

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XV.

Fasciculus 1.

JÁNOS MARTONYI

Professeur à la Faculté de Droit

**La protection du citoyen dans les
procédures administratives**

SZEGED
HUNGARIA
1968

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

L'étude suivante, rédigée par l'auteur pour le XIVe Congrès international des Sciences administratives (Dublin, septembre 1968), a pour but de donner aux participants de cette réunion un exposé des institutions juridiques de la Hongrie socialiste, destinées à assurer la protection du citoyen dans les procédures administratives (sujet 3 du Congrès). Cadre et composition de l'étude sont déterminés par cette circonstance; en effet, l'auteur s'est conformé au questionnaire préparé par M. Bertil Wennergren (Suède), Rapporteur général de ce sujet au Congrès. L'étude se compose des cinq chapitres suivants:

- I. Questions introductives (p. 3).
- II. L'impartialité (p. 9).
- III. L'audition (p. 17).
- IV. Les décisions motivées (p. 27).
- V. Recours administratif (p. 31).

Dans ce cadre, l'auteur a suivi l'ordre des questions posées par le Rapporteur général et classées, selon le système décimal, de 50.1 jusqu'à 53.70.

I. QUESTIONS INTRODUCTIVES (50.)

50.1 *Veillez préciser si le pays appartient au groupe A (pays qui réglementent à peine l'activité administrative), au groupe B (pays qui admettent le principe d'une certaine procédure administrative) ou au groupe C (pays qui en plus de ce principe, l'ont concrétisé par des textes législatifs).*

Au point de vue de la réglementation de la procédure administrative, la Hongrie appartient au groupe C. En effet, notre pays n'a pas seulement reconnu la nécessité de la codification de la procédure administrative, mais a aussi réalisé ce principe sous forme de différents textes législatifs et notamment de la loi IV de 1957 sur les règles générales de la procédure administrative.

50.2 *Existe-t-il une garantie constitutionnelle telle la clause américaine du „due process”? La mentionner, le cas échéant.*

La loi hongroise ne prévoit pas de garanties constitutionnelles semblables à la clause américaine du „due process”.

50.3 *Indiquer la portée de cette garantie.*

Cf. notre réponse à la question précédente.

50.4 Préciser dans quelle mesure les garanties procédurales sont instaurées par une législation.

Plusieurs textes prévoient en Hongrie des garanties procédurales. Elles se trouvent formulées en premier lieu dans la loi IV de 1957 sur les *règles générales* de la procédure administrative (cf. notre réponse à la question 50.1) et dans les différents *codes régissant les procédures spéciales*. Citons parmi ces derniers les textes relatifs à la tenue des registres d'état-civil, à la procédure à suivre en matière de tutelle, à l'administration de l'artisanat, au contrôle des activités commerciales, à l'expropriation, à l'octroi des permis de construction, à l'attribution des logements, à l'aménagement et à l'utilisation des eaux ainsi qu'à la perception des impôts, des droits et des douanes. (En ce qui concerne les différentes catégories de sources de droit, cf. aussi le premier alinéa de notre réponse à la question 50.6).

50.5 Préciser s'il existe une loi générale sur la procédure administrative et, dans l'affirmative, en énoncer les caractéristiques générales.

Nous avons à plusieurs reprises déjà cité dans nos réponses le code de procédure administrative de 1957. Voici les *caractéristiques générales* de cette loi en ce qui concerne notamment son *champ d'application*:

1. En principe, les dispositions du code sont *applicables à toute procédure devant un organe administratif*. Il existe cependant plusieurs dérogations positives et négatives à cette règle. D'une part, la loi prévoit la possibilité que des *organes (organisations) autres* que les organes administratifs soient autorisés par la loi à procéder en matière administrative, notamment, pour nous en tenir à l'exposé des motifs accompagnant le texte du code, des instituts financiers tels que la Banque Nationale ou la Banque des Investissements, des organisations sociales (par exemple le Conseil national des Syndicats), ou des entreprises et instituts (écoles, hôpitaux) étatiques dont la direction est assurée par un organe administratif pourvu qu'ils soient outre leurs devoirs économiques ou autres, chargés d'une sorte d'administration semblable à celle assurée par les autorités publiques également. D'autre part, les dispositions du code *ne sont pas applicables* à la procédure devant les autorités de contravention et de devises qui sont cependant des organes administratifs.

2. Toute affaire dont l'expédition par un organe administratif comporte l'attribution d'un droit ou d'une obligation aux parties, respectivement l'attestation ou l'enregistrement d'un fait à la demande de ces dernières, est considérée en vertu du code comme une *affaire administrative*. Les dispositions du code s'appliquent donc non seulement à une procédure qui se termine normalement par une *mesure* prise par l'organe administratif en sa qualité d'autorité publique, mais aussi à toute procédure ayant pour but la délivrance d'un *certificat* officiel ou *l'inscription* d'un fait sur un registre public.

3. Les personnes, les organes étatiques et les organisations sociales ou économiques dont les droits, les intérêts légitimes ou la situation juridique sont en cause, sont considérés en vertu de la loi comme des *parties*. Le législateur s'est borné à la réglementation du *côté extérieur* de la procédure

administrative en tant que celle-ci intéresse les parties, sans réglementer l'administration interne, c'est-à-dire ces éléments de la procédure qui se décident au sein d'un organe administratif ou dans les relations réciproques des différents organes administratifs. Aussi n'a-t-il prévu des dispositions relatives à l'administration interne qu'en tant qu'une mesure administrative interne est propre à modifier les droits des parties (mentionnons comme une telle mesure l'ordre donné à un organe inférieur par son organe hiérarchiquement supérieur en vue de la mise en mouvement ou de la continuation de la procédure).

4. Les dispositions du code ont trait à la réglementation de la procédure à suivre en affaires administratives *individuelles* et non pas à l'émission par les organes administratifs de règles de droit avec effet général. En considération de son importance constitutionnelle, cette dernière question se voit réglementée par la Constitution de la République populaire hongroise (loi XX de 1949) et dans quelques textes législatifs particuliers (loi X de 1954 sur les conseils locaux, décret-loi 26 de 1954 sur la publication et l'entrée en vigueur des textes législatifs).

5. Les dispositions du code sont sans aucune distinction applicables *aux ressortissants hongrois et aux étrangers*, à moins que les dispositions d'un traité international ou d'une règle de droit hongroise n'ordonnent une procédure spéciale dans les affaires administratives de ces derniers.

6. Les dispositions du code se composent de 90 articles groupés en 11 chapitres prévoient seulement les *règles générales* de la procédure sous forme de normes applicables à toutes les catégories de procédure administrative. Se rendant compte des difficultés que l'application des nombreuses dispositions d'un code de procédure trop détaillé aurait présenté dans la pratique, le législateur s'est en effet abstenu de la réglementation détaillée de tous les éléments de la procédure à suivre dans les différents secteurs de l'administration. La loi sur les règles générales de la procédure administrative constitue ainsi la base des codes sur les *procédures spéciales* dont nous avons indiqué l'existence dans notre réponse à la question 50.4, textes par lesquels ses dispositions sont *complétées*, respectivement *modifiées* selon les nécessités se présentant dans les différents secteurs de l'administration (pour plus de détails, cf. le paragraphe suivant).

7. Comparée aux textes régissant les procédures spéciales, la loi sur les règles générales de la procédure administrative a le caractère d'une règle de droit avec *effet primaire*. En principe, ses prescriptions sont donc applicables à toute procédure administrative à moins que le code n'autorise formellement une dérogation à ses dispositions dans certains secteurs de l'administration, respectivement concernant certains groupes d'affaires ou certains éléments de la procédure. Même si la loi prévoit la possibilité de la création de règles procédurales spéciales, celles-ci ne peuvent déroger à la règle générale que dans un cas où le code en prévoit formellement la possibilité (on se sert pour ces fins le plus souvent de la formule „à moins que la loi n'en dispose autrement”). Parmi les 90 articles de la loi IV de 1957, 24 prévoient une telle autorisation en conférant à titre exceptionnel un effet subsidiaire aux dispositions qu'ils prévoient.

8. Même si le plus souvent les dispositions du code ont, comme nous l'avons déjà indiqué, un caractère général, le fait qu'elles sont applicables

aux genres d'affaires administratives les plus variés, *diminue le nombre des cas où la nécessité de la création de règles procédurales spéciales se fait sentir*. Aussi dans la législation écoulée depuis la promulgation du code en 1957, la tendance s'est-elle affirmée à réduire dans toute la mesure du possible le nombre des règles spéciales. Lorsque la création d'une telle règle se montre inévitable, celle-ci doit autant que possible se conformer aux dispositions de la loi IV de 1957, et se tenir strictement dans les cadres définis par le code, toute déviation de ce dernier ayant nécessairement un caractère exceptionnel. On se rend en effet compte du danger que pourrait comporter un trop grand nombre de règles spéciales en entravant la réalisation d'un des principaux objectifs de la loi IV de 1957, notamment de l'unification et de la simplification de la procédure administrative par la formulation de principes uniformes.

50.6 Existe-t-il d'autres procédés de création de règles procédurales?

Nous avons déjà dit qu'outre la loi sur les règles générales de la procédure administrative il existe *d'autres textes législatifs* également qui prévoient des dispositions relatives à la procédure devant les différents organes administratifs. Les règles spéciales de la procédure peuvent donc être prévues par une loi votée par l'Assemblée nationale, par un décret-loi publié par le Présidium de la République populaire comme organe chargé de la substitution de l'Assemblée nationale, par un décret ou une décision du conseil des ministres ou enfin par un décret émis par un ministre.

La coutume n'étant pas considérée en Hongrie socialiste comme une source de droit, l'effet obligatoire d'une règle juridique ne peut, ni dans le domaine de la procédure administrative ni dans un autre domaine quelconque, reposer sans l'intervention des organes étatiques législatifs, uniquement sur la pratique suivie par les organes administratifs.

50.7 Des règles générales de procédure administrative sont-elles possibles et souhaitables dans votre pays?

Oui, comme cela s'ensuit logiquement de ce qui est dit plus haut. Les règles générales de la procédure administrative qui ont fait l'objet de la codification de 1957 sont systématiquement appliquées dans la pratique.

50.8 Préciser s'il existe des principes généraux en matière de procédure administrative, sous forme de normes de „fair play”, de droit naturel ou d'autres, et qu'elle en est la portée.

Les dispositions de la loi hongroise sur les règles générales de la procédure administrative reposent sur les principes généraux régissant toute codification socialiste de la procédure administrative. *Sans être énumérés* comme dans les codes de procédure administrative de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie, ces principes ressortissent plus ou moins directement soit des dispositions de la loi, ou de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

Citons notamment *les dispositions suivantes de la loi* dans lesquelles un principe de la procédure est formulé: L'indépendance des organes administratifs inférieurs est assurée par la disposition de l'article 3 qui prévoit l'obligation de l'observation des échelles dans l'ensemble de l'administration. L'alinéa 2 de l'article 11 prévoit l'obligation d'agir des organes administratifs. Chacun peut en vertu des articles 12 et 30 se servir au cours de la procédure de sa langue maternelle. La gratuité de la procédure est très largement assurée par les dispositions des articles 80 à 84 relatifs à l'octroi de la faveur de l'exemption des frais.

Les principes suivants de la procédure sont allégués aux différents endroits du texte de *l'exposé de motifs*: l'observation obligatoire de la loi par les organes administratifs et les parties; la protection des droits des citoyens; la simplification et l'accélération de la procédure; la responsabilité des fonctionnaires administratifs de leurs actes.

Les principes formulés par notre code de procédure administrative générale *n'ont pas le caractère de normes de droit naturel*. Etant donné la réprobation de la doctrine du droit naturel par la théorie socialiste de l'Etat et du droit, les principes régissant les différents domaines du droit socialiste ne sont pas considérés comme procédant logiquement de la nature humaine, mais comme des idées fondamentales qui déterminées par la base économique d'une société de classes donnée, se manifestent dans toutes les institutions politiques et juridiques ainsi que dans toutes les théories y relatives. C'est ce qui explique que la science socialiste de l'administration ne se sert pas des normes générales du droit naturel telles la norme du *fair play* ou celle qui prescrit l'application générale des points de vues de l'équité.

La science administrative de la Hongrie actuelle cherche à donner aux principes de la procédure administrative une *forme plus concrète* et à les intégrer dans un *système unifié* autant clair que possible. Dans le manuel de droit administratif hongrois qu'il avait rédigé en compagnie de MM. Sándor Berényi, Lajos Szamel et Lajos Szatmári (ouvrage publié en 1966), l'auteur du présent rapport *a défini comme suit les principes* régissant la procédure administrative hongroise:

1. La réglementation de la procédure doit se mettre au service de la légalité matérielle des décisions.

2. Elle doit assurer l'harmonie entre l'intérêt public, d'une part, et l'intérêt des individus et des groupes, d'autre part.

