

**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE**

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XX.

Fasciculus 3.

ISTVÁN KOVÁCS

**La formation et l'évolution
du droit constitutionnel de la République
Populaire Hongroise**

SZEGED

1973

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

I. INTRODUCTION

Le droit constitutionnel de la République Populaire Hongroise a été établi après la deuxième guerre mondiale par les voies relativement pacifiques du développement de la démocratie populaire. Au début les nouvelles institutions s'entrelaçant avec les anciennes institutions du droit public hongrois (ou près de celles-ci) dans le cadre de la constitution coutumière antérieure s'intégraient progressivement dans l'ordre légal hongrois, puis se sont développées et continuent de se développer à la base de la constitution socialiste adoptée en 1949. *La dualité de la transition — de la constitution coutumière à la constitution écrite* — a influencé (et influence dans un certain sens encore aujourd'hui) le développement du droit constitutionnel hongrois. Au début, le fait qu'il n'y avait pas de constitution écrite fit son effet dans un sens plutôt positif; les circonstances de la constitution coutumière dans le domaine de l'ordre légal ont facilité le passage graduel aux institutions socialistes. Après l'adoption de la constitution écrite, tant les organes législatifs que ceux qui appliquent le droit n'ont reconnu les conséquences provenant de la constitution écrite que très lentement, ce qui a posé des difficultés. Tandis que les organes de l'Etat ont relativement vite compris l'importance politique de la constitution, il leur fut plus difficile de se familiariser avec le fait que la constitution écrite n'est pas une sorte de déclaration politique en dehors de l'ordre légal, mais fait partie intégrante du droit positif. C'est à dire: les règles de la constitution écrite ont leur place spécifique parmi les règles de l'ordre légal et doivent et peuvent dans le processus de l'application du droit absolument être appréciés à leur juste valeur. La littérature juridique hongroise s'est relativement vite rendu compte du manque des traditions qui ont trait à la constitution écrite et des problèmes qui en résultent. En étudiant les questions de la transition de la constitution coutumière à la constitution écrite, M. Imre SZABÓ mentionne entre autres que ceux qui appliquent le droit doivent, c. à d. devaient étudier la question de savoir de quelle manière faut-il appliquer les dispositions de la constitution écrite comme des normes juridiques.¹

Etant donné que la formation et le développement du droit constitutionnel de la République Populaire Hongroise coïncide avec la période du passage du capitalisme au socialisme d'une part, et avec l'alternance de la constitution coutumière à la constitution écrite d'autre part, ceci nécessite l'examen de la corrélation qui existe entre le droit constitutionnel et la constitution.

La constitution et le droit constitutionnel s'entrelacent étroitement et dans un certain sens il se recouvrent. Il est cependant aussi certain que la corrélation

¹ SZABÓ, I.: *Az alkotmány helye népi demokratikus rendszerünkben.* (La place de la constitution dans notre système de droit démocratique populaire.)-Jogtudományi Közlöny, 1959. Nos. 10—11, page 500.

entre le droit constitutionnel et la constitution présente une différence considérable; cela dépend de quelle côté on approche la connexion entre la constitution et le droit constitutionnel, du côté du droit constitutionnel fondé sur la constitution écrite ou du côté de la constitution coutumière (historique).

On considère la *constitution écrite* comme une institution juridique, en général comme le code *propre* du droit constitutionnel qui rassemble comme une loi fondamentale "systématique" et entoure de garanties spéciales les institutions principales du droit constitutionnel. Donc en cas de constitution écrite il n'y a pas de difficulté à faire une distinction entre les formules de la constitution et les autres règles qui sont dans le cadre du droit constitutionnel, car en effet le texte de la constitution trace lui-même une démarcation nette. À part le droit constitutionnel fondé sur la constitution écrite, la délimitation du droit constitutionnel et des autres branches de l'ordre légal peut soulever un grand nombre de questions théoriques. Ceci surtout depuis que les constitutions exigent de plus en plus de ne pas fixer seulement les institutions de base du pouvoir public mais qu'elles s'étendent aussi en général sur les éléments les plus importants de la société du système politique et économique de la période donnée. Ces problèmes deviennent surtout tranchants dans le monde des constitutions socialistes et pour plusieurs raisons. D'une part l'ordre légal socialiste ne reconnaît pas la division de l'ordre légal en droit public et en droit civil, de sorte que "les critères de droit public" peuvent seulement aider, mais ne peuvent pas résoudre la délimitation des matières de la réglementation du droit constitutionnel. D'autre part le droit constitutionnel comme le droit-mère de tout l'ordre légal ne renferme pas seulement des institutions analogues aux règles du droit public antérieur, mais aussi des principes de base du droit qui sont des indicateurs de direction pour les autres branches du système du droit.

Dans la littérature de droit des Etats socialistes d'ailleurs une conception généralement acceptée est que les dispositions de la constitution — indépendamment du caractère de leur critère — rentrent en bloc dans les matières du droit constitutionnel. En certains cas il y a cependant des opinions divergentes.²

Près d'une constitution coutumière (historique) la constitution s'identifie en effet au droit constitutionnel, mais en dehors de cela il devient en général de plus en plus difficile de tracer la démarcation entre droit public et droit constitutionnel. Cependant dans le système des constitutions coutumières il y a des règles juridiques importantes écrites, (en premier lieu les lois) autour desquelles se sont cristallisées les règles du droit constitutionnel. Ces règles désignent en même temps — aussi dans les circonstances d'une constitution coutumière — les possibilités de la délimitation de la constitution et du droit constitutionnel. En général ces lois achèvent les luttes politiques de chacune des époques historiques, c'est à dire prouvent l'équilibre qui résulte des luttes politiques, dans l'exercice du pouvoir politique. Les sciences du droit constitutionnel de l'Etat donné désignent toujours exactement ces lois et les délimitent plus ou moins des lois ordinaires.

² *New elements in the evolution of socialist constitution.* KOVÁCS, I. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1968. page 404 et seq. décrit en détail les différentes positions d'esprit concernant cette question. D'ailleurs en étudiant la formation et le développement du droit constitutionnel concernant le régime social nous reviendrons à ce problème.

La littérature du droit public hongrois d'avant 1945 différenciait et nommait "lois Cardinales" le groupe des lois qui comprenaient les dispositions principales de la constitution historique. Le terme technique "lois cardinales" était employé comme le synonyme de "leges fundamentales". C'est une chose connue que la formation de la catégorie "leges fundamentales" remonte à la période qui précédait la formation des constitutions modernes. C'est cette situation qui régnait aussi en Hongrie. Le livre enregistré comme le premier produit de la littérature du droit public hongrois mentionne aussi qu'en Hongrie "les droits du roi sont limités par les lois fondamentales" sans désigner cependant de plus près le contenu des règles classées parmi les "lois fondamentales".³

Parmi les lois fondamentales il y avait aussi des documents dont l'origine est discutable suivant les cas. On a mentionné très longtemps par exemple parmi les lois fondamentales les enseignements de Saint Etienne, premier roi hongrois (1001—1038) adressés à son fils, le prince Imre, sur les devoirs du roi et sur les principes de base de l'art de bien gouverner.⁴

À la fin du 18^e siècle et au début du 19^e siècle on entend sous "lois fondamentales" les règles relatives "au gouvernement du pays" sans faire cependant de restriction à des règles juridiques écrites, donc sur "les lois". C'est à dire on énumère parmi les "lois" fondamentales aussi bien les lois relatives au gouvernement du pays que les règles du droit coutumier.⁵ Ce n'est que dans la deuxième moitié du 19^e siècle que la conception s'est établie, selon laquelle on entendait sous lois cardinales les règles juridiques écrites en général, toujours exactement définissables. En fin de compte on considérait comme lois fondamentales les lois ordinaires quant à leur forme qui réglaient les institutions de droit public d'une importance fondamentale du point de vue de toute la vie politique et de la situation juridique des citoyens.⁶

Plus tard cette conception s'est développée et on a désigné même à l'intérieur de ces lois fondamentales celles qui du point de vue de leur acceptation, de leur modification devaient subir une action particulière et en conséquence étaient prises en considération quasi comme les lois constitutionnelles modernes. L'article 12 de la loi 1867 fut considéré comme une loi qui inséra dans le recueil des lois le compromis avec la dynastie et qui était la base des institutions de la monarchie austro-hongroise dans la législation hongroise ainsi que l'article 30 de la loi 1868 qui était la loi fondamentale du compromis entre la Hongrie et la Croatie-Slavonie (l'union des deux pays dans un Etat et les conditions de

³ GUILLELMUS ARTNER: *Dissertacio politica — iuridica de Regno Hungariae*. Tübingen 1622. Cap. 7. De iure Hungariae Regis. I. page 21. — Le livre de Schödel publié quelques années plus tard considère que les décrets édictés en 1222 par le roi András II. sont des lois fondamentales. Martinus Schödel: *Historico-Politica, de Regno Hungariae*, 1629. 314 p.

⁴ Cf.: *Respublica et Status Regni Hungariae*, ex Officiaria Elzeviriana 1634. page 154 et seq. Les dernières recherches historiques ont confirmé que le document mentionné n'est pas le décret du roi Etienne mais qu'il s'agit plutôt d'une compilation favorable à l'Eglise de l'époque à propos des obligations du roi. Cf.: CSIZMADIA, A. — KOVÁCS, K. — ASZTALOS, L.: *Magyar állam és jogtörténet* (Histoire de l'Etat et du droit hongrois), Budapest, 1972. page 63.

⁵ Cf.: STEPHAN ROSENMANN, *Staatsrecht des Königreichs Ungarn*, Wien, 1792. page 7., — Beöthy, Zs.: *Elemi magyar közbjog* (Droit public hongrois rudimentaire), à Pest 1846. page 7.

⁶ Cf.: NAGY, E.: (Le droit public de la Hongrie) *Magyarország közbjoga*. Államjog, Budapest, 1907. page 11 et seq.

cette union). Une condition de l'entrée en vigueur cette dernière loi et de sa modification était l'approbation de l'Assemblée Nationale de la Croatie-Slavonie.⁷

Une partie de ces lois cardinales ont été établies pendant les premiers siècles de l'existence nationale hongroise (13^e, 14^e siècles), tandis que la majeure partie en parallèle avec le développement capitaliste du pays, en partie au cours de la lutte pour l'indépendance hongroise et la révolution bourgeoise de 1848/49, en partie dans le cadre de la monarchie austro-hongroise (1867—1918).

