dans la partie occidentale elles étaient un peu plus importantes). Les bénéficiaires versaient en contre-partie l'équivalent d'une récolte annuelle (en moyenne l'équivalent de 15 quintaux de blé par 1 ha).

Le peuplement intéressait les territoires récupérés après la Seconde Guerre mondiale. La législation applicable était un peu différente (les différences essentielles portaient sur la procédure). Les dérogations les plus sensibles à la réforme agraire, déterminantes pour la structure agraire, consistaient à créer des exploitations plus étendues. La limite de la superficie de ces exploitations, conformément au décret du 6 septembre 1946 sur le peuplement<sup>3</sup>, était de 15 ha et de 20 ha s'il s'agit d'exploitations d'élevage.

La réforme agraire et le peuplement ont exercé une profonde influence sur la structure agraire. La grande propriété foncière privée a complètement disparu. Environ 30% des terres cultivées que possèdent les paysans proviennent de la réforme agraire et du peuplement. Leur structure est, en général, bien plus saine que celle des anciennes exploitations héritées, notamment en Pologne centrale et méridionale.

#### IV

L'autre problème que nous aimerions aborder ici est celui des méthodes utilisées par l'État pour relever le niveau de la production agricole.

Le trait caractéristique de ces méthodes est l'extension des actes dits non impératifs de l'administration. A titre d'exemple, on peut citer l'institution appelée «agrominimum». Conformément à un arrêté du Conseil des ministres du 22 octobre 1963<sup>4</sup>, les conseils populaires des communes (organes du pouvoir d'État à l'échelon le plus bas) adoptent des plans communaux et prévoient notamment que les villages déterminés atteignent des résultats fixés en matière agro- et zootechnique. Dans ces villages sont convoquées des réunions, pendant lesquelles les agriculteurs sont encouragés à prendre des obligations quant aux résultats de la production et quant à l'application des méthodes modernes d'exploitation. Aucune sanction n'est prévue en cas d'inexécution d'une telle obligation. En revanche, lorsqu'une telle

---

<sup>3</sup> J. des L. de 1946, n° 49, texte 279.

<sup>4</sup> Monitor Polski de 1963, n° 85, texte 408.

obligation est exécutée, des privilèges à caractère stimulant sont prévus (priorité pour les travaux d'assainissement, adduction d'eau, priorité dans l'attribution des matériaux de construction, etc.).

Parfois, certaines activités entreprises dans ce cadre par les agriculteurs sont accompagnées d'une contrainte de l'État, mais des lois spéciales sont alors édictées à cet effet. Ainsi, dans certaines régions à culture agricole arriérée, on a introduit l'obligation d'utiliser des engrais chimiques<sup>5</sup>. Plus répandu est l'échange des semences contre les semences sélectionnées, ce qui a pour but d'augmenter le rendement des céréales ou des pommes de terre<sup>6</sup>. Mais, en principe, la contrainte fait exception (il s'est révélé d'ailleurs dans la pratique que les agriculteurs échangent, par exemple, très volontiers des semences et les sanctions administratives n'interviennent que très rarement).

Un autre exemple des actes administratifs de ce genre est l'assistance aux exploitations économiquement faibles. Les organes de l'administration rurale signent avec les propriétaires de ces exploitations des contrats dans lesquels les propriétaires s'engagent à relever, en trois ans, leurs exploitations au niveau moyen dans le village donné, tandis que l'organe administratif s'engage à donner des crédits, à accorder des facilités fiscales et une assistance agrotechnique. La particularité de ce contrat consiste en ce que le propriétaire le conclut à son profit et que les sanctions en cas d'inexécution (remboursement immédiat des crédits, paiement des impôts prorogés) ont un caractère spécifique, en partie civil et en partie administratif.

Nous voyons que le droit rural cherche des solutions qui, du point de vue purement juridique aussi, utilisent des constructions nouvelles. Il s'agit de choisir des instruments aussi efficaces que possible, destinés à servir la politique agraire de l'État sans être gêné par des solutions schématiques anciennes.

---

<sup>5</sup>Loi du 13 juin 1967 concernant l'utilisation obligatoire des engrais minéraux dans les exploitations rurales (J. des L. de 1967, n° 23, texte 109).

<sup>6</sup>Loi du 10 février 1961 sur la culture des plantes et des semences (J. des L. de 1961, n° 10, texte 54).