3. Elle doit inspirer aux citoyens une confiance aux organes administratifs, resp. approfondir cette confiance.

4. Elle doit favoriser la participation active des citoyens à l'administration.

5. Pour mieux assurer l'exécution des décisions administratives, elle doit donner aux moyens de la persuasion la primauté sur ceux de la contrainte.

6. L'établissement des faits d'office et la libre appréciation des preuves.

7. L'accélération et la simplification de la procédure; mise en valeur des points de vue économiques.

8. Principe de la procédure écrite et de la rédaction des décisions par écrit, les mesures prises oralement devant avoir un caractère exceptionnel.

9. Le principe de l'observation obligatoire des échelles et l'interdiction adressée aux organes administratifs de se saisir d'une affaire relevant de la compétence d'un autre organe, l'un et l'autre servant à mettre en relief

l'indépendance et la responsabilité individuelle des différents organes administratifs.

10. La possibilité donnée aux parties de se servir de moyens de recours multiples s'accompagnant de l'obligation des organes administratifs d'ordonner à un terme raisonnable la clôture de la procédure, ainsi que de la reconnaissance de l'autorité d'une chose jugée, aux points de vue du fond et de la forme, en présence d'une décision devenue définitive.

En ce qui concerne la nature juridique des principes ci-dessus énumérés, ceux formellement énoncés par la loi IV de 1957 ont de *caractère de règles de droit obligatoires*; leur caractère particulier qui les distingue des autres dispositions du code, réside dans la circonstance qu'il faut en tenir compte pour l'interprétation et l'application des autres dispositions du code également. Il n'y a pas lieu d'attribuer la même force obligatoire aux principes qui se cachent pour ainsi dire dans le texte de la loi et dont la formulation repose sur le rapprochement de différentes dispositions de détail, respectivement sur l'analyse scientifique du texte; les principes appartenant à cette catégorie ont plutôt *le caractère d'abstractions* dont l'influence sur la jurisprudence peut contribuer à la bonne décision des différends.

50.9 Points de vue sur les avantages et les inconvénients d'une amélioration spontanée des procédures et ceux d'une amélioration imposée par un texte légal.

Nous avons déjà dit que le droit socialiste préfère nettement la *législation écrite* aux procédés dits spontanés, ce qui vaut pour l'amélioration de la procédure administrative également. La procédure administrative est donc réglementée par des textes dont l'interprétation et l'application est régie par les principes ci-dessus expliqués.

50.10 Préciser l'importance que revêt, pour la collaboration entre l'administration et l'administré, l'existence de règles de procédure bien établies.

Plusieurs dispositions du code de procédure administrative sont mises au service de la coopération entre les organes administratifs et les administrés. Sous ce regard, il y a lieu de souligner l'importance de l'article 22 du code sur *l'audition des parties*. Le premier alinéa de cet article prévoit la disposition qu'au cours de l'opération, la partie doit avoir la possibilité de faire des déclarations et de faire valoir ses droits. Selon l'alinéa 3 du même article le fonctionnaire chargé de l'opération est tenu de fournir à la partie, avant son interrogatoire, tous les renseignements utiles et de l'instruire de ses droits et obligations, l'organe administratif de l'Etat ayant la charge d'assurer que la partie ne subisse aucun désavantage du fait de son ignorance de la loi. Les dispositions de l'article 36 du code font également ressortir la volonté du législateur d'encourager la coopération de l'administration et de l'administré. En effet, cet article assure tant à la partie et à son représentant qu'aux autres intéressés le droit de *prendre connaissance du dossier* et d'en faire des copies. La seule limitation de ce droit par la loi est motivée par le secret étatique ou officiel, mais même dans un tel cas, le dit droit ne peut pas être complètement refusé aux intéressés.

II. L'IMPARTIALITÉ (51.)

51.1 *Les services administratifs jouissent-ils d'une indépendance vis-à-vis de l'Exécutif aux fins d'assurer l'impartialité en matière de décisions?*

Une indépendance des services administratifs vis-à-vis de l'„Exécutif”, pour nous en tenir à ce terme, n'existe pas dans le droit socialiste de la Hongrie. En effet, la théorie socialiste de l'Etat se refusant d'accepter le principe de la séparation des pouvoirs comme celui-ci est développé dans la théorie bourgeoise de l'Etat, on ne peut parler dans un Etat socialiste d'un „Exécutif” offrant les caractères d'un pouvoir étatique indépendant.

La Constitution de la République populaire hongroise, semblablement aux autres constitutions socialistes, contient la déclaration que l'*Assemblée nationale constitue l'organe suprême du pouvoir étatique unifié* (alinéa premier de l'article 10 de la Constitution); c'est elle qui élit le conseil des ministres comme organe suprême de l'administration (alinéa 3 paragraphe e) de l'article 10 et article 22), qui ordonne la création, respectivement la suppression d'un ministère et en définit, respectivement modifie les attributions (alinéa 3 paragraphe f) de l'article 10).

C'est en général le *conseil des ministres qui assure la direction de l'ensemble de l'organisation administrative*, en ce qui concerne notamment les ministères et les organes directement dépendant du conseil des ministres (alinéa premier paragraphe a) de l'article 25 de la Constitution) et aussi les organes situés sur un échelon inférieur de l'administration. La Constitution autorise le conseil des ministres à annuler ou à modifier toute disposition rendue ou mesure prise par un organe administratif si elle est contraire à la Constitution ou aux intérêts du peuple travailleur (alinéa 4 de l'article 25) ce qui équivaut à dire que l'annulation ou la modification d'un acte administratif par le conseil des ministres peut être motivé soit par le caractère illégal, soit par l'inopportunité de cet acte. La Constitution prévoit aussi la disposition que le conseil des ministres peut en son propre nom ou par le canal d'un de ses membres prendre concernant toute affaire administrative les mesures nécessaires; il peut aussi se charger de compétences directes concernant un secteur déterminé de l'administration et créer à ces fins les organes nécessaires (article 28).

Or, il n'y a à l'intérieur de l'administration d'entière dépendance qu'à l'égard du conseil des ministres. Un des principes de la procédure administrative hongroise, comme nous l'avons déjà indiqué dans notre réponse à la question 50.8, consiste dans l'*observation obligatoire des échelles*, ce principe se traduisant entre autres dans la disposition qui dans l'intérêt de l'indépendance des organes administratifs inférieurs interdit aux organes supérieurs de se saisir d'une affaire relevant de la compétence d'un organe inférieur. La stricte observation de ce principe, comme elle est prévue par l'article 4 du code de procédure administrative, confère aux organes inférieurs une grande indépendance à l'égard des organes hiérarchiquement supérieurs, et leur facilite de prendre impartiellement et en conscience toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires, et cela sans aucun empêchement de la part des organes dont ils dépendent.

Le principe du *centralisme démocratique*, un des principes fondamentaux de l'Etat socialiste, se fait valoir dans l'administration également. Il est

dit par cela que la direction assurée par les organes supérieurs et notamment les organes centraux de l'Etat, d'une part, et l'indépendance des organes inférieurs (organes locaux), d'autre part, forment, dans l'administration, une unité complète. La *double subordination* de la plupart des organes administratifs découle également du principe du centralisme démocratique. En effet, la direction de ces organes est assurée simultanément de deux côtés: d'une part, comme cela s'ensuit logiquement des principes du démocratism socialiste, par les organes représentatifs du pouvoir étatique existant sur le territoire de leurs compétences (c'est-à-dire par l'Assemblée nationale et les conseils locaux situés sur les différents échelons de la hiérarchie), et d'autre part, par les organes administratifs hiérarchiquement supérieurs qui peuvent avoir des compétences générales ou spéciales (c'est-à-dire par le conseil des ministres, le ministère compétent, le comité exécutif des conseils locaux se situant sur les différents échelons de la hiérarchie et respectivement leurs organes techniques). Une des conséquences de cette solution caractéristique à tout pays socialiste consiste dans l'indépendance accrue des organes administratifs inférieurs à l'égard des organes dont ils dépendent hiérarchiquement lorsqu'ils se savent appuyés par les organes représentatifs locaux du pouvoir étatique (les conseils locaux).

Quelques organes administratifs uniquement subordonnés aux organes administratifs hiérarchiquement supérieurs sans dépendre des conseils locaux et du comité exécutif de ces derniers font une *exception* à cette règle; on parle dans ces cas d'une subordination unilinéaire (verticale). Tel est notamment le cas des organes administratifs des corps armés (armée populaire, police, service des douanes et de la garde financière), des organes locaux de l'administration statistique, de l'enregistrement foncier, et du contrôle financier, ainsi que la plupart des organes administratifs des communications et du régime des eaux.

Notons encore qu'en août 1967 le système de la double subordination fut *modifié* par une résolution du conseil des ministres. Sous le nouveau régime, la direction des organes inférieurs de l'administration technique est, en règle générale, assurée par le comité exécutif des conseils locaux de leur territoire qui peuvent leur donner des ordres, tandis que le rôle des organes supérieurs de l'administration technique (c'est-à-dire en dernier ressort des ministères) se bornera à la formulation de directives générales qui auront force obligatoire pour les organes inférieurs de leur propre secteur. Cette mesure qui est en rapport avec l'introduction du nouveau système de la direction économique, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1968, vise en premier lieu au renforcement de l'indépendance des organes locaux de l'administration, comme le nouveau système de la direction économique prévoit la plus grande indépendance des entreprises étatiques.

51.2 Dans l'affirmative, donner des exemples d'organismes administratifs indépendants.

Vu ce qui est dit plus haut sous 51.1, nous ne pouvons donner aucun exemple d'un organisme administratif particulièrement „indépendant”, c'est-à-dire doté d'une plus grande indépendance que les autres.

51.10 Les fonctions d'instruction et de poursuites sont-elles séparées des fonctions de décision, toujours aux fins d'assurer l'impartialité?

Les fonctions d'instruction et de décision ne sont pas séparées les unes des autres dans le droit hongrois de procédure administrative (à l'exception des cas où la procédure se poursuit devant un organe collégial). Il semble, en effet, qu'en considération des fondements théoriques de la procédure administrative socialiste, et des nombreuses garanties de l'impartialité de l'administration et plus généralement, des droits civiques, la séparation des dites fonctions serait superflue.

En ce qui concerne l'exécution forcée des décisions administratives, elle est ordonnée, sauf disposition contraire de la loi par l'organe administratif de première instance (alinéa premier de l'article 73 du code). En cas d'un recours contre la décision de première instance, c'est la décision rendue par l'organe d'appel qui aura force de chose jugée et sera ainsi exécutoire; l'organe de première instance qui ordonne l'exécution ne sera donc pas, dans un tel cas, identique à l'organe de seconde instance qui aura rendu la décision définitive.

L'application d'une sanction administrative est en règle générale ordonnée par l'organe chargé de la procédure administrative; c'est elle qui inflige par exemple une amende aux auteurs de désordres au cours de la procédure ou qui ordonne l'ouverture d'une procédure de contravention. Il y a cependant une exception à cette règle: lorsqu'une personne déjà plusieurs fois assignée est, en dépit de l'amende qui lui a été infligée et sans justifier son absence, encore défailtante, elle peut être amenée par la police, ou s'il s'agit d'une personne appartenant à un corps armé ou policier, par son propre commandement (alinéa 4 et 5 de l'article 20 du code). Notons encore l'importante garantie prévue par la loi IV de 1957 qui en considération du fait que le mandat d'amener constitue un moyen de contrainte comportant la restriction de la liberté personnelle, fait dépendre l'exécution de cette mesure du consentement du procureur de l'Etat à moins que la loi n'en dispose autrement (alinéa 2 de l'article 86 du code; paragraphe 4 de l'article 7 du décret-loi 22 de 1955 et article 26 du décret-loi 9 de 1959). D'autre part, le droit de demander le consentement du procureur de l'Etat est réservé au ministre compétent, respectivement aux employés administratifs investis par lui du droit d'expédition, ainsi qu'au président, au vice-président et au secrétaire du comité exécutif du conseil local. Cette disposition a aussi le caractère d'une garantie propre à assurer que le mandat d'amener soit délivré après le réfléchissement nécessaire.

La procédure de contravention plus haut indiquée constitue, dans le droit hongrois, la forme la plus générale de l'application d'une sanction administrative. Le loi I de 1968 (promulguée le 14 avril) sur les règles de cette procédure est considérée comme un code de procédure administrative spéciale et soustraite au régime de la loi IV de 1957. En vertu des dispositions de cette loi, la procédure pour contravention relève, selon la nature de l'affaire, de la compétence respective de la section administrative du comité exécutif du conseil local, de la police, du service des pompiers ou de l'office du régime des eaux. A titre exceptionnel, d'autres organes aussi peuvent par la loi être investis de ce droit (il en est par exemple ainsi pour la section financière du comité exécutif des conseils locaux, les organes étatiques de

contrôle hygiénique, respectivement commercial, et ceux des douanes et de la garde financière). La contravention consiste le plus souvent dans l'inobservation d'une règle matérielle du droit administratif (par exemple dans un comportement „anti-administratif” ou dans l'inobservation d'une règle de la coexistence sociale); quelques infractions ne comportant pour la société qu'un danger insignifiant sont également considérées comme des contraventions (par exemple quelques cas de vol ou d'abus de confiance de moindre importance, une perturbation de l'ordre public de moindre gravité, etc.).