La formation graduelle du droit constitutionnel socialiste mentionnée plus haut exige que l'on donne au moins un bref aperçu sur le développement des années avant 1945. Ensuite on traitera en ses détails du développement après 1945 jusqu'à la formation de la constitution socialiste de 1949, puis en s'adaptant aux matières de réglementation principale de la constitution (système social, organisme de l'Etat, les droits et les devoirs fondamentaux des citoyens, on examinera le développement du droit constitutionnel de la République Populaire Hongroise.

II. ANTECEDENTS HISTORIQUES

Le royaume hongrois a été fondé vers la fin du 10^e siècle. Nous avons des données historiques sur le fonctionnement d'une assemblée législative rudimentaire qui datent déjà de la fin du 11^e siècle. C'est en 1222 que le roi András II a déclaré la Bulle d'Or, la Magna Charta hongroise (sur l'exigence de la noblesse et d'une partie des grands) dans laquelle il limitait le pouvoir royal. A partir de la fin du 13^e siècle jusqu'à nos jours l'assemblée législative (diète) fonctionne et participe à la législation continuellement. Au cours des 14^e et 15^e siècles l'organisme de la diète se consolide et — comme le représentant des Etats — (le haut clergé, les grands, la petite noblesse, la bourgeoisie urbaine) participait de même rang que le roi à la législation. Après cela, pendant les longs siècles le développement des institutions du droit public était quasi stagnant.

Le tournant de l'histoire en Hongrie est aussi désigné par la bataille de Mohács en 1526 contre les Turcs. Le roi de Hongrie Louis II trouva la mort dans la bataille de Mohács, le parti de la haute noblesse qui cherchait aussi une alliance contre les Turcs ont invité un roi de la dynastie des Habsbourg sur le trône vide du roi hongrois, tandis que la majeure partie de la petite noblesse soutenait l'élévation sur le trône d'une dynastie nationale. Les luttes de faction, la dyarchie, ainsi que la guerre contre les Turcs ont abouti au démembrement du pays. Le pouvoir des rois de la dynastie des Habsbourg se déployait à l'ouest du pays, à l'est du pays c'était d'abord la dynastie nationale qui régnait (la dynastie Szapolyai) puis à la fin de cette dynastie une principauté indépendante s'est formée (la principauté de Transylvanie). La zone tampon entre les „deux Hongrie” devint la partie assujettie aux Turcs.

Les relations entre la Hongrie royale et la principauté de Transylvanie ont pris une tournure particulière. Les relations entre les deux Etats étaient réglementées par des traités. Ces traités reconnaissaient en général que la principauté de Transylvanie *de jure* faisait partie du royaume hongrois, mais *de facto*

⁷ Voir: DR. FALUHELYI, F.: *Magyarország közjoga* (Le droit public de la Hongrie), Pécs, 1926. volume I. page 6.

les princes de Transylvanie intervenaient comme les défenseurs de l'indépendance de toute la Hongrie vis-à-vis des rois hongrois descendant de la dynastie des Habsbourg, ainsi que de la liberté des cultes des protestants. Leur rôle prit une grande importance surtout à partir de la fin du 16^e siècle. En effet à partir de ce moment le roi de la Hongrie était en même temps l'empereur romain-germanique. Au cours du 17^e siècle et au début du 18^e siècle les princes de Transylvanie participaient à la coalition européenne fondée contre la dynastie des Habsbourg comme des princes souverains. Ils ont étendu aussi leur domination sur le territoire de la Hongrie royale à plusieurs reprises, et se sont présentés comme les souverains et les princes de toute la Hongrie.

Parmi les lois du droit public admises aux 16^e et 17^e siècles en Hongrie royale ce sont celles qui documentaient l'indépendance du pays qui furent désignées "lois fondamentales". Les plus importantes sont celles qui précisaient les droits des Etats qui représentaient "la nation" vis-à-vis de la dynastie étrangère, c. à. d. les droits de la diète dans l'exercice du pouvoir suprême d'état. Ces lois étaient pour ainsi dire, le renforcement répété des institutions formées auparavant par le droit coutumier. De cette manière la loi I de 1608 réglait la structure des deux Chambres de la diète. Cette loi fut jusqu'en 1848, donc jusqu'à l'institution du système de représentation nationale le base du système de la représentation des Etats. La loi 28 de 1618 et la loi 18 de 1638 déclaraient que la législation était le droit commun du roi et de la diète. (Le roi ne peut établir ni des lois ni des décrets ayant force de loi sans l'assentiment de la diète.) La loi 94 de 1635 prévoyait la convocation obligatoire de la diète tous les trois ans.

À la fin du 17^e siècle et au début du 18^e siècle — en conséquence des luttes libératrices contre les Turcs — le territoire total du pays fut uni dans le cadre de la Hongrie royale. En même temps tous les efforts tendaient pour établir une monarchie Habsbourg unitaire en Europe Orientale. Ceci aurait impliqué obligatoirement la liquidation de l'existence nationale hongroise autonome, ainsi que l'intégration du territoire du pays dans l'empire unitaire. La réaction contre ses efforts fut l'insurrection nationale pour le détronement de la dynastie des Habsbourg dans le but d'élever au trône une dynastie nationale. Parmi ces insurrections, la plus importante fut celle dirigée par l'allié de Louis XIV François Rákoczi II (1703—1711). Il est vrai que les efforts déployés pour élever au trône la dynastie nationale ont échoué, mais les insurrections nationales ont tout de même atteint leur but le plus important. En effet, les insurrections ont contraint en fin de compte la dynastie des Habsbourg à reconnaître l'indépendance du royaume hongrois ainsi que son aménagement particulier de droit public. Un grand nombre de lois de la première partie du 18^e siècle l'atteste. Entre autres les lois I. et II. de 1723 les plus importantes, qui règlent le droit de la succession au trône de la dynastie des Habsbourg dans le royaume hongrois d'une manière différente que dans les provinces héréditaires de la dynastie des Habsbourg. (cette loi fut la base juridique de succession au trône jusqu'à la loi XLVII de 1921 qui détrôna la dynastie des Habsbourg).

L'idée d'une constitution s'est présentée pour la première fois sous l'effet de la révolution française de 1789, à la fin du 18^e siècle sous la forme d'une Constitution des Ordres. Par réaction contre la politique de centralisation et de germanisation de Joseph II (1780—1790) qui gouvernait par des méthodes d'absolutisme éclairé, un mouvement se déploya qui avait pour but de renforcer

les garanties du droit public de l'indépendance du pays; c'est à cette époque que l'on emploie pour la première fois la notion de constitution au sens de nos jours. C'est la diète de 1790/1791 qui déclare pour la première fois que "la direction du pays doit être conforme à la constitution du pays" (loi III. de 1790), ensuite que la Hongrie est un pays indépendant qui a sa propre existence d'Etat et "sa propre constitution et qui n'est subalterne d'aucun autre Etat" (loi X. de 1790). On remarque l'effet des idées et de la législation de la révolution française sur les lois acceptées par la diète qui ressortent de la différenciation consciente du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, et soulignent la limitation de par la loi du pouvoir exécutif, interdisant absolument le gouvernement par la voie de décret, fait ressortir l'indépendance judiciaire et à titre de garantie interdisent les instructions à donner aux juges (loi XII. de 1790 sur „l'exercice de la législation et le pouvoir exécutif”).

Les lois 1790/91 n'avaient pas encore pour but la modification des institutions de caractère féodal. Sous l'étendard de l'idée de la "constitution" empruntée à la révolution française, la lutte engagée pour l'indépendance du pays s'entrelacée avec la lutte menée pour les privilèges, pour les droits des organes représentatifs des États. Ces lois ont contribué à la désorganisation de l'ordre féodal social et d'Etat, et à la formation de la constitution au sens contemporain. Après les guerres napoléoniennes les autorités du pays, surtout les autonomies des comités de la noblesse ont refusé de mettre en exécution les décrets (lettres patentes) de la cour de Vienne se reportant aux lois 1790/91, et ont obligé le roi à convoquer l'assemblée législative régulièrement. L'histoire hongroise considère le quart de siècle écoulé entre 1823 et 1848 comme la période des assemblées législatives réformatrices. Au cours de ces assemblées législatives le programme de la transformation bourgeoise du pays prit forme dans un rythme de plus en plus accéléré. La période des assemblées législatives réformatrices se termina par la révolution bourgeoise et la lutte d'indépendance de 1848/49. Les lois acceptées pendant la première phase de cette révolution ont fixé pour la première fois en Hongrie les institutions constitutionnelles conformés au régime bourgeois elles ont aboli les privilèges féodaux et ont introduit l'égalité devant la loi le système représentatif fondé sur la base des principes de la représentation nationale, la forme de gouvernement de la monarchie constitutionnelle, l'institution de la responsabilité ministérielle.⁸

⁸ Les lois des années 1847/48 qui réalisaient la transformation révolutionnaire furent adoptées au cours de la deuxième moitié du mois de mars 1848 par l'Assemblée Nationale convoquée à la fin de l'année 1847 par le souverain. Le roi a sanctionné ces lois le 11 avril. Les plus importantes de ces lois sont: l'article de loi III. de l'année 1848 sur le ministère responsable, les articles de loi IV. et V. de l'année 1848 sur le parlement représentatif et sur les élections parlementaires, l'article VIII. de l'année 1848 sur la participation égales aux charges publiques et sur l'égalité des droits civiques, les lois XV—XVII. de l'année 1848 sur la transformation des autonomies locales à la base de la représentation nationale, de loi XVIII. de l'année 1848 sur la liberté de presse, l'article de loi XIX. de l'année 1848 sur la liberté scolaire, l'article de loi XX. de l'année 1848 sur la liberté des cultes, l'article de loi XXI. de l'année 1848. sur le blason et le drapeau nationaux. Avec cela l'Assemblée Nationale des années 1847/48 a terminé son activité et le roi a convoqué le 2 juillet 1848 la nouvelle Assemblée Nationale représentative. L'Assemblée Nationale représentative convoquée le 2 juillet 1848 puis le "Comité de la Défense Nationale" élu par elle poursuivirent la lutte révolutionnaire (sous la direction de Kossuth).