51.11 Dans l'affirmative, illustrer la séparation de telles fonctions au sein des services administratifs en raison, par exemple, de fonctions distinctes d'auditeurs, de procureurs ou autres magistrats.

Il ressort de la réponse donnée à la question précédente que la séparation des fonctions au sein des services administratifs *n'a, en général, d'importance qu'au point de vue de l'application d'un moyen de la contrainte*. Signalons en même temps que les procureurs de l'Etat dont le consentement, comme nous l'avons déjà dit, est requis pour la validité d'un mandat d'amener, ne sont pas considérés comme des organes administratifs, mais comme membres du ministère public qui, en vertu de l'article 44 de la Constitution de la République populaire hongroise, est indépendant tant de l'administration que des organes locaux du pouvoir étatique.

51.20 Existe-t-il une règle générale assurant l'objectivité individuelle?

L'objectivité des organes administratifs est en premier lieu assurée par l'article 16 de la loi IV de 1957 prévoyant des dispositions à effet général relatives à la *récusation* d'un fonctionnaire.

51.21 Dans le cas du fonctionnaire en tant que partie?

Aux termes de l'alinéa premier de l'article 16 du code de procédure administrative générale, le fonctionnaire ne peut pas participer à l'expédition de sa propre affaire. Il s'ensuit logiquement de cette disposition qu'un cas où le fonctionnaire serait partie dans un différend soumis à sa décision, est inexistant en Hongrie. Mentionnons encore dans ce contexte la disposition prévue par l'alinéa 2 du même article selon laquelle un fonctionnaire ayant participé à la procédure dans un stade préalable de celle-ci ou ayant déposé dans la même affaire comme témoin ou expert, ne peut participer à la décision à prendre sur un degré supérieur au fond de l'affaire.

51.22 Dans le cas d'un parent?

L'alinéa 3 de l'article 16 du code de procédure administrative prévoit la disposition que les personnes probablement incapables à une appréciation objective de l'affaire ne peuvent participer à la décision de celle-ci. Cette disposition souple et de caractère général s'applique notamment à un cas où

le fonctionnaire est en parenté ou en relations intimes, respectivement hostiles avec une des parties en cause. Il ressort de l'exposé ministériel des motifs accompagnant le texte de la loi que les circonstances ci-dessus énumérées ne sont nullement à considérer comme des causes absolues de récusation; la question de savoir si l'on peut s'attendre, de la part du fonctionnaire, à une décision objective, doit être résolue selon les circonstances du cas.

51.23 *Dans le cas d'une personne morale à laquelle le fonctionnaire est plus ou moins associé?*

Ce cas ne figure pas parmi les causes de récusation énumérées par le code hongrois de procédure administrative, ce qui s'explique évidemment par la circonstance que toutes les entreprises hongroises constituant — on peut dire, sans aucune exception — la propriété de l'Etat, il n'y a pas d'antagonisme entre leurs intérêts et l'intérêt public représenté par le fonctionnaire. Il arrive qu'outre les fonctions dont il s'acquitte dans un organisme administratif (un ministère, le comité exécutif d'un conseil local) le fonctionnaire occupe en même temps un poste (par exemple celui d'un conseil juridique) dans une entreprise étatique ou une autre organisation économique socialiste, notamment dans une coopérative de production agricole ou artisanale. Il ne peut naturellement représenter l'entreprise ou la coopérative dont il est l'employé, devant l'organe administratif au sein duquel il exerce ses fonctions.

51.24 *Enoncer de telles règles.*

Il résulte de nos réponses précédentes que pour assurer l'objectivité de l'administration, le code hongrois de procédure administrative générale distingue nettement entre les causes absolues et les causes relatives de la récusation. Si le fonctionnaire ne peut participer à l'expédition de sa propre affaire ni à la décision, en second degré, d'une affaire à la décision de laquelle il a déjà participé en premier degré, c'est parce qu'il existe en sa personne une cause de récusation appartenant à la première catégorie. L'autre catégorie des causes de récusation comprend tous les cas où en considération des circonstances du cas, on ne peut s'attendre, de la part du fonctionnaire, à une décision objective de l'affaire.

Quelle que soit la nature de la cause de récusation dont il ait connaissance en sa personne, le fonctionnaire est obligé d'en informer le chef de l'organe administratif auquel il appartient. La partie a également le droit de déclarer une cause de récusation. La décision de la question appartient au chef de l'organe administratif qui le cas échéant doit charger de l'opération un autre fonctionnaire. En présence d'une cause de récusation absolue, la nécessité de la désignation d'un autre fonctionnaire s'impose toujours, tandis qu'en présence d'une cause de récusation relative, le chef de l'organe administratif est libre d'apprécier les motifs plaidant pour et contre l'abstention du fonctionnaire. En présence d'une cause de récusation en la personne du chef de l'organe administratif, le fonctionnaire chargé de l'opération

est, faute d'autre disposition de la loi, désigné par le chef de l'organe hiérarchiquement supérieur (alinéas 4 et 5 de l'article 16 du code).

Notre code de procédure administrative *ne prévoit aucun moyen de recours spécialement dirigé* contre la décision rendue au sujet de la récusation d'un fonctionnaire. La décision énonçant l'inadmissibilité d'une cause de récusation ne peut donc être attaquée que dans l'appel formé au fond de l'affaire, cette possibilité fournissant aux parties la garantie nécessaire. En effet l'organe d'appel pour juger sur le fond de l'affaire, doit nécessairement examiner les motifs de l'inadmission de la cause de récusation et se prononcer sur la question de savoir si au fond de l'affaire cette décision a porté ou non atteinte aux droits de l'appelant.

A elle seule, la décision rendue au sujet de la récusation n'est pas non plus susceptible d'appel dans un cas où en vertu d'une règle de droit spéciale (qui ne peut être qu'une loi, un décret-loi ou un décret du conseil des ministres; paragraphe a) de l'article 47 du code) il n'y a pas d'appel contre la décision rendue au fond de l'affaire. La partie est dans un tel cas libre de prendre l'initiative d'une procédure de plainte ou d'attaquer la décision devant le tribunal, pourvu que l'affaire en question appartienne à la catégorie d'affaires administratives pour laquelle la loi prévoit la possibilité d'un recours juridictionnel.

51.25 Autres points de vue assurant l'objectivité individuelle.

A notre avis, la nécessité de la création d'autres garanties de l'objectivité individuelle que celles ci-dessus traitées, *ne s'impose pas* (cf. *infra* notre réponse à la question 51.31).

51.26 Existe-t-il une règle générale assurant l'objectivité en matière d'impartialité?

L'impartialité et l'objectivité du fonctionnaire sont assurées par les *dispositions ci-dessus citées de l'article 16 du code* tant en ce qui concerne les causes de récusation que la procédure à suivre en cas de la déclaration d'une telle cause.

51.27 S'agit-il d'une prescription que l'on retrouve dans la législation ou dans la jurisprudence, ou bien d'une règle usuelle fermement établie?

Comme il est indiqué plus haut, les dispositions servant de garanties pour assurer l'impartialité du fonctionnaire et l'objectivité de la procédure, sont prévues par la *loi IV de 1957* sur les règles générales de la procédure administrative. Ces dispositions étant déjà assez détaillées, la *jurisprudence* ne les devait compléter que sous certains rapports plutôt exceptionnels (relations entretenues par un fonctionnaire avec une personne morale; application des causes de récusation aux membres du comité exécutif des conseils locaux).

51.28 Donnez des exemples de règles assurant l'objectivité et qui sont reprises dans des lois pour des procédures particulières.

I. Quelques-uns parmi les codes sur les règles de procédures particulières (cf. notre réponse à a question 50.4) prévoient également des dispositions pour assurer l'impartialité des fonctionnaires.

1. Aux termes de l'article 3 du décret gouvernemental 38 de 1963 sur *la tenue des registres d'état-civil et les formalités de la célébration du mariage*, l'officier de l'état-civil ne peut effectuer au registre de l'état-civil aucune inscription relative à sa propre personne, à son conjoint, à son compagnon de vie ou à l'un de ses parents en ligne directe, ni ne peut exercer ses fonctions pour célébrer son propre mariage ou celui d'un de ses parents en ligne directe.

2. Les dispositions de l'article 7 de l'ordre n° 955-84 de 1954 du ministre de l'Instruction sur les règles de la procédure à suivre *en matière de tutelle* sont au fond conformes aux dispositions respectives de la loi IV de 1957 qu'elles complètent par l'interdiction de participer à la décision de l'affaire adressée non seulement au fonctionnaire personnellement intéressé à l'issue de l'affaire en cours ou ayant participé à la procédure dans un degré inférieur (c'est-à-dire d'un fonctionnaire tombant sous l'effet d'une cause de récusation absolue), mais adressée aussi à ses parents. L'ordre ministériel précité souligne spécialement la responsabilité disciplinaire et matérielle du fonctionnaire appartenant à l'autorité de tutelle qui ne déclare pas en temps dû la cause de récusation existant en sa personne. Il est spécifié dans le même ordre ministériel que la partie peut dans n'importe quelle phase de la procédure déclarer la cause de récusation qui existe en la personne du fonctionnaire chargé de la décision de l'affaire; pour déclarer après l'ouverture de la procédure une cause de récusation relative (manque de l'impartialité chez le fonctionnaire) il doit apporter la preuve qu'au moment de l'ouverture de la procédure il n'avait pas encore connaissance de la circonstance invoquée et qu'il l'a déclarée dès après en avoir pris connaissance.

3. L'article 4 du décret 2 de 1967 du ministre du Commerce intérieur sur les règles de la *procédure à suivre par le service étatique du contrôle commercial* exclut de la participation au contrôle non seulement les personnes qui y ont participé dans un stade préalable de la procédure, mais aussi les commerçants, respectivement les employés de l'unité commerciale dont les activités font l'objet du contrôle, les parents de ces derniers, et toute autre personne censée de ne pas posséder l'impartialité nécessaire; cet ordre ministériel prévoit donc un nombre plus grand de causes de récusation que le code général.

II. Les textes législatifs relatifs à l'*expropriation*, à l'*octroi des permis de construction*, au *régime des eaux* et à la *perception des impôts* prévoient l'application des dispositions générales du code de procédure administrative avec les compléments apportés par eux mêmes à toute procédure officielle ouverte dans un des domaines ci-dessus indiqués. Etant donné le *défaut*, dans ces textes, de dispositions spéciales relatives à la récusation d'un fonctionnaire, les dispositions du code de procédure administrative dans tous les domaines ci-dessus indiqués, sont applicables à cette matière.

51.29 *Donnez des exemples où il est fait exception aux règles assurant l'objectivité en raison du besoin d'une action rapide et immédiate, du manque de pertinence ou par pure nécessité.*

Les dispositions de l'article 16 du code de procédure administrative générale concernant la récusation d'un fonctionnaire sont, avec les compléments apportés par les textes particuliers énumérés dans notre réponse à la question 51.28, applicables en Hongrie dans tous les secteurs de l'administration. Les cas de souplesse dans l'application des causes de récusation relatives fondées sur les liens de parenté et les relations intimes ou hostiles (manque d'impartialité) sont particulièrement nombreux dans les *petites communes* évidemment, pour éviter les difficultés qu'à ces endroits l'application trop stricte de ces garanties de l'objectivité pourrait avoir pour conséquence dans la gestion des affaires.

51.30 *L'administré a-t-il le droit d'alléguer la partialité d'un fonctionnaire?*

Dans notre réponse à la question 51.24, nous avons déjà dit que *la partie peut aussi déclarer* une cause de récusation; en d'autres mots, les administrés ont le droit d'alléguer la partialité d'un fonctionnaire.

51.31 *Comment traite-t-on l'objectivité?*

Si la théorie et la pratique attribue en Hongrie une certaine importance à la question de l'objectivité des fonctionnaires, c'est presque exclusivement sous les rapports ci-dessus indiqués (impartialité du fonctionnaire à l'égard des parties; cause de récusation fondée sur le manque de son impartialité). Notons aussi que tout jugement porté sur l'objectivité de l'administration doit tenir compte de la politique générale du parti de la classe ouvrière et du gouvernement.

51.32 *Existe-t-il d'autres garanties d'impartialité que celles de la séparation des fonctions et des règles assurant l'objectivité?*

Les principes et les méthodes ci-dessus développés constituent dans le droit administratif socialiste de la Hongrie les garanties de l'impartialité de l'administration.

III. L'AUDITION

A) Procédures de contrainte (52.)

52.1 *Existe-t-il une règle générale en vertu de laquelle l'autorité doit aviser l'administré et lui donner la possibilité de développer ses arguments et d'introduire des preuves avant qu'une décision ne soit prise à son détriment?*

Nous avons déjà cité sous 50.10 l'alinéa premier de l'article 22 du code de procédure administrative générale aux termes duquel „la possibilité doit être donnée à la partie de faire, au cours de la procédure, des déclarations et de mettre en valeur ses droits”. Le droit de faire des déclarations fournit à l'administré la possibilité de développer au cours de la procédure ses arguments et d'introduire des preuves autant de fois que la nécessité s'en présente.

52.2 *S'agit-il d'une prescription que l'on retrouve dans la législation ou dans la jurisprudence, ou bien d'une règle usuelle fermement établie?*

Il ressort de notre réponse à la question précédente que l'audition des parties est prescrite par la loi, notamment par le code de procédure administrative générale. Cette prescription est systématiquement observée dans la pratique.

52.3 *Comment cette règle est-elle le plus souvent libellée?*

Nous avons cité sous 52.1 le texte de l'alinéa premier de l'article 22 de la loi IV de 1957 prévoyant obligatoirement l'audition des parties. Conformément à la directive formulée sous 52.6, nous reviendrons dans notre réponse à la question 52.11.1-14 aux éventuelles dispositions analogues des textes régissant les procédures particulières,

52.4 *Préciser et illustrer au moyen d'exemples jusqu'à quel point sa formulation reprend la nécessité d'une action immédiate et rapide.*

L'exposé ministériel des motifs accompagnant le texte de l'article 22 du code de procédure administrative générale souligne l'obligation des organes administratifs de s'étendre, dans l'information qu'ils donnent aux parties de leurs droits et obligations, aux moyens dont elles disposent pour assurer la rapidité de la décision.

52.5 *Préciser et illustrer au moyen d'exemples jusqu'à quel point sa formulation reprend le bon fonctionnement de la procédure.*

Selon l'exposé ministériel des motifs accompagnant l'article 22 du code les parties doivent être informées des obstacles éventuels de la décision. Si donc ni le texte de la loi ni l'exposé des motifs ne contient une allusion directe au bon fonctionnement de la procédure, la mention des obstacles éventuels de la décision laisse conclure à l'obligation des organes administratifs de lui accorder l'attention nécessaire.

52.6 S'il existe une règle générale, il est souhaitable que le paragraphe 52.1-5 lui soit exclusivement consacré et que tout ce qui a trait à des procédures de contrainte particulières soit réservé aux paragraphes suivants. Toutefois, s'il est d'autres éléments se rapportant à la règle générale et qu'il y a lieu de mentionner, il conviendrait de les traiter ici.

Comme il existe en Hongrie un code de procédure administrative générale, nous n'avons cité dans nos réponses précédentes que les dispositions de ce dernier relatives à l'audition des parties, et reviendrons plus loin aux dispositions respectives des textes régissant les procédures administratives particulières mises en mouvement d'office.

52.10 Donner des exemples de dispositions plus étendues, reprises dans des lois particulières concernant des cas de contrainte et qui se rapportent au principe de l'audition.

En ce qui concerne les procédures particulières auxquelles les dispositions du code de procédure administrative générale ne sont pas applicables, l'audition des parties, des témoins et des experts, a lieu au cours d'une audience contradictoire dans la *procédure pour contravention* (c'est peut-être la conséquence de l'analogie qui existe entre cette procédure et la procédure criminelle). Dans quelques autres procédures administratives particulières aussi, comme par exemple dans celles régies par le statut réglementaire relatif à la tenue du registre *d'état-civil*, par l'ordre ministériel sur la *tutelle* et respectivement par le décret sur la procédure d'*expropriation*, le principe de la contradiction se manifestant entre autres dans l'audition contradictoire des parties et des autres personnes participant à la procédure, est mis en valeur plus systématiquement que dans la procédure régie par le code de procédure administrative générale.

52.11 Préciser l'existence, pour l'administré, de garanties telles que:

52.11.1 le droit de consulter les dossiers officiels;

Dans notre réponse à la question 50.10 nous avons déjà dit que l'article 36 du code de procédure administrative générale assure, dans une très large mesure, le *droit* des parties, et le cas échéant, d'autres personnes aussi de consulter le dossier de la procédure. Disons encore que l'alinéa 3 de l'article précité prévoit une certaine *limitation* de ce droit, en cela notamment que l'organe administratif ne peut donner communication des procès-verbaux dressés sur les délibérations des organes corporatifs ni des brouillons de résolutions ou d'aucun autre document contenant un secret étatique ou officiel. Notons en même temps qu'il n'y a pas lieu d'invoquer le secret officiel pour refuser le compulsoire d'un document qui a servi de base à la décision prise au fond de l'affaire en cause et qui a ainsi le caractère d'une preuve essentielle.

52.11.2 le droit d'être avisé d'une manière appropriée;

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 22 de la loi IV de 1957, cité ci-dessus sous 50.10, le fonctionnaire saisi de l'affaire est tenu de fournir à la partie, avant son audition, tous les renseignements utiles et de l'informer de ses droits et de ses obligations.

52.11.3 le droit de s'exprimer par écrit;

L'alinéa premier de l'article 13 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que quiconque a le droit de s'adresser soit verbalement soit par écrit à n'importe quel organe administratif pour le saisir d'une demande, d'une plainte ou d'une indication quelconque. Il arrive souvent que la partie prend par écrit l'initiative de la procédure. Pour le cas où elle en demande l'ouverture oralement, l'alinéa premier de l'article 14 prévoit la disposition que si la partie le désire et dans tout autre cas où l'intérêt de la procédure le commande, un *procès-verbal* doit être dressé de la demande.

52.11.4 le droit à l'audience orale;

Le code de procédure administrative générale ne prévoit aucune disposition générale relative à l'audience orale, mais quelques-unes de ses dispositions de détail permettent que dans certains cas déterminés l'audience soit *contradictoire*. Il en est par exemple ainsi lorsque plusieurs parties participent à la procédure, l'alinéa 2 de l'article 22 prévoyant pour ce cas le droit de l'organe administratif de procéder à l'audition de chacune des parties en présence des autres et de les autoriser à se poser mutuellement des questions. L'alinéa 3 de l'article 26 et l'alinéa 4 de l'article 29 prévoient le droit de l'organe administratif d'interroger les témoins en présence de la partie si celle-ci le demande. Une telle demande n'est pas nécessaire pour l'audition d'un expert en présence de la partie. Dans les cas où la procédure a été ouverte sur l'initiative de la partie, celle-ci a le droit d'être informée du jour et de l'heure de l'audition des témoins et des experts et d'y être présente. La partie peut formuler aux témoins et aux experts des questions.

52.11.5 le droit d'être assisté par un avocat de son choix;

L'alinéa premier de l'article 15 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que faute d'une disposition légale contraire, le *représentant légal* (parent, tuteur, curateur, etc.) de la partie, respectivement *son mandataire* peuvent agir en son nom. Parmi les personnes auxquelles la partie peut donner mandat à ces fins, la loi indique spécialement l'*avocat*; ce dernier peut être librement choisi par la partie. Selon l'alinéa 2 du même article, l'organe administratif peut demander au représentant la justification de son mandat, ce qui est pour lui un droit et non pas une obligation. La loi ne prévoit pas les formalités requises à cet effet (par exemple celles du mandat donné à un avocat). Dans la pratique, il arrive

assez souvent en première instance aussi, mais surtout en appel, qu'une partie est assistée dans la procédure administrative par un avocat. La loi ne prévoit aucune disposition relative à la désignation d'un avocat d'office si la partie n'en choisit pas un elle-même, évidemment parce que dans la procédure administrative la partie ne doit pas nécessairement être assistée par un avocat.

52.11.6 le droit d'être assisté par un interprète;

Dans notre réponse à la question 50.8 nous avons déjà parlé de quelques dispositions essentielles de la loi selon lesquelles les parties peuvent se servir, au lieu de la langue hongroise, de leur langue maternelle aussi. L'alinéa premier de l'article 30 du code prévoit notamment la disposition qu'en cas de *l'usage d'une langue étrangère*, un interprète doit être nommé à moins que le fonctionnaire saisi de la procédure ne comprenne la langue utilisée. Selon l'alinéa 2 du même article, il y a lieu de nommer un interprète lorsqu'une *personne sourde, muette ou sourde-muette* participe à la procédure. Les frais de l'interprète étant, en vertu de l'alinéa 81 du code, *supportés par l'Etat*, les personnes dont la langue maternelle n'est pas le hongrois, et celles souffrant d'une des infirmités ci-dessus indiquées, n'ont aucune raison de ne pas demander la nomination d'un interprète pour crainte d'en avoir à supporter les frais. Notons qu'en vertu des dispositions légales précitées, la nomination d'un interprète est obligatoire lorsque l'organe administratif saisi de l'affaire ne comprend pas la langue utilisée par la partie, tandis que cet organe peut selon les circonstances du cas, se décider librement pour ou contre la nomination d'un interprète lorsqu'une personne sourde, muette ou sourde-muette participe à la procédure.

52.11.7 le droit d'introduire des preuves et de développer ses arguments;

L'alinéa premier de l'article 17 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que l'organe administratif est tenu d'établir *d'office* les faits qui serviront de base à la décision de l'affaire. Cela veut dire qu'en ce qui concerne la preuve, il est indépendant des propositions des parties et peut ordonner telle preuve qui lui semble nécessaire pour l'éclaircissement des faits. Dans une procédure mise en mouvement sur la demande de la *partie*, c'est naturellement sur cette dernière qu'incombera en premier lieu la charge de la preuve; il n'est pas moins naturel que ces droits de la partie ne souffrent à cet égard aucune limitation.

Le premier paragraphe de l'alinéa 2 de l'article 17 prévoit le droit de l'organe administratif de s'abstenir de l'audition de la partie et de toute autre preuve ultérieure lorsque les données et les preuves à sa disposition (y compris celles indiquées par la partie) permettent de rendre une décision. En d'autres mots, *toute preuve peut-être superflue* si selon l'appréciation de l'organe administratif les données et les preuves dont il dispose au moment de l'ouverture de la procédure (celles par exemple indiquées dans la demande introductive de l'action, déposée par la partie) fournissent une base suffisante à la décision à rendre dans l'affaire.

En vertu de l'alinéa 3 du même article, l'organe administratif peut, dans l'intérêt de l'établissement des faits, ordonner une *enquête* et inviter la partie à lui communiquer verbalement ou par écrit les données dont elle a connaissance, respectivement les preuves à sa disposition; il peut aussi ordonner l'audition de la partie et adresser à d'autres organes étatiques une commission rogatoire en vue de la communication des informations et des documentations dont il a besoin. Le code de procédure administrative générale met donc en valeur le *principe de la liberté de la preuve* et assure à cet égard un rôle important aux parties.

52.11.8 le droit de disposer d'un temps suffisant pour ce faire;

L'alinéa 4 de l'article 17 du code prévoit à cet égard la seule disposition que l'invitation adressée à la partie en vue de la communication des données et des preuves dont elles dispose, doit contenir l'*avertissement* que si elle ne les communique pas dans le délai prescrit, la décision sera rendue sur la base des données disponibles. La *durée* de ce délai n'étant pas prescrite par la loi, l'organe saisi de l'affaire est entièrement libre de le fixer.

L'alinéa 2 de l'article 18 du code sur l'*assignation* de la partie dit seulement qu'il faut laisser à la partie assignée le temps nécessaire pour sa comparution en lui épargnant toute interruption superflue de son travail. Dans la pratique, le délai d'assignation est *le plus souvent de 5 à 8 jours* indépendamment de la circonstance qu'il s'agisse d'une partie ou d'une autre personne. Le délai fixé pour la communication de preuves écrites ou d'autres documents peut varier *selon les circonstances du cas*. La partie peut demander la *prolongation* de ce délai, ce qui, le cas échéant, peut avoir pour conséquence la prolongation du délai de 30 jours dans lequel l'organe administratif, selon l'alinéa 4 de l'article 37, est tenu de terminer, par une décision rendue au fond de l'affaire la procédure mise en mouvement sur la demande de la partie.

Quelques-uns des textes sur les *procédures particulières*, n'ayant pas la même souplesse que le code de procédure administrative générale, fixent la durée maximale du délai de citation.

52.11.9 le droit d'être informé des faits qui lui sont reprochés;

L'organe administratif informe la partie *lors de son audition* des faits qui lui sont reprochés. S'il y a plusieurs parties, cette information a lieu dans la *présence simultanée de toutes les parties* (alinéa 2 de l'article 22 du code; cf. notre réponse à la question 52.11.4). Les dispositions du code qui prévoient la possibilité de l'*audition des témoins ou des experts en présence de la partie* et confèrent à celle-ci le droit de leur poser des questions, servent au même but (alinéa 3 de l'article 26 et alinéa 4 de l'article 29, textes déjà cités dans notre réponse à la question 52.11.4).