Au cours du développement progressif de la révolution on a proclamé la détronisation de la dynastie royale (1849) et on a même approché à l'idée d'un régime républicain. La répression de la révolution a cependant empêché son institutionnalisation.⁹ Suite à la répression de la révolution de 1848/49 la Hongrie fut intégrée dans l'empire autrichien unitaire. La résistance nationale croissante a obligé en fin de compte la dynastie à un compromis. C'est ce compromis qui a construit la monarchie austro-hongroise. C'est la loi XII de 1867 qui a fixé en Hongrie la base du droit constitutionnel de l'empire. En conséquence, le régime de la Hongrie était la monarchie constitutionnelle (on a mis en vigueur à nouveau les lois de 1848). Les deux Etats à égalité de droits et indépendants (l'empire autrichien et le royaume hongrois) formaient une union par la personne du souverain commun.¹⁰

Après l'effondrement de la monarchie austro-hongroise (automne 1918) l'Etat hongrois s'est réorganisé d'abord sous forme de république bourgeoise (novembre 1918 — mars 1919), puis sous forme de République des Conseils réalisant la dictature du prolétariat (mars 1919 — août 1919). Les élections qui eurent lieu pendant la courte existence de quelques mois de la République des Conseils ont établi de nouveaux types d'organes d'Etat sous la forme de conseils, et au mois de juin 1919 on a adopté la constitution de "la République Fédérative Socialiste de conseils de Hongrie." Selon le témoignage de cette constitution, la République des Conseils se considérait comme un Etat socialiste fédératif établi sur le territoire de la Hongrie, à cette époque multinationale.¹¹

Parmi les divers groupes contre-révolutionnaires rivalisant pour le pouvoir c'est en fin de compte le groupe militaire qui se concentrait autour de l'admiral Horthy qui obtient l'appui des troupes interventionnistes renversant la République des Conseils pour l'accession au pouvoir. Pendant le règne de presque 25 années du régime Horthy la terreur ouvertement contre-révolutionnaire du début fut remplacée graduellement par le retour aux institutions de l'époque

⁹ Le 14 avril 1849 l'Assemblée Nationale a détroné la dynastie des Habsbourg et a élu en même temps gouverneur-président Kossuth, le leader de la révolution, sans apporter de décision définitive à la question de la forme de gouvernement. Lorsqu'il fit son discours de présentation le 2 mai 1849, le premier ministre du gouvernement déclara que le gouvernement a "une tendance républicaine". Il y a aussi des données qui prouvent que l'on a délégué une commission pour la préparation d'une constitution républicaine. Cf.: *Az 1848/49 évi népképviséleti országgyűlés (L'Assemblée Nationale représentative des années 1848/49)* (Réd. Beér, J., Budapest, 1954. pages 91—92).

¹⁰ Parmi les lois de la période de 1848 à 1918 la littérature du droit public hongrois considérait que les lois suivantes étaient des lois cardinales: Loi XXX. de l'année 1868 relative au système du droit public des pays annexés à la Hongrie, la Croatie-Slavonie; loi XLIV. de l'année 1868 relative à l'égalité des droits des minorités nationales; loi LIII. de l'année 1868 relative à la réciprocité entre les confessions; loi L. de l'année 1879 relative à la nationalité; loi VII de l'année 1885 relative au rétablissement de la Chambre des Magnats; lois XXI, XXII. de l'année 1886 relatives à l'administration départementale, municipale et communale (autonomie); loi XLIII de l'année 1895 relative au libre exercice du culte.

¹¹ La constitution de la République des Conseils a fixé en majeure partie les institutions de l'organisme des conseils formés après la proclamation de la République des Conseils (21 mars 1919). Elle renfermait cependant plusieurs institutions dont l'introduction pratique ne pouvait être réalisée qu'après l'époque de l'admission de la constitution. Entre autres l'institution relative au caractère fédératif de l'Etat en faisait partie. En conséquence de l'échec de la République des Conseils celles-ci furent impraticables. (Cf.: *A magyar tanácsköztársaság jogalkotása* (La législation de la République des Conseils Hongroise), Budapest, 1959. pages 45—46).

d'avant la révolution. Sous la pression internationale on a proclamé le détronement de la dynastie des Habsbourg, mais on a maintenu l'institution de la royauté. *De jure* la forme du gouvernement de la Hongrie devint une fois de plus une royauté constitutionnelle. Le trône royal resta vacant, la fonction du chef de l'État a été exercée par le régent Horthy élu à perpétuité.

Derrière la régularisation du régime provisoire et au début apparemment transitoire se blottissait une stabilisation du système contre-révolutionnaire qui était capable d'assurer la restauration de l'établissement politique social chargé des restes féodaux et arriéré déjà avant la première guerre mondiale. Le Parti Communiste était mis dans l'illégalité et était impitoyablement poursuivi. Le fonctionnement du Parti Social-démocrate était localisé dans les villes et était sous le contrôle sévère de la police. En général on limitait le fonctionnement des partis d'opposition. Tout en limitant fort et ferme l'opposition, le gouvernement dirigeant ne se chargeait de rétablir les organes centraux et représentatifs locaux (organes administratifs autonomes) qu'en pratiquant un droit de vote très limité chargé d'un cens très fort selon la fortune des électeurs, et un système de scrutin ouvert. Le pouvoir exceptionnel, la stabilisation de la loi martiale, la limitation des libertés publiques, surtout la liberté d'association et la liberté de presse, les attributions spéciales de la police ont constitué ensemble une variante propre au fascisme pourvu d'institutions parlementaires.

Il est connu de tous que la politique extérieure du régime Horthy a placé la Hongrie du côté des puissances de l'Axe. Cette orientation politique renforçait progressivement les institutions fascistes, dès 1938 on niait ouvertement le principe de l'égalité des droits civiques et on insérait dans le recueil des lois les principes de la théorie raciste hitlérienne. On sait aussi qu'à l'ouverture de la deuxième guerre mondiale, le gouvernement hongrois a pris position pour la "neutralité proallemande", mais en fin de compte — en violant la constitution et sans avoir consulté le parlement — le 27 juin 1941 il s'est rallié à la guerre contre l'Union Soviétique. Suite au tournant de Stalinegrad, et surtout plus tard, pour maîtriser la résistance qui se déploya sous l'effet des pertes considérables de l'armée hongroise, ainsi que pour éliminer le gouvernement tendant à conclure une paix séparée, l'armée allemande a envahi le pays (19 mars 1944). Horthy, afin d'éviter la lutte armée, consentit à l'occupation du pays et prit contact avec les organes de la résistance nationale qui s'était élargie sous l'effet de l'occupation allemande. L'occupation allemande présenta non seulement l'augmentation de la terreur contre les communistes, mais obligea tous les partis démocratiques de l'opposition à rentrer dans l'illégalité et leurs dirigeants étaient poursuivis brutalement. Dès que la situation militaire l'avait rendu possible, Horthy a déplacé le gouvernement pro-allemand et a adressé une proposition de paix séparée, et respectivement une demande de cessez-le-feu aux puissances occidentales, puis après le refus de ceux-ci, à l'Union Soviétique (octobre 1944). Cette tentative — qui n'était préparée ni du point de vue politique, ni du point de vue militaire — fut réprimée par l'armée allemande occupante, Horthy et son gouvernement capturés et la dictature ouverte fasciste-terroriste de Szálasi fut mise au pouvoir (15 octobre 1944).

III. LA PÉRIODE ALLANT DE 1945 JUSQU'À LA CONSTITUTION DE 1949

Les premiers pas et la forme d'organisation du nouveau pouvoir d'Etat à la fin de la deuxième guerre mondiale se déterminent par le fait que dans le pays se libérant de l'occupation allemande un large mouvement populaire s'est mis en marche qui s'opposait non seulement aux institutions de caractère fasciste et anti-démocratique, mais qui exigeait des réformes sociales profondes. Ce mouvement populaire s'est présenté dans différents cadres d'organisation.

Les organes locaux des partis démocratiques mis dans l'illégalité par les occupants allemands, les syndicats sous réorganisation, près des groupes armés de la résistance nationale, les comités populaires les plus divers qui se formaient spontanément ainsi que les autonomies locales qui se réorganisaient se sont présentés comme la base de ce mouvement populaire. Dans les parties est et sud-est du pays qui se libéraient graduellement, dans les villes et dans les communes ce fut pratiquement ces organes sociaux, respectivement les comités formés par les délégués de ceux-ci qui prirent en main l'exercice du pouvoir à la place des organes d'Etat antérieurs à la dérive. En fin de compte, en dedans de ce mouvement populaire qui se déployait le nouveau pouvoir d'Etat se cristallisait autour des forces politiques qui prenaient une part active à la résistance nationale déjà pendant la période de l'occupation allemande.

Cette large base et le contact direct du pouvoir d'Etat sous réorganisation avec ces organes sociaux ne déployaient pas leur effet seulement sur la fondation des institutions constitutionnelles de la période initiale. On peut déclarer à juste titre que les règles déterminant les rapports entre les organes sociaux et le pouvoir d'Etat, mais surtout les règles qui déterminent la situation actuelle de droit constitutionnel du mouvement syndical et du mouvement du front populaire sont basées dans le fond sur la solution de cette période. Ceci se fait ressentir jusqu'à un certain point dans la structure des organes d'Etat par exemple — comme nous le verrons plus tard — la position du Présidium dans l'organisme de l'Etat, la participation directe des organes sociaux pour résoudre un grand nombre de tâches d'Etat, le système des comités qui se forment autour des organes de l'administration publique et qui définissent les intérêts des différentes couches sociales présentent beaucoup d'affinités avec les modalités de dénouement de cette période de développement.

Si l'on accède le développement du droit constitutionnel d'après 1945 du côté de la législation, nous devons tout d'abord mentionner deux actes de législation d'importance constitutionnelle, à savoir la déclaration de l'Assemblée Nationale Provisoire du 21 décembre 1944 sur l'exercice du pouvoir suprême, et la loi I de l'année 1946 nommée loi sur la république qui définit la forme du gouvernement du pays, et par ce, mit en même temps fin à l'époque des institutions provisoires.

1. — *La convocation de l'Assemblée Nationale Provisoire* se rattache, du point de vue historique, à la formation du front national unifié contre l'occupation allemande. On peut constater que pour ainsi dire, la collaboration des forces politiques antifascistes et démocratiques, qui dans les années d'avant guerre étaient en opposition vis-à-vis du régime politique dominant et attaquaient la ligne de conduite de la politique extérieure, l'entraînant du côté des puissances de l'Axe, s'est engagée quasi en même temps que l'entrée en guerre du pays. Cependant c'est après l'occupation allemande, au mois de juin 1944; que fut

établi l'organe central de la résistance nationale, le Front Hongrois. Le Front Hongrois était essentiellement un organe du genre front populaire. Ce sont les deux partis ouvriers, respectivement l'organisme prête-nom des communistes hongrois qui fonctionnaient sous le nom de Parti de la Paix, le Parti Social-démocrate ainsi que le plus important parti d'opposition bourgeois du régime Horthy le Parti des petits propriétaires indépendants et l'Association de la Double Croix légitimiste qui l'ont fondé.¹² D'autres organismes démocratiques, qui eux aussi étaient mis dans l'illégalité pendant l'occupation, s'y sont joints, entre autres le Parti Paysan National qui fonctionnait comme le parti de la paysannerie pauvre. Au début le Front Hongrois ne pouvait entreprendre que des actions de propagande contre les allemands occupants, mais à partir de l'automne 1944 ils ont organisé progressivement la résistance par la voie des armes. L'organe exécutif commun dans lequel les organismes du Front Hongrois et les différents groupes de la résistance s'associaient à main armée, dirigés par les communistes: le Comité de Libération du Soulèvement National Hongrois fut fondé au mois de novembre 1944. À peine quelques jours après la fondation de cet organe central de la résistance à main armée, ses membres furent arrêtés et exécutés. Cet événement coïncidait déjà chronologiquement avec la libération du sud et du sud-est du pays par l'armée soviétique et avec la formation des partis et des organismes démocratiques dans des conditions légales. C'est au cours de ces événements que le Front Hongrois se réorganisa dans la ville de Szeged sous le nom de Front Indépendant National Hongrois (1^{er} décembre 1944). Différents comités nationaux fonctionnaient comme étant leurs organes locaux et devinrent progressivement les organes unissant les comités locaux et les organismes populaires. Les partis et les syndicats, ainsi que les comités nationaux qui se groupaient dans le Front Indépendant National Hongrois effectuaient les travaux préparatoires de l'Assemblée Nationale Provisoire et de l'élection de ses délégués.¹⁴

¹² La formation du Front Hongrois est étudié dans ses détails dans l'oeuvre de SÁGVÁRI, A.: *Népfront és Koalíció Magyarországon 1936—1948* (Le Front Populaire et la Coalition en Hongrie entre 1936 et 1948), Budapest, 1967. page 78 et seq.

¹³ Les négociations, qui avaient pour but de réorganiser le Front Hongrois, d'établir le Front National Indépendant Hongrois sur les territoires libérés au sud et au sud-est du pays, ont commencés au milieu du mois de novembre 1944. Au cours de ces négociations on a bien précisé que le Front en voie de réorganisation ne tournait pas ses forces seulement contre les envahisseurs allemands et leur pilier hongrois, le régime terroriste de Szálasi mais il rompait aussi avec le régime politique de Horthy. Ce fut surtout le Parti Communiste Hongrois qui s'appliquait à éclaircir les prises de position des partis du Front National Indépendant Hongrois avant la réorganisation du Front. "Le Front Indépendant Hongrois n'est pas d'accord avec ceux qui revendiquent la légitimité du régent, le retour au régime de Horthy qui dura 25 ans. Non, pas de retour vers Horthy, mais en avant vers la démocratie". — écrit Révai József qui représentait la prise de position du Parti Communiste en précisant ce que l'on attendait du nouvel organisme (Délmagyarország, novembre 1944. No. 26).

¹⁴ Le programme du Front Indépendant National Hongrois accepté le 1^{er} décembre 1944 suggéra déjà l'idée du "Gouvernement Provisoire qui se fondait sur les comités du Front Indépendant Nationale Hongrois". Ce programme fut signé par le Parti Bourgeois Démocratique; le Parti des petits propriétaires Indépendants, le Parti Communiste Hongrois, le Parti Social-Démocrate et les Syndicats Libres de Szeged. Il fut publié pour la première fois dans le quotidien *Délmagyarország* du 3 décembre 1944. Après la constitution du Front Indépendant National Hongrois, le 10 décembre 1944 la délégation envoyée par Horthy pour participer aux négociations d'armistice du mois d'octobre, est revenue de Moscou. En parallèle le centre de la

230 députés étaient présents à l'Assemblée Nationale Provisoire comme les délégués des départements et des villes de l'est et du sud-est du pays, libérés jusqu'alors.

Par sa déclaration acceptée sur la base du principe de souveraineté du peuple, lors de sa première séance à Debrecen (21 décembre 1944) l'Assemblée Nationale Provisoire se déclara dépositaire de la souveraineté de l'Etat. La déclaration de la souveraineté du peuple sur la base du pouvoir suprême était en même temps une action révolutionnaire. En effet, le droit public avant 1944 ne reconnaissait pas le principe de la souveraineté du peuple, et en déclarant ce principe, l'Assemblée Nationale Provisoire a, dans le fond, fait appel aux traditions progressistes et révolutionnaires du développement constitutionnel hongrois mentionné plus tôt.

La formation du système de gouvernement fut considérablement influencé par le fait que ce fut l'union du type front populaire qui fonda l'Assemblée Nationale Provisoire représentant les tendances politiques qui représentaient les différents intérêts de classe. Il y avait une harmonie totale entre les partis dans le domaine de la lutte contre le fascisme et contre les occupants allemands. Par contre il y avait de grandes différences en ce qui concernait la question du programme politique touchant le développement futur; ces différences n'existaient pas seulement entre quelques partis, mais aussi entre leurs différents groupes. Ces divergences se sont déjà présentées lors de l'élection de la présidence de l'Assemblée Nationale Provisoire. D'autre part, étant donné que l'Assemblée Nationale Provisoire s'appuyait sur les organes locaux du Front Indépendant National et non pas sur les anciens organes d'Etat dans l'exercice du pouvoir, cela appelait l'assurance d'une harmonie dans toutes les questions politiques importantes. C'est dans cet intérêt que l'Assemblée Nationale Provisoire a fondé le Comité Politique dont les membres étaient les dirigeants des différentes tendances politiques; au début leur tâche était de préparer les décisions de la séance plénière et de concilier les intérêts des groupes politiques représentés dans l'Assemblée Nationale. De cette façon l'Assemblée Nationale a fondé le *Gouvernement National Provisoir* selon les propositions du Comité Politique (plus exactement, elle a nommé le président du gouvernement, a mandaté chacun des membres du gouvernement sur la base de ses propres propositions concertées préalablement avec le *Comité Politique*), elle a accepté la déclaration-programme du gouvernement et a autorisé le gouvernement à effectuer les tâches qui figuraient dans la déclaration-programme.¹⁵

vie politique fut transférée dans la deuxième grande ville du pays, à Debrecen. C'est avec eux que sont revenus les dirigeants des groupes antigermaniques de l'armée qui se sont joints à l'armée soviétique après l'avis de Horthy du 15 octobre. Près des partis du Front Indépendant National Hongrois les membres de la délégation de l'armistice ainsi que les dirigeants antigermaniques de l'armée ont participé aux travaux préparatoires de la fondation de l'Assemblée Nationale Provisoire et du Gouvernement Provisoire. Les négociations dans l'intérêt de la fondation de l'Assemblée Nationale Provisoire et du Gouvernement Provisoire sont décrites en détail dans: Debreceni Feltámadás (Résurrection de Debrecen) (Réd.: Jób, P. et Radó, A., Debrecen, 1947. pages 128—138).

¹⁵ Le président du Gouvernement National Provisoire qui comprenait 12 membres, fut Miklós DÁLNOKI, le chef de la 1^{ère} armée, tandis que parmi les ministres il y en avait trois sans-parti (dont deux généraux de l'armée), 3 membres du Parti Communiste, 2 du Parti des petits propriétaires Indépendants, 2 du Parti Social-

Ils ont partagé l'exercice des fonctions urgentes, qui, antérieurement, ressortaient de la compétence du chef d'Etat, entre le Présidium de l'Assemblée Nationale Provisoire (président et vice-président), et le Gouvernement National Provisoire. Pendant l'intersession de l'Assemblée Nationale Provisoire le relèvement et la nomination des membres du gouvernement revenaient de droit au Présidium de l'Assemblée Nationale Provisoire et du Comité Politique. (Plus exactement: c'était le Présidium qui mandatait ou relevait de ses fonctions les membres du gouvernement selon les propositions du Comité Politique. En cas de divergence d'opinions, c'était la séance plénière de l'Assemblée Nationale qui décidait. Cette disposition reportait implicitement au Présidium et au Comité Politique le contrôle de l'activité du gouvernement pendant les intervalles des sessions de l'Assemblée Nationale).

Au cours du développement progressif le *Comité Politique* a eu un rôle tout à fait spécial. Sur la base de l'accord des partis extra-parlementaire, pendant l'intersession de l'Assemblée Nationale il fonctionnait quasi comme un organe suppléant, et en cette qualité il ne se contentait pas seulement de contrôler l'activité du gouvernement, mais il statuait au fond et décidait de plusieurs questions politiques importantes.