52.11.10 le droit de réfuter tout témoignage par voie d'interrogations contradictoires ou d'autres moyens;

La partie peut *immédiatement* réfuter un témoignage fait en sa présence (cf. notre réponse à la question précédente). La preuve du contraire peut donc être fournie soit au cours de cet audience, soit *dans le délai fixé*, sur la demande de la partie, par l'organe administratif.

52.11.11 le droit de recourir à l'audition de témoins pour prouver le bien-fondé de ses allégations;

L'alinéa premier de l'article 25 du code de procédure administrative générale prévoit la possibilité de l'*audition de témoins* pour prouver le bien-fondé des allégations des parties relatives à l'affaire. L'audition des témoins peut-être ordonnée d'office par l'organe administratif, mais c'est la partie qui en règle générale le demande. En vertu des alinéas 2 à 4 de l'article précité, le témoin ne peut pas s'abstenir de déposer à moins que la loi ne prévoie une exception à cette règle (secret officiel ou professionnel dont le témoin n'est pas dispensé, parenté, etc.)

52.11.12 si les décisions préliminaires sont prises dans l'intention de donner à l'administré la possibilité de défendre sa cause avant qu'une décision définitive n'intervienne;

En règle générale, les décisions préliminaires en vertu de l'alinéa 3 de l'article 45 du code de procédure administrative générale *ne sont pas susceptibles d'appel indépendant*, mais peuvent être attaquées dans l'appel dirigé contre la décision définitive. Cette règle s'applique aussi, comme nous l'avons déjà dit dans notre réponse à la question 51.24, à la décision rendue au sujet des requêtes en récusation formées contre un fonctionnaire. Il y a cependant des *dérogations* à cette règle générale, dont quelques-unes sont prévues par le code de procédure administrative générale. C'est ainsi qu'il y a un appel indépendant contre les décisions administratives infligeant une amende pour non-comparution à une personne assignée ou pour le refus de déposer à un témoin (alinéa 3 de l'article 20, alinéa 2 de l'article 31), celles ordonnant l'interruption de la procédure (alinéa 2 de l'article 32), respectivement rejetant la demande d'excuse déposée par une partie ayant laissé passer le délai d'appel (alinéa 5 de l'article 35) et enfin celles rendues au sujet d'une demande de réparation d'un dommage souffert au cours de l'examen des lieux ou d'un objet (alinéa 4 de l'article 27); dans ce dernier cas, la victime du préjudice peut aussi porter l'affaire devant le tribunal.

52.11.13 dans de semblables cas, lui communique-t-on les faits présumés et les raisons qui motivent la décision préliminaire?

Les décisions préliminaires *sont à motiver*, l'exposé des motifs devant contenir un *résumé des faits*. C'est ce qui ressort des articles 38 à 40 du code en vertu desquelles toute décision doit comporter deux parties nettement distinctes: le dispositif et les motifs. Ces dispositions sont applicables à toute

sorte de décisions à rendre par les organes administratifs en vertu de l'alinéa premier de l'article 37, c'est-à-dire tant aux décisions qu'ils rendent au fond d'une affaire qu'à celles qui ont trait à une autre question quelconque concernant laquelle la nécessité d'une décision s'impose au cours de la procédure.

52.11.14 lui donne-t-on la possibilité de prendre connaissance des raisons qui motivent l'ouverture d'une action administrative ainsi que des faits présumés les justifiant?

L'alinéa premier de l'article 11 du code prévoit la disposition que l'action administrative peut-être ouverte soit d'office soit sur l'initiative de la partie. Selon l'exposé ministériel des motifs accompagnant cette disposition, la procédure peut d'office être mise en mouvement sans égard au mode dont l'organe qui l'ordonne, a pris connaissance des faits motivant son ouverture (par exemple au cours d'une révision, par la communication d'un autre organe ou d'une personne privée, par l'expérience d'un de ses collaborateurs, etc.). Le code ne prévoit *aucune disposition obligatoire* à l'effet que l'administration informe les parties des raisons qui motivent l'ouverture d'une action administrative. Étant cependant donné qu'il ne prévoit, non plus, une disposition contraire, les organes administratifs *sont libres d'informer* ou non les parties des motifs de l'ouverture de la procédure. Pratiquement, la partie qui s'adressera à cet effet à l'organe administratif compétent, sera, dans les limites de l'intérêt public, toujours informée des motifs de l'ouverture de l'action.

52.11.15 il est laissé au Rapporteur la latitude d'approfondir une ou plusieurs questions, telles l'aide d'un conseil, l'introduction de preuves ou l'audience orale.

Les réponses aux questions laissées à l'appréciation du Rapporteur se lisent plus haut sous 52.11.5 (l'aide d'un conseil juridique ou technique), 52.11.7 et 8 (l'introduction de preuves), et 52.11.4 (audience, respectivement audition des parties). L'approfondissement ultérieur de ces questions risquerait d'augmenter outre mesure l'étendue de ce memorandum qui ne peut pas avoir la prétention d'une monographie.

B) Procédures d'octroi

Au point de vue des règles de la procédure le code de procédure administrative générale *ne distingue pas* les actions administratives selon qu'elles soient ouvertes d'office ou sur la demande de la partie (procédure de contrainte et procédure d'octroi selon la terminologie utilisée par le rapporteur) et cela évidemment pour la raison que le législateur n'a pas vu dans cette circonstance une différence fondamentale. Le fait qu'il s'est cependant rendu compte des *différences* qui les séparent, se manifeste dans quelques dispositions de détail qui ne diminuent en rien l'unité essentielle de la réglementation. Il y a ainsi, *en première instance*, quelques différences entre la procédure ouverte d'office et celle ouverte sur la demande de la partie. Il sera peut-être utile de donner un résumé de ces différences et de nous bor-

ner ensuite à celles d'entre les questions figurant sous 52.20 qui se rapportent à ces différences.

I. En ce qui concerne avant tout le rapport entre ces deux espèces de procédures, citons l'alinéa 3 de l'article 11 du code de procédure administrative générale qui prévoit le droit de l'organe administratif de continuer d'office la procédure même si la partie qui en a pris l'initiative n'en désire pas la continuation, mais seulement sous la condition (et c'est une restriction très importante) que la loi prévoit pour l'affaire en cause la possibilité de la mise en mouvement d'office d'une action administrative. Cette restriction s'explique évidemment par la considération qu'il n'y a pas lieu de continuer la procédure contre la volonté de la partie si ce n'est pas commandé par un intérêt important de l'Etat ou de la société; en présence d'un tel intérêt, l'administration doit naturellement être revêtue du droit d'ordonner d'office l'ouverture d'une action.

Sans que le code prévoit à cet effet une disposition formelle, il ressort clairement de la réglementation précitée que les décisions, rendues après une procédure ouverte d'office (ou continuée d'office contre la volonté de la partie) concernant une affaire pour laquelle le droit exclusif de prendre l'initiative de la procédure appartient à la partie, sont à annuler pour le motif d'être incompatibles avec le principe de la libre disposition des parties.

Dans notre réponse à la question 52.11.3 nous avons déjà cité l'alinéa premier de l'article 14 du code en vertu duquel l'organe administratif est obligé de dresser; sur la demande de la partie, un *procès-verbal* de toute requête ou plainte formulées, respectivement de toute déclaration faite *verbalement* par celle-ci. L'organe administratif peut sans la demande de la partie aussi dresser un *procès-verbal* s'il le juge nécessaire dans l'intérêt de la procédure ou en considération des effets que les déclarations de la partie peuvent avoir sur la décision à rendre au fond de l'affaire. L'alinéa 2 de l'article 14 donne quelques précisions relatives au contenu du *procès-verbal* et notamment aux données et aux déclarations qui y sont à enregistrer. L'alinéa 3 du même article prévoit, dans l'intérêt de la simplification de la procédure, la disposition qu'en cas de l'accomplissement immédiat d'une requête verbale, l'organe administratif peut, sans dresser un *procès-verbal*, mentionner cette circonstance sur le dossier, respectivement l'inscrire sur le registre officiel. L'importance de cette dernière règle se limite naturellement aux cas où la procédure est ouverte sur la demande de la partie.

Le code de procédure administrative générale définit les questions dont l'administration ne peut s'occuper sans la demande de la partie. Il en est notamment ainsi pour certaines mesures à prendre concernant les frais de la procédure (article 80 à 84 du code). Le bénéfice de l'exemption des frais, ne peut par exemple être octroyé à la partie qu'à sa propre demande. En présence d'une telle demande, il est accordé à la partie en considération de ses circonstances de vie dont l'organe administratif peut avoir connaissance d'office ou qui peuvent être attestées par un certificat officiel. En cas d'un changement intervenu dans les conditions de vie de la partie, le bénéfice de l'exemption des frais peut être retiré, respectivement modifié en ce qui concerne son étendue. Semblablement aux décisions énumérées dans notre réponse à la question 52.11.12, la décision par laquelle un organe administratif

refuse ou retire à la partie le bénéfice de l'exemption des frais ou en modifie l'étendue, est susceptible d'un appel indépendant.

Notons ici qu'en ce qui concerne l'examen de la question de la *compétence d'attributions et territoriale* d'un organe administratif, dans un cas donné, les dispositions du code de procédure administrative générale sont régies par le *principe de l'officialité*. Il n'est pas dit par cela que la partie ne peut contester la compétence de l'attribution territoriale d'un organe administratif; l'alinéa premier de l'article 7 du code dit seulement que l'organe administratif est dans toutes les phases de la procédure tenu d'examiner d'office sa compétence d'attributions et territoriale. S'il en arrive à l'établissement de son incompétence dans l'affaire en cause, il doit sans délai et avec avis simultané à la partie, renvoyer le dossier devant l'organe compétent et cela sans égard à la question de savoir s'il était incompétent dès le début ou a perdu sa compétence au cours de la procédure.

Une autre caractéristique de la procédure ouverte sur la demande de la partie résulte de l'alinéa premier de l'article 18 du code, respectivement de l'exposé ministériel des motifs qui l'accompagne. Selon ces textes, les dispositions relatives à l'*obligation de comparaître* ne s'appliquent pas à une personne dont la participation à la procédure dépend de sa propre décision, c'est-à-dire en premier lieu à celle qui a pris l'initiative de la procédure.

L'article 35 du code selon lequel l'*excuse pour une défaillance* est accordée sur demande, mérite également l'attention au point de vue de la différence entre la procédure ouverte d'office et celle mise en mouvement sur la demande de la partie.

II. Après ces remarques générales, nous répondrons à celles d'entre les questions figurant sous 52.20, qui ont trait à quelques détails de la procédure concernant lesquels la *différence*, au point de vue de la loi hongroise est particulièrement frappante entre les deux catégories de procédures.

52.27.5 le droit pour le requérant de renoncer à la notification, l'audition, etc., afin d'obtenir une décision plus rapide;

L'alinéa 2 de l'article 17 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que dans une procédure ouverte sur la demande de la partie, celle-ci doit sur sa demande *être entendue* en personne. L'organe administratif n'est donc tenu de procéder à l'audition du requérant qu'en tant qu'il le demande. Autrement, il est libre de décider selon les circonstances du cas si la nécessité de l'audition de ce dernier s'impose ou non. Il ressort de cette réglementation que le requérant est libre de *renoncer* formellement ou tacitement à son audition.

L'alinéa 3 de l'article 41 du code sur la notification des décisions administratives prévoit la disposition que la décision prononcée publiquement en présence de la partie *ne doit pas être notifiée par écrit* si celle-ci y renonce et si la nature de l'affaire le permet. Dans un tel cas, il suffit de noter sur le dossier le contenu sommaire de la décision avec la mention que celle-ci a été prononcée en présence de la partie qui doit certifier cette circonstance par sa signature. Le jour de la prononciation est considéré dans ce cas comme jour de notification. Cette réglementation sert évidemment le but de rendre l'administration plus rapide dans les cas où la nécessité de la rédaction de la

décision par écrit et dans la forme prévue par la loi ne s'impose pas. Soulignons que la loi prévoit la *renonciation* de la partie comme une des conditions en présence desquelles l'administration peut s'abstenir de la notification de la décision par écrit.

52.27.10 le droit d'être informé des preuves obtenues et des opinions qui lui seraient défavorables;

Dans nos réponses aux questions 52.11.4 et 9 nous avons déjà cité l'alinéa 2 de l'article 22, l'alinéa 3 de l'article 26 et l'alinéa 4 de l'article 29 du code sur l'audition de la partie, respectivement des témoins et des experts en présence de celle-ci. Dans la procédure mise en mouvement sur la demande de la partie les mêmes dispositions légales sont applicables. Elles constituent en même temps la *garantie que la partie sera informée* de la preuve obtenue et aussi des opinions défavorables émises au cours de l'enquête.