Il organisa un système de comités des députés de l'Assemblée Nationale Provisoire. Dans sa totalité, il fonctionnait donc comme une petite assemblée nationale. Ce qui aidait particulièrement le raffermissement du rôle du Comité Politique est le fait que sa composition indiquait exactement les différentes tendances politiques qui régnaient dans l'Assemblée Nationale. C'était le président de l'Assemblée Nationale qui remplissait la fonction de président. Parmi ses 22 membres il y avait 5 députés du Parti des petits propriétaires, 4 du Parti Communiste, 3 du Parti Paysan, 4 du Parti Social-démocrate, 2 du Parti Démocratique Bourgeois. Entre les quatre indépendants il y avait 2 prélats des deux Eglises les plus importantes (catholique romaine et calviniste), 2 personnalités jouissant d'une considération générale. Lors de la session du mois de septembre 1945 de l'Assemblée Nationale Provisoire, le Comité Politique rendit compte sur ses activités déployées pendant l'intervalle des sessions comme l'organe suppléant de l'Assemblée Nationale. L'Assemblée Nationale Provisoire n'a pas seulement pris acte de ce genre de développement du Comité Politique, mais le renforça en augmentant ses effectifs (au nombre de 31).¹⁶

La convention d'armistice signée à Moscou le 20 janvier 1945 démontra la reconnaissance internationale du nouveau gouvernement. Les obligations prises dans cette convention attirèrent un grand nombre de conséquences qui touchaient aussi le développement du droit constitutionnel. En effet, dans cette

démocrate, 1 du Parti Paysan National. Cette composition du gouvernement correspondait à la composition du gouvernement que le Front Hongrois avait proposé dans son mémorandum adressé au régent au début du mois d'octobre 1944 pour la signature de l'armistice. Ce mémorandum exige près d'autres conditions l'établissement d'un "Gouvernement de coalition" qui se compose des "représentants du Front Hongrois et de l'armée". Le texte de ce mémorandum est publié dans l'oeuvre de Kállai, Gy.: *A magyar függetlenségi mozgalom 1936—1945.* (Mouvement de l'indépendance hongrois entre 1936—1945.) Budapest, 1965. pages 234—235.

¹⁶ La fondation et l'activité du Comité Politique de l'Assemblée Nationale Provisoire sont étudiés en détail dans l'étude de BEÉR, J.: *Az Ideiglenes Nemzetgyűlés* (1944—45). (L'Assemblée Nationale Provisoire 1944—45). *Jogtudományi Közlöny*, 1960. No. 5, pages 253 et seq.

convention la Hongrie s'engageait à reconnaître les frontières de 1938, à annuler toutes les règles juridiques de caractère fasciste portant atteinte à l'égalité des droits, à intenter une procédure pénale contre les criminels de guerre, ou bien à livrer certains d'entre eux aux Etats intéressés. Elle s'est aussi engagé à éliminer les restes intellectuels du fascisme tant de la vie sociale que de la presse. Simultanément le gouvernement provisoire a déclaré la guerre à l'Allemagne hitlérienne.

Par la suite la décision commune du Gouvernement National Provisoire et du Comité Politique de l'Assemblée Nationale Provisoire statue de l'exercice des pouvoirs du chef d'État. En application de la décision du Gouvernement National Provisoire et du Comité Politique de l'Assemblée Nationale Provisoire du 26 janvier 1945, les pouvoirs du chef d'État fut confié au *Conseil National Supérieur* qui comprenait trois membres, le président de l'Assemblée Nationale Provisoire ou son suppléant, le président du Gouvernement National Provisoire ou son suppléant ainsi qu'un membre ou un membre suppléant délégué par le Comité Politique. D'ailleurs le point principal du pouvoir central, même après avoir résolu provisoirement l'exercice du pouvoir, du chef d'État se basait sur l'Assemblée Nationale, sur le Gouvernement qu'il a élu et sur le Comité Politique de l'Assemblée Nationale. Le Conseil National Supérieur ne pouvait disposer qu'en dedans de ses fonctions bien définies (droit de grâce, droit de nomination réservé au chef d'État, relèvement et nomination des membres du gouvernement — ce dernier, sur la décision du Comité Politique).

Le Gouvernement National Provisoire a organisé le système de l'exercice du pouvoir local par mesure transitoire. Le pouvoir local avait pour base les organes autonomes. En ce qui concerne les cadres de l'organisme et l'ordre de leurs activités, les lois antérieures étaient restées en vigueur (lois XXI et XXII de l'année 1886 et leurs amendements). Les modifications partielles effectuées par les décrets du Gouvernement National Provisoire, basées sur une autorisation (14/1945 et 1030/1945) se portaient sur le raffermissement des éléments démocratiques de l'organisme de forme ancienne. Par exemple ils augmentaient en général les attributions des organes représentatifs locaux par rapport à ceux de l'appareil administratif. Ils annulaient plusieurs modifications édictées entre les deux guerres, portant restriction les droits des autonomies. Ils ont synchronisé la structure et le fonctionnement des autonomies avec l'exigence que pendant la période transitoire les plus larges couches possible du peuple puissent participer d'une part directement, d'autre part à travers les comités populaires, les partis démocratiques, les syndicats et d'autres organismes sociaux à la gestion des affaires locales. (Les membres des organes représentatifs autonomes étaient délégués directement par les partis du Front Indépendant National Hongrois et par les syndicats en proportions numériques désignées par les comités nationaux locaux; outre cela, les nouvelles prescriptions permettaient le ralliement de différents comités populaires comme organes consultatifs et au cas échéant, de leur donner les attributions nécessaires à la gestion des affaires locales). De plus on a annulé toutes les règles qui portaient atteinte à l'égalité des droits civiques. L'ordre légal des autonomies locales ainsi formés resta en vigueur avec différentes modifications jusqu'en 1950, année de la fondation des conseils locaux.

Dans le fond les *organes de l'administration de la justice* ont commencé leurs activités dans le cadre juridique antérieur (loi IV. de l'année 1869). Le

Tribunal Administratif et le Tribunal des conflits fonctionnaient aussi essentiellement avec les attributions inchangées.

Le décret 81/1945 du Gouvernement Provisoire a fondé des *tribunaux populaires* et leur instance supérieur, le Conseil National des Tribunaux Populaires, pour juger les crimes de guerre et les crimes contre le peuple. Il fallait établir ces tribunaux populaires, étant donné qu'avant 1944 on avait supprimé les cours d'assis de sorte qu'il n'y avait pas de tribunal qui assurait la participation du peuple dans la juridiction. Par la fondation des tribunaux populaires on a comblé ce vide.

Les *tribunaux populaires* étaient fondés près des tribunaux et déployaient leur activité sous la forme d'un conseil de 5 membres. Les membres des conseils étaient délégués par les organes locaux des partis réunis dans le Front de l'Indépendance Nationale. Le ministre de la justice nomma auprès de chaque conseil un juge de carrière comme président du conseil. Les organes centraux des partis déléguaient aussi les juges des conseils de 5 membres, participant dans le Conseil National des Tribunaux Populaires. Près des tribunaux populaires on a établi les organismes du procureur du peuple et du procureur général du peuple. Par ailleurs, les tribunaux populaires déployaient leurs activités strictement pour juger les crimes de guerre et les crimes contre le peuple, bien définis par la loi. L'activité des tribunaux populaires prit fin progressivement. En 1950 l'Instance Suprême des Tribunaux Populaires a cessé de fonctionner. (Ordre-en-Conseil 73/1950 le 11/3.)

C'est en automne de l'année 1945 que l'Assemblée Nationale Provisoire commença son activité de *législation*, après la libération totale du pays, étant complétée par les délégués de ces territoires. À l'occasion de la session du mois de septembre 1945 l'Assemblée Nationale Provisoire a révisé les dispositions les plus importantes du Gouvernement National Provisoire et du Comité Politique. (En général elle insérait dans le recueil des lois celles qui formaient matière législative.¹⁷) En adoptant la nouvelle loi électorale (loi VIII. de l'année 1945) elle établissait les conditions nécessaires pour que l'Assemblée Nationale élue selon le principe de la souveraineté du peuple puisse exercer le pouvoir suprême à la place des organes provisoires.

La loi VIII. de l'année 1945 a réglementé à nouveau tout le *système d'élection* sur la base de l'égalité civique absolue. La seule donnée numérique prouve le caractère démocratique du nouveau système d'élection: le nombre des personnes ayant le droit de vote a plus que doublé par rapport au chiffre d'avant guerre. La large base sociale du procédé d'élection, le démocratisme du système de candidature, ainsi que les garanties étendues du vote secret permettent

¹⁷ Lois promulguées par l'Assemblée Nationale Provisoire: La loi I. de l'année 1945 a promulgué la décision de l'Assemblée Nationale Provisoire par l'intermédiaire de laquelle elle se déclarait le dépositaire de la souveraineté nationale, la loi II. de l'année 1945 statue de l'exercice du droit de nomination qui revient de droit au chef de l'Etat; loi III. de l'année 1945 sur le Conseil National, Supérieur loi IV. de l'année 1945 sur l'approbation de la déclaration de guerre à l'Allemagne, loi V. de l'année 1945 sur l'approbation de la convention d'armistice, conclue à Moscou le 20 janvier 1945, loi VI. de l'année 1945 sur l'approbation du décret gouvernemental relatif au partage des terres, loi VII. de l'année 1945 sur la promulgation des décrets relatifs à la juridiction populaire, loi VIII. de l'année 1945 sur les élections parlementaires, loi IX. de l'année 1945 sur la confirmation de la mémoire des soldats soviétiques tombés lors de la libération de Budapest, loi X. de l'année 1945 sur les revenus et les dépenses de l'année 1945.

de garder cette loi comme la règle juridique de base du système d'élection jusqu'à nos jours — soit avec plusieurs modifications — jusqu'à l'adoption de la loi III. de l'année 1966). C'est sur la base de cette loi que l'on a effectué le 4 novembre 1945 les élections générales parlementaires par l'intermédiaire desquelles la période des institutions provisoires prit fin.

En conséquence des obligations prises lors de la signature de la convention d'armistice il n'y avait que les partis qui du point de vue de leurs buts, de leurs dirigeants et de leur structure étaient considérés démocratiques, qui pouvaient participer aux élections. C'était le Comité National (l'organe central des comités nationaux) qui jugeait du caractère démocratique d'un organisme sur la base des prescriptions de la loi électorale. Le Comité National a désigné plusieurs organismes qui n'étaient pas membres du Front indépendant National, mais qu'il considérait comme des organismes démocratiques ayant le droit de participer aux élections (comme par exemple le Parti Radical, le Parti Populaire Démocratique), cependant parmi ceux-ci il n'y avait que le Parti Radical qui participa aux élections. (D'ailleurs le Parti Radical n'a obtenu qu'une fraction minime des voix, 0,14 pour cent.)