52.27.12 le droit de recourir à l'audition de témoins pour établir ses qualités et le bien-fondé de ses allégations;

L'alinéa premier de l'article 26 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que tout *témoin* qui va être entendu, doit après la constatation de son état-civil, faire une déclaration sur ses relations personnelles avec les parties et son impartialité dans l'affaire. Ensuite, il doit être avisé de ses droits et de ses obligations et des conséquences juridiques du faux témoignage. Même si l'observation de cette règle incombe en premier lieu à l'organe administratif, *la partie y joue également un certain rôle* notamment lorsque la procédure a été mise en mouvement sur sa demande. Dans ce cas, elle peut, en effet, comme nous l'avons déjà dit dans notre réponse à la question 52.11.11 demander l'audition de témoins concernant ses conditions de vie et le bien-fondé de ses allégations.

52.27.16 le requérant a-t-il le droit d'exiger une réponse de l'autorité dans des délais raisonnables?

Dans notre réponse à la question 50.8 concernant les principes de la procédure administrative nous avons déjà cité l'alinéa 2 de l'article 11 du code prévoyant *l'obligation d'agir* de l'organe administratif, comme un des principes de la procédure. L'obligation d'agir de l'organe administratif se traduit, le cas échéant par son obligation de mettre en mouvement sur la demande de la partie une procédure administrative (et de la terminer) et de répondre en temps dû aux questions formulées par la partie, pourvu naturellement qu'il établisse sa compétence d'attributions et territoriale pour l'affaire. Si l'organe administratif de première instance fait défaut à cette obligation, ce qui constitue un des cas du silence de l'administration, la partie peut formuler une *plainte devant l'organe administratif hiérarchiquement supérieur* ou saisir le *ministère public* de la demande d'intervenir auprès du chef de l'organe défaillant afin que celui-ci mette fin à la situation illégale créée par le défaut de son service de prendre les mesures nécessaires (article 10 du décret-loi 9 de 1959).

Le silence de l'administration peut aussi se manifester dans le manquement d'un organe administratif de prendre une décision dans le délai prévu par la loi. Nous reviendrons à ce cas dans les réponses que nous allons donner aux questions 53.51 et 52.

IV. LES DÉCISIONS MOTIVÉES

A) Procédures de contrainte (53.)

53.1 *Existe-t-il une règle générale en vertu de laquelle l'autorité est obligée de motiver une décision qui est défavorable à l'intéressé?*

L'article 38 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que *toute décision notifiée par écrit doit être motivée*. L'exposé des motifs doit, en vertu de l'article 39 du code, contenir l'exposé sommaire des faits et des preuves auxquels ils sont établis ainsi que l'indication des dispositions légales sur lesquelles la décision est fondée. L'organe administratif est tenu de motiver dans sa décision le refus éventuel d'une preuve proposée par la partie. La motivation d'une décision défavorable à la partie doit évidemment être particulièrement détaillée, règle dont la pratique tient normalement compte.

53.2 *S'agit-il d'une prescription que l'on retrouve dans la législation, d'un principe de jurisprudence ou bien d'une règle usuelle fermement établie?*

Il ressort de la réponse précédente que l'obligation de l'administration de motiver ses décisions est prévue *par la loi*, notamment par le code de procédure administrative générale. A quelques exceptions près se produisant surtout dans la pratique des organismes communaux, cette règle *est observée* par l'administration. Son *inobservation* éventuelle n'entraîne pas automatiquement l'invalidité de la décision; or, les décisions non motivées sont le plus souvent annulées par les organes hiérarchiquement supérieurs, de l'administration, et dans les cas spécifiés par la loi par le tribunal, ceux-ci pouvant donner à l'organe défaillant l'instruction de compléter sa décision par l'exposé des motifs ou ordonner une nouvelle procédure. Pratiquement, ce cas n'est pas très fréquent; il arrive plus souvent que l'exposé des motifs est *insatisfaisant* lorsqu'il se borne par exemple à l'allégation d'une règle de droit). Ce défaut entraîne normalement les mêmes conséquences que le manque de motivation: c'est-à-dire instruction donnée à l'organe défaillant de compléter l'exposé des motifs par l'indication des preuves, respectivement d'ouvrir une nouvelle procédure.

53.3 *Comment cette règle est-elle le plus souvent libellée?*

Dans notre réponse à la question 53.1 nous avons déjà cité les dispositions légales relatives à l'obligation de l'administration de motiver ses décisions (articles 38 et 39 de la loi IV de 1957).

53.4 Préciser et illustrer au moyen d'exemples jusqu'à quel point sa formulation reprend la nécessité d'une action immédiate et rapide.

L'alinéa 4 de l'article 41 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que la décision ne doit pas être remise à la partie par écrit si l'organe administratif *donne* soit oralement soit par écrit *immédiatement* suite à la demande de la partie, pourvu toutefois que les règles administratives applicables à l'affaire en cause se contentent d'une note faite sur le dossier, respectivement d'une inscription sur les registres officiels. Dans un tel cas, les motifs de la décision ne sont pas exposés par écrit, tout comme dans le cas indiqué dans notre réponse à la question 52.27.5 où la décision n'est pas notifiée par écrit à une partie qui y a renoncé. Cette simplification de la procédure est destinée à assurer la rapidité de l'administration.

53.5 Préciser et illustrer au moyen d'exemples jusqu'à quel point sa formulation reprend le bon fonctionnement de la procédure.

Les dispositions légales ci-dessus citées relatives au contenu des décisions administratives et notamment à l'obligation des organes administratifs de les motiver par écrit sont — dans l'intérêt du bon fonctionnement et de l'efficacité de l'administration — complétées par une disposition très utile de l'article 40 du code selon laquelle l'organe administratif, dans les cas où la décision comporte une obligation pour les parties, doit *fixer le jour* avant lequel cette obligation est à exécuter (éventuellement en plusieurs fractions successives). L'exposé ministériel des motifs explique cette disposition par l'impossibilité de prévoir pour l'exécution de toutes les obligations résultant de décisions administratives un délai généralement applicable, étant donné notamment la grande divergence des affaires administratives ainsi que la diversité des conditions de vie des parties et des multiples données dont il faut encore tenir compte pour la décision d'une affaire. En fixant un délai pour l'exécution des obligations, les organes administratifs doivent donc tenir compte tant de la nature de l'affaire que des circonstances de vie des parties et de toutes les autres données dont ils ont connaissance. Notons aussi que l'article 44 du code autorise les organes administratifs à *modifier* soit d'office soit sur demande *les délais fixés* dans leur décision à moins que ces délais ne soient prévus par la loi. La même disposition est applicable aux cas où l'exécution d'une obligation doit se faire en plusieurs fractions successives.

53.6 Y a-t-il d'autres éléments?

La nécessité de l'examen d'autres éléments de la motivation des décisions ne nous semble pas s'imposer.

53.7 Donner des exemples de dispositions plus étendues, reprises dans des lois particulières et qui concernent les décisions motivées.

En règle générale, les dispositions que les textes relatifs à quelques procédures particulières prévoient concernant la motivation des décisions, ne sont pas plus étendues que celles prévues par le code de procédure administ-

rative générale. L'article 62 de la loi I de 1968 sur la *procédure pour contravention* se borne par exemple à dire que la condamnation d'une personne à une amende ou (en vertu d'une loi ou d'un décret-loi) à un emprisonnement doit être brièvement motivée.

53.8 Y en a-t-il parmi ces dernières qui se rapportent au plein exposé des motifs?

Comme le montre l'exemple précité, les textes relatifs aux procédures particulières n'ordonnent pas en règle générale le plein exposé des motifs.

53.9 Y en a-t-il aussi qui se rapportent à l'exposé des motifs de décisions discrétionnaires?

Ni le code de procédure administrative générale ni d'autres textes ne prévoient de dispositions particulières relatives à la motivation des *décisions discrétionnaires*. La doctrine est toutefois unanime à admettre que l'exposé des motifs d'une décision discrétionnaire doit être élaboré *avec un soin particulier et d'une façon très détaillée*, notamment lorsque la décision est fondée sur des notions juridiques „indécises” ou sur une disposition légale laissant toute liberté à l'administration de choisir entre plusieurs solutions. Si la pratique a donné lieu à quelques récriminations, la tendance qui s'affirme récemment est satisfaisante dans ce domaine également.

53.10 L'exposé des motifs doit-il d'office être remis par écrit, en même temps que la décision, ou seulement après — soit verbalement soit par écrit — à la demande de l'administré?

L'alinéa premier de l'article 41 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que la décision doit être remise aux parties par écrit même si elle a été oralement *prononcée* en présence de ces dernières. Tout comme le texte écrit du dispositif de la décision peut être plus ou moins différent, pour la forme, du texte verbalement prononcé, la disposition précitée n'implique pas pour l'organe administratif l'obligation de s'étendre, lors de la prononciation publique de sa décision, sur tous les motifs de celle-ci; il suffit qu'il donne à cette occasion un *résumé des motifs les plus importants*. La décision remise à la partie *par écrit* est toujours accompagnée du *texte entier de l'exposé des motifs*. Dans la pratique, les parties n'ont donc presque jamais trouvé nécessaire de demander un complément de motivation.

53.11 Existe-t-il d'autres dispositions relatives à la notification adéquate d'une décision et de ses motifs?

En ce qui concerne la question de savoir quand la notification d'une décision peut être considérée comme adéquate, citons aussi l'alinéa premier de l'article 41 du code de procédure administrative générale qui dans certains cas prévus par la loi permet la notification des décisions par voie *d'affiche publique*. Les cas dans lesquels il y a lieu de recourir à ce mode de la publication sont indiqués non pas par le code de procédure administrative générale, mais par d'autres textes régissant quelques procédures particulières (par exemple la perception des impôts).

Nous avons parlé du droit de la partie de renoncer à la remise d'une décision par écrit. Mentionnons encore que selon l'exposé ministériel des motifs accompagnant l'article 41 du code, la remise de la décision par écrit est toujours obligatoire lorsque *l'une seulement des parties participant à la procédure n'y a pas renoncé.*

B) Procédures d'octroi (53.20)

Dans nos notes introductives au chapitre 52.20 nous avons déjà dit que si les dispositions légales relatives à l'action administrative ouverte d'office, et celles relatives à la procédure mise en mouvement sur la demande de la partie, ne sont pas entièrement identiques, cette divergence n'est pas assez grande pour justifier la distinction de deux procédures entièrement différentes. Les prescriptions relatives à la motivation des décisions étant *identiques* pour chacun de ces deux cas, tout ce que nous avons dit à cet égard sous 53 vaut pour la procédure mise en mouvement sur la demande de la partie également. Ainsi nous pourrions nous borner dans nos réponses suivantes à quelques brèves notes relatives à la réalisation de l'obligation de motiver les décisions dans la procédure ouverte sur la demande de la partie.

53.21 *Existe-t-il une règle générale en vertu de laquelle l'autorité doit motiver à l'administré le rejet de sa requête?*

Les dispositions des articles 38 et 39 du code de procédure administrative générale sur la motivation obligatoire des décisions notifiées par écrit et sur les différents éléments de l'exposé des motifs sont aussi applicables au rejet d'une requête par l'autorité. (cf. notre réponse à la question 53.1).

53.26 *Donner des exemples de dispositions plus étendues, reprises dans des lois particulières et qui se rapportent aux rejets motivés de requêtes.*

En règle générale, les textes régissant une procédure administrative particulière ne prévoient pas de dispositions détaillées applicables dans la procédure ouverte sur demande (cf. notre réponse à la question 53.7), mais ordonnent *l'application des dispositions du code* de procédure administrative générale (notons qu'ils utilisent la même méthode pour toute question qu'elles ne réglementent pas).

53.28 *Y en a-t-il aussi qui se rapportent particulièrement à l'exposé des motifs de rejets discrétionnaires?*

La règle de la motivation détaillée des décisions administratives (cf. notre réponse à la question 53.9) s'applique tout particulièrement aux cas où dans une procédure mise en mouvement sur la demande de la partie, l'organe administratif, à défaut de dispositions détaillées, est libre de fonder sa décision sur *l'appréciation discrétionnaire* des circonstances du cas. En effet, le principe qui veut que la motivation des décisions soit propre à *rassurer les*

parties et à contribuer à leur *éducation civique*, pour augmenter par cela la confiance des citoyens dans l'administration, principe souvent souligné dans la doctrine socialiste, se réclame dans ces cas une importance exceptionnelle. La motivation détaillée des décisions „discretionnaires” est d'autant plus importante qu'elle *facilite* aux organes administratifs supérieurs, au tribunal et au ministère public de *se prononcer au sujet d'un appel, respectivement de l'action* introduite par la partie.