Par contre le Parti des petits propriétaires indépendants a donné sur la base des différents pactes la possibilité aux candidats des différents organismes non-membres du Front, de se présenter sur la liste de ses candidats. (Entre autres, il a donné la possibilité à différents candidats du Parti Populaire Démocratique de se présenter.)

Au cours des élections le Parti des petits propriétaires indépendants de structure politique hétérogène a obtenu 57 pour cent des voix. Cependant la proportion des voix des trois partis de gauche (Parti Communiste, Parti Social-démocrate, et le Parti Paysan National) qui se présentaient sur des listes séparées fut importante (ils ont obtenu ensemble 41 pour cent des voix). Un gouvernement de coalition s'est constitué après les élections. Le parti majoritaire obtint la fonction de premier ministre, plus tard la fonction de président de la République ainsi que la moitié des portefeuilles, tandis que les trois partis de gauche se partagèrent l'autre moitié des portefeuilles. En même temps on a régularisé le statut juridique des ministères, de manière que les ministres étaient responsables devant l'Assemblée Nationale. On a encore plus limité les délégations odieuses du gouvernement; il n'avait l'autorisation de prendre des dispositions exceptionnelles et des dispositions touchant la matière législative qu'en ce qui concernait les questions financières. On a exclu même de cela les lois établies par l'Assemblée Nationale (loi XI. de l'année 1945).

L'Assemblée Nationale a elle aussi fondé son Comité Politique. Elle lui a assuré un rôle proéminent parmi les comités de l'Assemblée Nationale. Il lui fut incombé invariablement la préparation des décisions politiques de haute portée, et outre cela, elle pouvait remplir d'autres tâches sur la base d'une règle de droit spéciale. Par contre on a supprimé sa fonction de suppléant de l'Assemblée Nationale. La structure du parlement et du gouvernement démontrait déjà la tendance du dénouement des luttes parlementaires qui, plus tard, s'est exprimé par l'union plus étroite des partis de gauche, par la formation du bloc de gauche en dedans du front, par la dispersion progressive de la majorité de droite du Parti des petits propriétaires indépendants, tandis que son aile gauche se rapprochait du bloc de gauche du front populaire. On peut

aussi constater que la coalition fonctionnait plus ou moins sans à-coup dans le domaine de la législation du droit public. Par contre les antagonismes politiques explosèrent en raison de différentes dispositions comme la purification de l'appareil d'Etat des éléments réactionnaires, la réduction de l'effectif de l'appareil d'Etat, les dispositions touchant le régime économique du pays; parmi celles-ci la définition des méthodes de stabilisation, les nationalisations proposées par les partis de gauche, les premières démarches qui visaient l'introduction de la planification économique, etc.

2. — *L'Assemblée Nationale a accepté au fond unanimement la forme de gouvernement républicain.* Par la loi I. de l'année 1946 la Hongrie fut déclarée république. Dans son préambule la loi déclare une liste des droits civiques, parmi ceux-ci surtout la liberté individuelle, le droit à la vie humaine exempte d'oppression, libre de crainte et de privation, le libre exercice du culte, le droit à la sécurité, le droit au travail et à une existence digne de l'homme, le droit à l'instruction, le droit de participer à la gestion de l'Etat et des autonomies dans le cadre de l'ordre public démocratique. Etant donné qu'elle qualifie ces droits de droits naturels et inaliénables, elle désigne l'idéologie de la majorité, qui, du point de vue des droits de l'homme, était basée sur le droit naturel.

D'ailleurs cette loi, dans le fond, ne fixe en effet que la situation juridique du président de la république et la place qu'il occupe dans l'organisme d'Etat. La loi IX. de l'année 1945 précise les droits des ministères et des ministres, la loi VIII. de l'année 1945 résume le droit de vote, tandis qu'une loi séparée statue la défense des droits et celle du régime d'Etat républicain. Il serait donc difficile de considérer ce seul document comme une constitution; il n'y a cependant aucun doute que *l'ensemble des actes de législation mentionnés renferment déjà essentiellement presque tous les éléments d'une constitution écrite.*

En ce qui concerne *le statut juridique du président de la République* on peut dire que la loi décrit la position du président de la République sur la base des principes de la république parlementaire. Le président de la république était élu par l'Assemblée Nationale. Personne ne pouvait être élu deux fois. C'est le président de la république qui exerçait le pouvoir exécutif, mais strictement par l'intermédiaire du ministre responsable vis-à-vis de l'Assemblée Nationale; c'est lui qui nommait les membres du gouvernement, mais seulement après avoir consulté le Comité Politique. Concernant la législation, ses droits étaient limités. Le droit de veto lui revenait une seule fois, mais il devait obligatoirement se prononcer dans les 30 jours. Il devait proclamer dans les 15 jours le texte accepté de nouveau, par l'Assemblée Nationale. Il avait aussi le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale mais seulement sur la proposition du gouvernement ou des 2/5 des députés. Il répondait de toute son activité à l'Assemblée Nationale. L'Assemblée Nationale pour ainsi dire ne pouvait lui demander compte que d'après les règles de la responsabilité ministérielle.

La loi VII. de l'année 1946, sur la défense de droit pénal de la république se rattache directement à la loi républicaine et est aussi importante du point de vue du développement de la constitution. Il qualifie crime tous les mouvements dirigés pour le renversement de la République. La loi X. de l'année 1946 dispose explicitement de la protection intensifiée des droits fondamentaux des citoyens prévus dans la loi I. de l'année 1946.

La loi XIX. de l'année 1946 déroge les règles juridiques antérieures qui portent atteinte à la liberté individuelle, à l'égalité des droits et à la dignité

humaine de ceux qui travaillent. La loi XXII. de l'année 1946 révoque sous le cadre de l'égalité en droit des femmes la limitation de leur admission à l'université et aux écoles supérieures. La loi XXXIII. de l'année 1946 garantit le libre exercice du culte et l'égalité des confessions. La loi IV. de l'année 1947 supprime les rangs et les titres pour la plupart de caractère féodal que font outrage à l'égalité des droits.

Les deux règles juridiques de la nationalisation touchent le cercle des rapports juridiques par l'extension de la propriété de l'Etat: les lois relatives à la nationalisation des charbonnages (loi XIII. de l'année 1946) et en liaison étroite avec cela, à la nationalisation des usines thermique de la distribution électrique et des lignes de transport d'énergie (loi XX. de l'année 1946). La loi XVII. de l'année 1947 dispose du plan économique triennal et des autorisations particulières assurées aux organismes du gouvernement et de l'Etat ont une importance de droit constitutionnel. La loi promulgante du traité de paix date de la même époque, dans ses dispositions politiques elle prescrit de nouvelles obligations dans le domaine du développement démocratique de l'ordre public et de la sauvegard des libertés publiques (loi XVIII. de l'année 1947).

3. — Comme nous l'avons déjà mentionné, en conséquence des luttes de plus en plus aiguës dans au seins et en partie en dehors du parlement, le parti majoritaire du parlement s'est décomposé et il y eut des décalages importants dans les rapports de forces politiques.

Les luttes politiques dans l'enceinte et en dehors du parlement créèrent une situation particulière en été 1947. Le parti majoritaire du parlement s'est décomposé en différentes tendances et en différents groupes politiques. Le gouvernement de coalition s'appuyait sur une majorité dont la force principale était la classe ouvrière, la paysannerie pauvre ainsi que les partis du bloc de gauche qui représentaient les intérêts des intellectuels progressistes. L'aile gauche du Parti des petits propriétaires indépendants, qui représentait les couches des paysans moyens, collaborait avec eux. Ces circonstances instables du parlement ont nécessité l'ouverture d'une nouvelle campagne électorale. A part les quatre partis qui constituaient la coalition gouvernementale et qui se concentraient dans le Front Indépendant, il y avait six partis d'opposition qui se présentèrent aux élections en automne 1947. Le centre et l'aile droite du Parti des petits propriétaires se sont présentés sous la forme de partis séparés.

Une forte majorité de gauche s'est constituée au parlement comme le résultat de ces élections. Le tableau ci-dessous des résultats des élections illustre bien ce fait:

Parti:	Nombre des voix	Pourcentage	Mandats
Parti Communiste Hongrois	1,113,050	22.2684	100
Parti des petits propriétaires indépendants	769.763	15.4004	68
Parti Social-démocrate	744.641	14.8978	67
Parti Paysan National	415.465	8.3121	36
Front de l'Indépendance	3,042.919	60.8787	271

Camp des Femmes Chrétiennes	69.536	1.3912	4
Parti Populaire Démocratique	820.453	16.3145	60
Parti de l'Indépendance Hongroise	670.547	13.6154	49
Parti Radical	84.169	1.6839	6
Parti Dém. Hongrois. Indép.	260.420	5.2101	18
Parti Dém. Bourgeois	50.294	1.0062	3
<hr/>			
Les partis d'opposition	1,955.419	39.2213	140

Les partis de la coalition ont donc obtenu ensemble plus de 60 pour cent des voix, dont le Parti Communiste avec un pourcentage de 22 pour cent devint le plus grand parti du pays. Cette majorité de gauche du parlement a créé la possibilité de réaliser le programme des partis de gauche en se basant en général sur la législation dans le cadre parlementaire. Ce programme s'était fixé pour objectif l'appropriation, la nationalisation par l'Etat des moyens de production les plus importants. En conséquence on a nationalisé en automne 1947 les grandes banques ainsi que les entreprises commerciales et industrielles de grande importance étant du ressort des intérêts des grandes banques. (Loi XXX. de l'année 1947), au printemps 1947 l'industrie minière de bauxite et l'industrie de l'aluminium (loi XIII. de l'année 1948), ainsi que d'autres branches industrielles et en général les entreprises industrielles qui avaient plus de cent employés (loi XXV. de l'année 1948). Ainsi la majeure partie des moyens de production de l'économie nationale, sauf l'agriculture, devint propriété de l'Etat. Il faut mentionner qu'en conséquence de la réforme agraire effectuée en 1945, la proportion de la propriété de l'Etat devint aussi importante dans l'agriculture. (Les exploitations forestières, les fermes pilotes, les entreprises industrielles importantes de l'agriculture qui était du ressort des grandes propriétés, etc.) En été 1948 on a commencé à établir les formes de coopératives socialistes groupant les petites propriétés des paysans (exploitations collectives).