V. RECOURS ADMINISTRATIF (53.40)

A) Procédures de contrainte

53.41 *Existe-t-il pour l'administré un droit général d'appel contre une décision prise à son détriment, soit auprès du chef hiérarchique, soit auprès d'une instance supérieure?*

L'alinéa premier de l'article 45 du code de procédure administrative générale prévoit la disposition que les décisions de première instance rendues au fond d'une affaire sont susceptibles d'appel *par quiconque qui par la décision attaquée se sent lésé dans ses droits.*

En vertu de l'alinéa premier de l'article 48 du code, l'appel est déposé auprès de l'organe auteur de la décision attaquée. Notons cependant que la loi hongroise n'autorise pas le chef de cet organe à modifier la décision à moins qu'il ne l'ait rendue lui-même. L'article 50 du code prévoit la disposition formelle que tout appel interjeté d'une décision rendue en première instance est soumis à la décision des *organes hiérarchiquement supérieurs* (notamment à celle du comité exécutif du conseil local immédiatement supérieur, respectivement de l'organe technique immédiatement supérieur). Dans le cas où l'organe qui procède en première instance constate, au cours de l'examen de l'appel interjeté par la partie que sa décision a lésé les droits de celle-ci, il peut révoquer ou modifier sa décision, compte tenu toutefois des restrictions y relatives et déterminées par l'article 43 du code.

53.42 *S'agit-il d'une prescription que l'on retrouve dans la législation, d'un principe de jurisprudence, ou bien d'une règle usuelle fermement établie?*

Nous avons vu que c'est la *loi*, notamment le code de procédure administrative générale qui d'une manière générale assure aux intéressés le droit d'appeler des décisions de première instance. Notons que l'appel prévu par le code est un *appel d'un degré*, l'alinéa premier de l'article 45 prévoyant la disposition que les décisions rendues en seconde instance ne sont pas susceptibles d'appel.

53.43 *Donner des exemples de lois particulières dans lesquelles on trouve des dispositions relatives au recours administratif.*

Parmi les textes régissant une procédure administrative particulière, citons en premier lieu la loi I de 1968 sur la *procédure pour contravention* dont l'article 68 prévoit dans l'alinéa premier la disposition que les décisions rendues (en première instance) après une procédure pour contravention sont

susceptibles d'appel. Aux termes de l'article 50 du décret 32 de 1955 du conseil des ministres, l'appel a pu être déposé non seulement par le condamné, mais aussi par son époux, son représentant légal, son mandataire, ou la personne assurant son entretien, tous ceux agissant en son nom. Toute autre personne à l'encontre de laquelle la décision ordonne une mesure, peut également en interjeter appel. L'appel est, en vertu de l'article 68 du code, déposé devant l'organe de première instance et soumis à la décision de l'organe compétent de seconde instance.

Selon le décret 35 de 1956 du conseil des ministres sur *la location des logements et la procédure à suivre en matière de location*, les décisions rendues en première instance (par exemple sur la réquisition d'un logement ou d'une partie d'un logement, ou le refus de l'approbation nécessaire pour l'échange des logements) sont susceptibles d'un appel d'un degré. Il y a cependant des exceptions à cette règle; c'est ainsi que les décisions relatives à l'attribution d'un logement inhabité ne sont pas susceptibles d'appel. Les appels à déposer devant l'autorité de première instance sont soumis à l'autorité de location de seconde instance dont la décision est définitive.

53.44 Lorsqu'un individu se voit signifier une décision à son détriment, existe-t-il des dispositions qui enjoignent à l'autorité d'avertir l'intéressé des possibilités d'appel?

L'article 38 déjà plusieurs fois cité du code de procédure administrative générale, après avoir énuméré les différents éléments constituant le contenu obligatoire de toute décision administrative, et distingué entre le dispositif et l'exposé des motifs, prévoit au paragraphe b) la disposition que le texte de la décision doit contenir un *avis* adressé aux parties concernant leur droit d'appel en indiquant le lieu auquel et le délai dans lequel l'appel peut-être déposé.

53.45 Mentionner tous autres éléments intéressants se rapportant au recours administratif en matière de procédures de contrainte, spécialement à l'endroit du besoin d'une action immédiate et rapide ou du bon fonctionnement de la procédure.

Mentionnons tout d'abord une simplification apportée par la pratique, dans l'intérêt de la rapidité de la procédure, à la réglementation ci-dessus spécifiée: lorsque, en effet, les intérêts des parties participant à la procédure ne sont pas opposés et l'organe saisi de l'affaire satisfait entièrement à la demande qui est à l'origine de la procédure, il *peut s'abstenir d'insérer dans sa décision un avis* adressé à la partie concernant son droit d'appel.

La disposition de l'alinéa 2 de l'article 45 selon laquelle l'appel, à défaut d'autre disposition de la loi, doit être déposé dans un délai de *15 jours* à compter de la notification de la décision, sert également l'intérêt de la rapidité de la procédure. L'alinéa 2 de l'article 48 prévoit l'obligation de l'organe de première instance de communiquer le texte de l'appel accompagné du dossier de l'affaire à l'organe de seconde instance dans un délai de *8 jours* à compter du dernier jour du délai d'appel (qui, comme nous l'avons vu, est en règle générale le 15^e jour suivant la notification de la décision).

Selon une autre disposition du même texte (alinéa 2 de l'article 48 du code) l'organe de première instance ne doit pas soumettre l'appel à la décision de la seconde instance s'il satisfait lui-même à la demande de l'appelant en *annulant, modifiant, corrigeant ou complétant* la décision attaquée. Ce droit est assuré à l'organe de première instance, dans l'intérêt de la rapidité de la procédure, par les articles 42 et 43 du code.

Terminons notre exposé des dispositions du code hongrois relatives aux recours administratifs par un renvoi au contenu des articles 51 et 53 du code. Selon le premier, l'organe de seconde instance peut confirmer ou modifier la décision attaquée; il a aussi le droit de l'annuler et d'ordonner une nouvelle procédure devant l'organe administratif de première instance. La *confirmation*, respectivement la *modification* de la décision de première instance seront normalement fondées sur les faits établis en première instance, mais l'organe d'appel peut aussi compléter les faits. La nécessité de l'*annulation* de la décision de première instance s'imposera surtout dans un cas où les faits établis en première instance seront, selon l'opinion de l'autorité d'appel, insuffisants ou trop peu clairs pour permettre un jugement à porter sur le fond de l'affaire. En vertu de l'article 53, *l'organe ayant statué en première instance doit notifier, par écrit*, la décision de seconde instance tant à l'appelant qu'à tous ceux à qui la décision de première instance a été notifiée. Cette disposition prolonge certainement un peu l'espace de temps nécessaire pour communiquer à l'appelant la décision de seconde instance. De l'autre côté, cette solution, comme le souligne l'exposé ministériel des motifs, a le double avantage de permettre à l'organe de première instance de prendre note des fautes qu'elle a commises et de simplifier l'administration, étant donné que le dossier de l'affaire, pour être classé, doit en tout état de cause être renvoyé à l'organe de première instance.

53.46 Toujours dans des cas de contrainte, donner un bref aperçu d'autres moyens administratifs de recours contre une décision.

Outre l'appel, le code de procédure administrative générale prévoit pour les parties une autre voie de recours administratif aussi. En effet, l'alinéa premier de l'article 64 du code assure à toute personne qui par une décision ou une mesure administrative s'estime lésée dans ses droits ou ses intérêts légitimes, le droit de se pourvoir d'une *plainte* contre cette décision, respectivement mesure.

Même si la loi ne le dit pas expressément, l'approchement de ses différentes dispositions laisse clairement voir qu'au fond, la plainte sert à *attaquer une décision de seconde instance*. Les décisions de première instance peuvent en effet être attaquées par voie d'appel (nous l'avons déjà dit sous 53.41) tandis que les décisions rendues en seconde instance (cf. notre réponse à la question 53.42) n'étant pas susceptible d'appel, c'est la plainte dont on peut se servir pour les attaquer. L'alinéa premier de l'article 49 du code donne lieu à la même conclusion; en effet, ce texte prévoit la disposition que dans les cas où il n'y a pas d'appel selon la loi (ce cas exceptionnel est régi par les dispositions de l'article 47 du code) toute demande qui a pour but de mettre fin à la lésion d'un droit, est considérée comme une plainte. Ce caractère accessoire de la plainte est très bien mis en relief par l'alinéa 3 de

l'article 64 du code selon lequel il n'y a pas lieu de statuer sur le fond d'une plainte dirigée contre une décision susceptible d'appel pourvu que l'auteur de la plainte, en dépit d'avoir été dûment averti de son droit d'appel, n'en ait pas fait usage, ni d'une plainte dont l'auteur a attaqué la même décision par voie d'appel également sans que l'organe de seconde instance ait encore statué sur son appel. Inversement, la disposition prévue à l'alinéa 4 du même article selon laquelle toute plainte déposée dans le délai d'appel (qui est, comme nous l'avons dit sous 53.45, de 15 jours) contre une décision susceptible d'appel, est considérée comme appel, fournit une autre preuve du caractère primaire de l'appel, respectivement du caractère secondaire de la plainte.

La disposition que l'organe administratif compétent pour statuer sur une plainte répétée peut, sans entrer dans l'examen méritoire de cette plainte, la rejeter si elle n'est pas fondée sur de nouveaux faits ou autres circonstances concluants pour l'affaire (article 66 du code) montre également la préoccupation du législateur de *restreindre* autant que possible la sphère d'application de ce moyen de recours.

Les dispositions ci-dessus citées se réclament au point de vue de l'évolution du droit hongrois une importance d'autant plus grande qu'avant l'entrée en vigueur (le 1^{er} octobre 1957) de la loi IV de 1957 sur les règles générales de la procédure administrative, la plainte comme voie de recours administratif était régie par les dispositions de la loi I de 1954 qui n'a encore prévu aucune limitation du droit de déposer une plainte. Entretemps, on a fait l'expérience que sous ce régime, les parties s'étaient souvent servies de ce moyen de recours pour empêcher la clôture de la procédure; le code de procédure administrative de 1957 en a tenu compte pour prévoir un certain nombre de restrictions *d'ordre personnel et matériel*. Avant tout, il a, comme nous l'avons vu plus haut, subordonné la plainte à la lésion d'un droit ou d'un intérêt légitime, et puis, il l'a réservée, comme nous l'avons également indiqué plus haut, aux cas où toutes les possibilités d'appel ont déjà été épuisées. En dehors de ces restrictions, le code en prévoit encore une autre qui est *d'ordre temporel* et cela par la disposition qu'après un an révolu depuis la notification d'une décision la plainte n'est plus à accepter obligatoirement. Une dernière limitation est relative au nombre des instances devant lesquelles une plainte peut-être portée; en effet, la plainte est selon le code toujours *d'un degré*. En vertu de l'article 65 du code, la plainte est portée devant l'organe immédiatement supérieur à celui qui a rendu la décision, respectivement a pris la mesure attaquées. Notons ici que pour faire suite à une plainte l'organe de première instance peut tout comme en cas d'un appel remédier dans sa propre sphère d'attributions à la violation des droits ou des intérêts légitimes du plaignant en annulant ou modifiant sa propre décision.

En ce qui concerne les *conséquences* d'une plainte, les dispositions de l'article 69 du code sont semblables à celles relatives à l'appel (cf. notre réponse à la question 53.45), ce qui veut dire que l'organe compétent pour statuer sur la plainte peut confirmer, modifier ou annuler la décision attaquée. Avant de se prononcer, il doit demander des informations à l'organe ayant rendu la décision, respectivement pris la mesure attaquées, et le cas échéant, ordonner l'audition du plaignant.

Avant de terminer nos explications relatives à ce sujet, disons encore qu'en vertu de l'article 71 du code, *les dispositions* de ce dernier relatives à

la plainte sont, sauf disposition contraire de la loi, applicables à ces affaires également qui sous d'autres respects, ne tombent pas sous l'effet de ses dispositions. Il s'ensuit logiquement que les règles de la plainte, comme elles sont formulées dans le code de procédure administrative générale, s'appliquent aux procédures régies par des lois particulières également (cf. 50.4) à moins que ces dernières n'en disposent autrement. Étant donné cependant que les codes particuliers à quelques rares exceptions près, ne prévoient pas de disposition contraire, les décisions rendues dans les procédures qu'ils régissent, sont susceptibles d'une plainte sous les mêmes conditions que celles rendues sous le régime du code de procédure administrative générale.

B) Procédures d'octroi

53.47 Existe-t-il, pour l'administré, un droit général d'appel contre le rejet d'une requête, soit auprès du chef hiérarchique, soit auprès d'une instance supérieure? Y a-t-il des restrictions en raison du bon fonctionnement de la procédure?

Dans une procédure mise en mouvement sur sa propre demande, le droit d'appel de la partie est régi par les mêmes dispositions que nous avons déjà résumées sous 53.41 en parlant des règles de la procédure ouverte d'office.