L'élargissement de la propriété de l'Etat apportait une importante réforme de l'organisme de l'Etat et des fonctions d'Etat. Les organes de l'administration économique qui dirigeaient directement l'organisation de la production ont pris forme. Cette organisation s'est développée progressivement en passant par des états provisoires. Le Conseil Général Economique — (qui se constituait des ministres dirigeant les secteurs économiques et qui fonctionnait pour ainsi dire comme un conseil des ministres restreint) fondé en automne 1945 remplissait encore en premier lieu des fonctions publiques. Sa tâche principale était de faire échec aux forces d'inflation et la préparation de la stabilisation. La loi qui disposait du plan triennal a fondé en 1947 l'Office National du Plan qui obtient aussi l'autorisation de pouvoir à des tâches concernant la direction de la production, ceci dans l'intérêt de la réalisation du plan. À la fin des grandes nationalisations on a fondé le Conseil de l'Economie Nationale (loi XVI. de l'année 1949), qui fonctionnait comme l'organisme du gouvernement destiné à régir l'économie. D'une part il unissait les portefeuilles économiques, en outre il dirigeait les organes fonctionnels les plus importants dans le domaine de la direction de l'économie en agissant dans les attributions du gouvernement (Bureau Central de la Statistique, Office National du Plan, etc.). En ayant pris en charge les tâches relatives à la direction de la production, la structure des ministères d'est en même temps transformée. À la place de l'unique ministère

de l'industrie prévu auparavant pour remplir formellement les fonctions publiques, on a fondé plusieurs ministères pour chacune des branches industrielles; parmi leurs fonctions, les tâches relatives aux fonctions publiques et à la gestion de la production étaient au premier plan.

A cette époque *l'organisation judiciaire* a subi elle aussi un changement important. Les tribunaux populaires ont été supprimés; cependant à la fin de 1947 le danger social intensifié des délits économiques exigeait la fondation des tribunaux ouvriers (loi de l'année 1947). Ces tribunaux ouvriers se composaient de 4 assesseurs ouvriers de grande entreprise et d'un juge professionnel, à la compétence de ce tribunal appartenaient les délits économiques déterminés par la loi.

La loi XI. de l'année 1949 a introduit la veille de l'adoption de la constitution la participation des assesseurs populaires dans tout le domaine de la justice pénale. Entre temps la loi II. de l'année 1948 a supprimé les tribunaux administratifs, puis les tribunaux des conflits et par cela l'organisation unitaire des tribunaux s'est constituée. Il faut mentionner à part dans le cadre de la législation de cette période la nouvelle loi sur la nationalité loi LX. de l'année 1948 qui a conclu l'égalité en droit des femmes dans le domaine des rapports de nationalité. (Cette loi fut la base du droit hongrois de nationalité jusqu'en 1957.)

4. — Comme un effet réciproque des changements survenus dans le système économiques de la société, *les circonstances politiques du pays* ont subi aussi d'importantes modifications. Au printemps 1948 les deux partis ouvriers ont fusionné sur la base de l'idéologie marxiste-léniniste. Les deux autres partis de la coalition gouvernementale, le Parti des petits propriétaires indépendants et le Parti Paysan National ont adopté le programme politique qui voyait la perspective du développement du pays dans le socialisme. En raison de son importance et de son organisation politique la classe ouvrière, respectivement son parti unitaire devint de facto la force dirigeante de la vie politique. Tout cela ensemble signifiait qu'il est survenu un changement qualitatif dans son caractère politique. Le pouvoir des ouvriers et des paysans était un pouvoir qui renfermait tous les critères essentiels de la dictature du prolétariat. À ce propos nous devons rappeler que la théorie marxiste-léniniste considère que le caractère essentiel de la dictature du prolétariat n'est pas seulement et même pas en premier lieu le recours à la force, mais l'union des classes et des couches de travailleurs survenue à la base du programme socialiste. Ceci se reflète bien entre autres dans la thèse léninienne agréée d'une manière générale comme la détermination de la dictature du prolétariat: "La dictature du prolétariat est une alliance de classe de forme particulière entre le prolétariat, les travailleurs d'avant-garde et un nombre élevé de travailleurs qui n'appartiennent pas à la couche du prolétariat (petits bourgeois, petits propriétaires, paysannerie, intellectuels, etc.) ou entre leur majorité — alliance contre le capitalisme, pour le renversement du capital, pour l'oppression totale des aspirations vers la restauration de la bourgeoisie, pour la fondation définitive et la consolidation du socialisme." (Lénine, 29 Bp 1953, p. 387.)

Sous l'effet du développement de la Hongrie après l'année 1945 une variante démocratique populaire de la dictature du prolétariat a pris forme semblablement aux autres Etats de l'Europe de l'Est et du Sud-est. Comme il est connu, ceci s'accorde du point de vue de l'essence de classe avec la variante

soviétique de la dictature du prolétariat. Ces différences proviennent du processus déviant du développement historique, d'un grand nombre de traits déviants du mécanisme du pouvoir politique. Ces différences motivent ensemble la définition coutumière du pouvoir public démocratique populaire, que dans le fond c'est une dictature du prolétariat sans la forme soviétique.

Les conséquences du changement du caractère du pouvoir politique se sont manifestées non pas tant en dedans de l'organisme de l'Etat que dans la transformation du mécanisme social qui est la base de l'exercice du pouvoir. Au printemps de l'année 1949 le *Front Indépendant National s'est réorganisé*. Ce nouvel organisme fut fondé sous le nom de Front Populaire Indépendant Hongrois par le parti unitaire de la classe ouvrière (Parti des Travailleurs Hongrois), le Parti Paysan National, le Parti des petits propriétaires indépendants, le Conseil Central des Syndicats, l'Union Nationale des Paysans Travailleurs et des Terrasiens, l'Union Démocratique des Femmes Hongroises et l'Union Populaire de la Jeunesse Hongroise. Les deux anciens partis d'opposition qui représentaient la couche moyenne urbaine ainsi que le Parti Démocratique Indépendant s'y sont affiliés. Concernant le caractère du nouveau front populaire il dévie qualitativement de son prédécesseur. Tandis qu'auparavant le Front Indépendant était l'alliance vague des partis politiques fondés pour assurer un appui à la coalition gouvernementale, plus tard la formation du nouveau front populaire documentait que les organismes qui se concentrent dans le front populaire reconnaissent les résultats de la transformation socialiste de jusqu'alors, qu'ils adoptent le programme de la construction du socialisme et par cela la conception marxiste-léniniste de l'exercice du pouvoir politique qui considérait la classe ouvrière comme la force sociale dirigeante de la transformation socialiste et qui refuse en même temps toute liberté politique aux organismes politiques qui prétendent à la restauration de l'ordre social capitaliste.

C'est sur la base sociale du nouveau mouvement du Front Populaire que l'on a commencé la démolition des restes de l'ancien système d'Etat et de droit, et la construction du nouveau système d'Etat et de droit déjà du type socialiste.

IV. LA CONSTITUTION DE 1949 ET SES MODIFICATIONS

Simultanément avec le déploiement des possibilités de la transition au socialisme l'idée de la fondation d'une constitution du type socialiste est survenue. Dans sa déclaration-programme (9 mai 1948) le parti ouvrier unitaire, le Parti des Travailleurs Hongrois — lorsqu'il ébauchait dans ses détails les tâches à réaliser au cours du passage au socialisme, littéralement les tâches à réaliser dans l'intérêt du développement vers le socialisme, parmi les perspectives de développement touchant le système politique, il mentionne aussi la nécessité de l'établissement de la constitution démocratique populaire." Le Parti considère qu'il faut établir la loi fondamentale de la démocratie populaire, afin de pouvoir sanctionner dans la constitution par la force de la loi les droits et les devoirs des citoyens, les changements fondamentaux de l'ordre national économique et social, le caractère populaire de la République Populaire Hongroise."¹⁸

¹⁸ La déclaration-programme et les status du Parti des Travailleurs Hongrois. Budapest, page 26.

Par contre il était évident que le parlement qui fut élu en 1947 à la base d'un programme non-socialiste ne pouvait être appelé à établir et à accepter une constitution du type socialiste. Le présidium du Front Populaire réorganisé a sollicité le 6 avril 1949 le gouvernement de proposer au président de la république la dissolution de l'Assemblée Nationale et d'organiser de nouvelles élections.¹⁹

La date des *nouvelles élections* fixée par le président de la république fut le 15 mai 1949. Conformément aux conceptions du nouveau front populaire, ce ne fut pas les candidats de certains partis, mais les candidats du mouvement du Front Populaire qui se présentèrent aux élections. L'appel électoral du Front Populaire a résumé les changements survenus depuis 1945 dans l'ordre social, politique et économique, il désignait la voie socialiste du développement et en même temps les changements prévus concernant le caractère du pouvoir public.²⁰ On peut donc considérer que les élections du mois de mai 1949 étaient un référendum qui était appelé à approuver le passage au programme socialiste. Au cours des élections 94,7 pour cent des électeurs ont voté (6,3 pour cent étaient absents), 2,5 pour cent ont voté contre le Front Populaire, ce qui veut dire que 91 pour cent des électeurs ont voté pour le programme et les candidats du Front Populaire.

Le Gouvernement a nommé la *Commission préparatoire* de la constitution le 27 mai 1949. Le texte du projet de la constitution fut divulgué par le Gouvernement le 5 août 1949. Par la suite, ce projet fut débattu pendant une semaine par des assemblées populaires, dans les entreprises et les organismes sociaux. Les 17 et 18 août 1949 la proposition du Gouvernement a été discutée au parlement, respectivement a été acceptée unanimement par les députés. La constitution fut proclamée dans l'Officiel le 20 août 1949 — comme la loi XX. de l'année 1949 — et selon la disposition renfermée dans le paragraphe 75 de la constitution, elle entra en vigueur par sa proclamation.²¹

Depuis cette date la Constitution a été modifiée plusieurs fois concernant certains détails.²² Tout récemment — au mois d'avril de cette année — a eu

¹⁹ Le mandat de l'Assemblée Nationale élue en 1947 était valable pour une durée de quatre ans. Selon la loi I. de l'année 1946 le président de la république avait le droit de dissoudre l'Assemblée Législative avant l'expiration de son mandat mais seulement au cas où "le gouvernement fait une proposition à ce sujet ou si les 2/5 des députés de l'Assemblée Nationale le demandent sous forme de transmission". (paragraphe 10).