Il ne sera cependant pas superflu d'attirer à cette occasion l'attention aux dispositions prévues par la loi hongroise concernant la réformation d'une décision *in peius*, respectivement à l'opinion qui prévaut concernant ce sujet dans la doctrine hongroise. Il s'agit du droit de l'organe d'appel de modifier la décision de première instance au détriment de l'appelant. Pour mieux assurer la légalité de la procédure et la mise en valeur de l'intérêt public, le code de procédure administrative générale n'exclut pas la possibilité de la réformation d'une décision *in peius*. Il permet en même temps la réformation *in melius* de la décision attaquée, ce qui veut dire que l'organe d'appel peut transgresser le cadre de la demande d'appel pour modifier la décision attaquée en faveur de l'appelant également.

Les codes de procédures particulières gardent presque tous le silence concernant ce sujet. Le code de procédure administrative générale ne parle non plus de règles particulières susceptibles d'être appliquées dans ce domaine. Nous sommes donc réduits aux points de vue développés dans la doctrine pour prendre position à cet égard. Là l'opinion prévaut que rien n'empêche l'exclusion de la réformation *in peius* pour certaines catégories de décisions, mais il n'y a pas lieu d'en interdire la réformation *in melius* par des dispositions particulières.

53.48 Le droit d'appel mis à part, existe-t-il administrativement parlant d'autres moyens de recours?

Outre l'appel, la partie peut dans la procédure ouverte sur sa demande également, se prévaloir d'une plainte pour attaquer une décision de première instance et cela sous les mêmes conditions et selon les mêmes règles que nous avons résumées dans notre réponse à la question 53.46.

53.49 *Lorsqu'il y a rejet de requête, existe-t-il des dispositions qui enjoignent à l'autorité d'informer l'administré des possibilités de recours?*

La disposition du paragraphe b) de l'article 38 du code de procédure administrative générale sur l'obligation des organes administratifs d'informer les parties de leur droit d'appel s'applique entièrement à la procédure ouverte sur la demande de la partie également (cf. notre réponse à la question 53.44).

53.50 *L'introduction d'un recours administratif suspend-t-il l'exécution d'une décision?*

L'article 46 du code de procédure administrative générale prévoit la règle générale de l'effet suspensif de l'appel sur l'exécution des décisions. La loi prévoit deux exceptions à cette règle en permettant l'exécution immédiate d'une décision attaquée d'appel: 1°, dans un cas où la nécessité s'en impose en raison d'un danger de vie ou pour des considérations de sécurité publique, et respectivement 2°, lorsqu'une loi, un décret-loi ou un décret du conseil des ministres autorise formellement l'administration à ordonner dans des cas d'urgence l'exécution immédiate de ses décisions relatives à une catégorie déterminée d'affaires. Dans ces cas, l'exécution immédiate de la décision doit être ordonnée et motivée dans le texte même de celle-ci.

Les dispositions relatives à l'effet suspensif de l'appel s'appliquent sans aucune différence dans la procédure ouverte d'office et dans celle mise en mouvement sur la demande de la partie.

53.51 *Le recours administratif peut-il être utilisé contre le silence, la passivité ou contre la lenteur de l'administration?*

Il n'y a pas d'appel, selon le code de procédure administrative générale, contre le silence, la passivité ou la lenteur de l'administration. Pour le cas où un organe administratif manque à son obligation de rendre une décision ou de prendre une mesure, l'alinéa premier de l'article 64 du code assure à l'intéressé le droit de déposer une *plainte*.

Dans la *doctrine*, la discussion est ouverte concernant la question de savoir si une réglementation qui contre le silence de l'administration assurerait aux intéressés le droit d'appel serait ou non préférable à la réglementation en vigueur. Au point de vue pratique, la différence n'est pas grande car (nous l'avons déjà dit dans notre réponse à la question 53.46) l'affaire est en cas de plainte aussi soumis à la décision de l'organe hiérarchiquement supérieur à celui contre lequel la plainte s'adresse et si cet organe constate la défaillance d'un organe à lui subordonné, il peut faire tout ce qu'il pourrait faire s'il était saisi d'un appel, c'est-à-dire soit ordonner à l'organe de première instance de rendre une décision au fond de l'affaire, soit la rendre lui-même. L'alinéa premier de l'article 70 du code prévoit l'obligation de l'organe saisi de la plainte d'informer de sa décision le plaignant, disposition qui constitue une sorte de garantie procédurale.

On ne peut naturellement parler du silence de l'administration que dans une procédure mise en mouvement *sur la demande de la partie*. L'organe

administratif saisi d'une telle demande *en première instance* est tenu, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 37 du code, de rendre une décision au fond de l'affaire dans un délai de 30 jours à compter de celui du dépôt de la demande. Ce délai peut, avec avis simultané au requérant, être une fois, et de 30 jours au plus, prolongé par le chef de l'organe saisi de l'affaire. Il est interrompu pendant la suspension de la procédure pour le temps de l'examen d'une question préliminaire. Selon l'article 52 du code, l'organe de seconde instance doit se prononcer sur l'appel dans un délai de 30 jours à partir de celui où il a pris communication du dossier à moins qu'une règle de droit particulière ne prévoie à cet effet un délai moins long (comme c'est par exemple le cas dans la procédure pour contravention).

Dans la *procédure d'appel*, le délai de 30 jours ne peut pas être prolongé, évidemment en raison de la circonstance que dans cette phase de la procédure, les faits sont déjà, en règle générale, établis, les questions de droit proprement dites étant les seules à décider. En cas de la nécessité d'un complément de faits demandant plus de 30 jours, l'autorité d'appel peut toujours annuler la décision attaquée et ordonner une nouvelle procédure devant l'organe de première instance.

53.52 Y a-t-il d'autres moyens de combattre le silence de l'administration?

Le *ministère public* dispose également d'un moyen de recours contre le défaut de l'administration de satisfaire à ses obligations dans le délai prescrit: c'est le droit de *réclamation* que lui assure l'article 10 du décret-loi 9 de 1959. Il peut s'en servir indépendamment de la circonstance qu'il ait d'office connaissance du silence de l'administration ou qu'il en soit informé par les intéressés.

53.60 Donner un bref aperçu des MOYENS D'ASSURER LES GARANTIES PROCÉDURALES selon l'ordre dans lequel elles figurent aux paragraphes 31 à 36 du questionnaire préparé par le Rapporteur général.

31. Le système hongrois des garanties de la procédure est fondé sur la *nullité* de la décision en cas d'une grave violation des règles de la procédure. (En voici quelques exemples: la procédure a été ouverte d'office dans un cas où le droit d'en prendre l'initiative appartenait exclusivement à la partie; la partie n'a pas été entendue dans un cas où la loi en prescrit obligatoirement l'audition; la partie n'avait pas l'occasion de présenter ses preuves au cours de la procédure). L'article 79 du code permet la *suspension de l'exécution* de la décision si le contenu du dossier laisse conclure à la probabilité de l'annulation ou de la modification de la décision pour une grave violation soit des règles de la procédure soit d'une disposition matérielle de la loi. La suspension de l'exécution peut aussi être ordonnée pour tout autre motif digne d'une considération particulière. Le délai maximum de la suspension est de 30 jours.

32. La grave violation d'une règle procédurale peut motiver l'ouverture d'une *procédure disciplinaire* contre le fonctionnaire qui en est l'auteur. Les dispositions du code de travail (loi II de 1967) et de son règlement d'application relatives aux fautes et à la procédure disciplinaires s'appliquent uniformément à tous les employés, y compris les fonctionnaires administratifs.

33. L'obligation de *réparer le préjudice* causé à l'Etat en tant qu'employeur par la violation des règles de la procédure administrative est également régie par les dispositions du code de travail et de son décret d'application. La responsabilité pour le préjudice causé à de tierces personnes (aux parties) est régie par les dispositions du code civil (loi IV de 1959), largement interprétées par la jurisprudence et une littérature très étendue. Les dispositions des articles 348 et 349 du code civil se résument à la règle que l'organe administratif qui est l'employeur de l'auteur du préjudice, c'est-à-dire, en dernier ressort, l'Etat, porte, à défaut d'autre disposition de la loi, la responsabilité de tout préjudice causé à une tierce personne par un fonctionnaire au cours de l'exercice de ses attributions. L'organe dont ce fonctionnaire est l'employé peut exiger de ce dernier le remboursement de la réparation payée à de tierces personnes par suite de sa faute.

34-35. Dans nos réponses aux questions 53.40 nous avons déjà énuméré les moyens de recours administratifs et ceux prévus par la loi pour le cas du silence de l'administration.

36. Les décisions administratives devenues définitives peuvent soit pour motif de la violation de la loi soit pour un autre motif prévu par la loi IV de 1957 ou par un autre texte, être attaquées devant le tribunal ordinaire, notamment devant le tribunal de district dont le siège se trouve à celui d'un tribunal départemental et dont le jugement est susceptible d'appel devant cette dernière instance. Dans un tel cas, la demande introductive d'instance est en règle générale fondée sur la violation d'une règle de droit matérielle, mais elle peut s'étendre à la violation d'une règle de la procédure également, les irrégularités de la procédure pouvant être invoquées par le tribunal comme motifs de l'annulation ou de la modification de la décision attaquée.

53.70 Donner un bref aperçu des VOIES DE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE selon l'ordre repris aux paragraphes 41 à 46 du questionnaire préparé par le Rapporteur général.

41. L'article 63 du code de procédure administrative générale sur le contrôle exercé par les *organes supérieurs de l'administration* prévoit la disposition que l'organe supérieur qui au cours du contrôle qu'il exerce, établit la violation de la loi par un organe dépendant de lui, est tenu de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette faute.

42.1 Il y a des organes qui outre le contrôle général, exercent un *contrôle technique* également. C'est notamment ainsi dans les domaines respectifs de l'industrie minière, du commerce intérieur et de l'hygiène publique.

L'institution de magistrats ou d'enquêteurs spécialement chargés de l'exercice d'un contrôle sur la régularité de la procédure administrative n'existe pas en Hongrie.

42.21 Les *organes suprêmes du pouvoir étatique* (l'Assemblée nationale et ses commissions, le Présidium de la République populaire) sont en vertu des articles 10, 17 et 20 de la Constitution (loi XX de 1949) revêtus d'attributions générales dans les domaines de la direction et du contrôle de l'administration. L'article 17 de la Constitution prévoit la disposition importante que l'Assemblée nationale, si elle le juge nécessaire, peut créer, aux fins de l'examen d'une question déterminée, une commission particulière à laquelle toutes les autorités et institutions ainsi que tous les citoyens sont tenus de

fournir tous les documents dont elle a besoin; ils sont aussi obligés, si elle le désire, de comparaître devant elle pour faire une déposition.

La commission centrale de *Contrôle populaire* et les commissions de contrôle populaire des départements et des districts exercent également de larges attributions dans le domaine du contrôle. Les dirigeants et les membres de cet organisme sont élus par le Présidium de la République populaire, respectivement par le conseil local compétent (loi VII de 1957 et ses amendements).

42.22 Les membres de l'Assemblée nationale (députés) peuvent, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 27 de la Constitution, adresser au conseil des ministres, à son président et à ses membres, des *interpellations* concernant toute affaire qui relève de leur compétence, les dites personnes étant tenues de fournir verbalement ou par écrit les informations demandées à l'Assemblée nationale. Il arrive qu'une interpellation est consacrée à un cas où l'interpellant a constaté la lenteur de l'administration ou la violation d'une règle procédurale.

42.23 L'institution de commissaire parlementaire n'existe pas en Hongrie.

42.24 *Le Procureur général* de la République Populaire Hongroise et les membres de son service assurent, en vertu des articles 42 à 44 de la Constitution et des dispositions du décret-loi 9 de 1959, la surveillance générale de la légalité qui comprend aussi l'observation des règles de la procédure par les organismes administratifs.

43. Le principe de la liberté de la presse est formellement énoncée par l'article 55 de la Constitution. Le décret gouvernemental 26 de 1959 sur la *presse* régleme, outre l'autorisation nécessaire pour la publication et la propagation d'un imprimé, le droit de réponse également qui est quelquefois exercé en rapport avec l'activité des organes administratifs.

44. Un certain nombre d'*organisations sociales* (non-officielles) participent également au contrôle de la régularité des activités administratives. Parmi ces organisations, les syndicats et les organismes nationaux et locaux des coopératives agricoles, artisanales et commerciales méritent d'être spécialement nommées. Notons que, pour reprendre un terme courant dans les Etats capitalistes, il n'existe pas, dans les pays socialistes, des „groupes de pression”.

45. Les *tribunaux* participent également au contrôle de la régularité de l'administration lorsqu'ils sont saisis d'une demande à cet effet. Nous avons sous 36 indiqué la nature et l'étendue de ce contrôle.

46. Dans nos réponses aux questions figurant sous 53.40 nous avons déjà parlé des voies de recours administratifs comme moyens du contrôle de la régularité de la procédure.