²⁰ "Nous voulons et nous allons développer notre république au sens étroit du mot, en république populaire" — déclara l'appel électoral. Cf.: Szabad Nép, avril 1949 No. 17.

²¹ Une loi particulière, la loi XXI de l'année 1949 contenait des dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de la constitution. Cette loi déclare que l'on doit considérer l'Assemblée Législative élue le 15 mai 1949 comme une assemblée nationale élue à la base de la constitution. En application de cette loi c'est le président de la république qui exerce les fonctions du chef d'Etat jusqu'à l'élection du présidium de la République Populaire. L'Assemblée Nationale a élu le Prédidium (le Conseil présidentiel) de la République Populaire à sa séance du 23 août.

²² Selon l'alinéa (3) du paragraphe 15 de la loi XX. de l'année 1949 "pour modifier la constitution le deux tiers des voix des députés est nécessaire". Pour donner une information complète nous énumérons ici toutes les modifications qui ont été effectuées jusqu'à présent. Cependant nous notons que nous reviendrons séparément sur une partie de ces modifications plus tard en traitant le développement de certaines institutions.

lieu une révision générale de la Constitution s'étendant sur tous les chapitres de celle-ci (loi 1^{er} de 1972). Cette révision — pour employer les expressions de l'exposé des motifs de la loi — a mis en harmonie le texte de la Constitution avec l'évolution socialiste qui s'est accomplie pendant le dernier quart de siècle. Les modifications apportées à la Constitutions expriment dans leur ensemble une nouvelle situation historique, notamment que la société hongroise a déjà dépassé la période initiale de l'édification socialiste et elle a créé les institutions fondamentales de l'ordre socialiste. La révision dont il s'agit a été mis en relief aussi le fait que l'établissement de ce fait n'a pas exigé catégoriquement l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle Constitution. Même avec des modifications, c'est la loi XX de 1949 qui est aujourd'hui encore en vigueur comme la Constitution, comme la loi fondamentale du pays.

L'on sait que la plupart des pays de démocratie populaire ont choisi une autre solution. Ils ont en général abrogé les Constitutions démocratiques-populaires antérieurement adoptées et ils ont clos la période initiale de l'édification socialiste par une nouvelle Constitution comprenant quasi le programme d'une évolution ultérieure également; la période historique ainsi close a manifesté encore sensiblement les signes d'un passage du capitalisme au socialisme et ceci dans le domaine entier du régime social donc sur les terrains des rapports politiques, économiques, sociaux et culturels également. Je mentionne seulement à titre de renseignement que les nouvelles Constitutions en vigueur ayant mis fin à la période initiale de l'édification socialiste ont été adoptées en Tchécoslovaquie en 1960, en Yougoslavie en 1963, en Roumanie en 1965, dans la République Démocratique Allemande en 1968 et en Bulgarie en 1971.

Pour commencer nous devons examiner de plus près les motifs pour lesquels en Hongrie on n'a pas engagé ce chemin? *Quelles étaient les raisons pour lesquelles au lieu d'élaborer une nouvelle Constitution on s'est contenté que la*

Par la modification des articles 36 et 39 de la loi IV. de l'année 1950 on a supprimé les cours d'appel qui s'inséraient les tribunaux d'appel qui s'inséraient entre les tribunaux départementaux et la Cour suprême ainsi que les Parquets supérieurs qui fonctionnaient auprès de ces derniers. La loi VI. de l'année 1953 a établi l'institution du premier vice-président et des vice-présidents du Conseil des ministres et a élargi le conseil des ministres en y ajoutant le président de l'Office National du Plan; — La loi VIII. de l'année 1954 a modifié les articles 20, 25, 29, 31, 33, et 34 de la constitution tout en prenant en considération les changements intervenus dans le développement des conseils locaux. La loi II. de l'année 1957 a changé la dénomination du Conseil des ministres figurent dans la constitution en "gouvernement révolutionnaire ouvrier-paysan hongrois". En modifiant l'article 24 la loi a décidé de ne pas énumérer chacun des ministères, mais de régler cette question par une loi à part; enfin elle a régleménté à nouveau les armoiries et le drapeau du pays (paragraphes 67 et 68).

Antérieurement à la modification effectuée par la loi II. de l'année 1957, la constitution renfermait l'énumération des ministères. Par conséquent les changements fréquents dans l'organisme de l'Etat touchaient souvent les dispositions de la constitution relatives aux ministères. Les lois suivantes renfermaient des modification de la constitution à ce sujet: loi IV. de l'année 1950, loi I. de l'année 1951, loi I. de l'année 1952, loi IV. de l'année 1953, loi VI. de l'année 1953, loi III. de l'année 1954, loi VII. de l'année 1954, lois II. et IV. de l'année 1955 et loi III. de l'année 1956.

Après la loi II. de l'année 1957 — avant la réforme de la Constitution effectuée tout récemment — il y eut des réformes de constitution à deux reprises, à savoir la loi III. de l'année 1970 et la loi I. de l'année 1971 qui ont modifié les dispositions de la constitution relatives aux conseils locaux.

révision de la Constitution antérieure. On doit porter attention à cette question d'autant plus que la connaissance de cette divergence facilite considérablement l'appréciation adéquate des traits spécifiques de l'évolution constitutionnelle hongroise. En analysant ces causes je dois de nouveau évoquer des données chronologiques, données qui dans ce cas possèdent une importance particulière, on pouvait dire une importance de principe.

Je dois attirer l'attention tout d'abord au fait que par la loi XX. de 1949 portant Constitution de la Hongrie, ce pays était le dernier parmi les Etats de démocratie populaire pour adopter une nouvelle Constitution. La première Constitution démocratique populaire a été adoptée en Yougoslavie déjà en 1946, en Bulgarie en 1947, en Roumanie et en Tchécoslovaquie en 1948, donc toutes avant l'adoption de la Constitution hongroise. Une exception en la matière est peut-être la Pologne ou en 1947 on a adopté, il est vrai, une Constitution dite inachevée portant réglementation des organes centraux de l'exercice du pouvoir d'Etat, mais une Constitution complète n'a été adoptée qu'en 1952. Or, c'est probable que ce n'est pas un jeu de l'hazard que parmi les pays de démocratie populaire la Pologne est la seule dont la Constitution écrite n'exprime pas encore évolution qui s'est accomplie pendant les derniers vingt ans. En Pologne sont actuellement en cours des travaux visant soit la modification de la Constitution soit l'élaboration d'une nouvelle. Quant à la solution à laquelle on va aboutir, il est difficile de faire des prédictions. En tous cas notre argumentation s'appuyant sur un ordre chronologique serait corroborée si en Pologne on suivait une voie semblable celle de la Hongrie.

Du reste en évoquant les données chronologiques je désire seulement faire voir les tendances générales ou les tendances plutôt générales. Par conséquent, je me crois dispensé d'examiner certaines questions spéciales comme par exemple des circonstances particulières ayant accompagné l'élaboration et l'adoption de la première Constitution de la République Populaire Allemande. Par ailleurs la préparation de la Constitution de la République Démocratique Allemande a précédé l'élaboration de la Constitution hongroise. Je crois que je peux également omettre l'exposé des questions particulières de l'évolution de la Constitution de l'Albanie.

Les intervalles relativement pas trop grands entre l'adoption des différentes Constitutions gagnent une importance de principe si l'on considère qu'en Europe l'arrangement et la consolidation des lignes politiques ont eu lieu dans les premières années après la deuxième guerre mondiale, donc précisément dans les années mentionnées à savoir entre 1946 et 1949. A nos jours on peut déjà constater que la reconnaissance du fait que l'évolution démocratique-populaire, le passage au socialisme peut s'accomplir aussi par une voie relativement pacifique (pour ainsi dire dans une certaine mesure dans des formes parlementaires et dans des cadres constitutionnels) est due d'une part à la formation des relations internationales notamment à la consolidation de la position de l'union Soviétique en Europe orientale et d'autre part aux expériences tirées de l'évolution intérieure des pays de l'Est et du Sud-Est de l'Europe. En même temps il est devenue une thèse généralement acceptée que l'Etat socialiste démocratique populaire peut être considérée comme une espèce particulière de la dictature du prolétariat, à côté d'une autre espèce de cette dernière, notamment de l'Etat soviétique socialiste.

C'est ici que nous arrivons à un *trait spécifique de la Constitution hongroise*

de 1949, à savoir que parmi les Constitutions des démocraties populaires la Constitution hongroise était la première pour formuler cette reconnaissance. Autrement dit: parmi les Constitutions des démocraties populaires la première était la Constitution hongroise qui a été préparée et adoptée sciemment comme Constitution socialiste, comme Constitution de la dictature du prolétariat.

À première vue, peut surprendre notre constatation que des Constitutions démocratiques populaires antérieurement adoptées manquent une formulation consciente de la dictature du prolétariat et un programme socialiste, malgré que l'analyse des textes des Constitutions dont il s'agit le démontre sans aucun doute. En ce qui concerne le caractère du pouvoir d'Etat les Constitutions démocratiques populaires de la première période ont fait usage du concept général du pouvoir populaire et sur cette base elles ont établi en général une certaine démocratie "plébéienne" dans les cadres d'une telle démocratie — en interprétant les dispositions de la Constitution dans un sens extensif — trouvent leur place en effet aussi les institutions de la dictature du prolétariat en formation. Par ailleurs, en ce qui concerne les objectifs du socialisme (comme par exemple la liquidation de l'exploitation) au lieu de ces objectifs nous trouvons en général des vastes programmes sociaux, sur la base desquelles la transformation socialiste peut prendre son commencement également. Parmi les dispositions constitutionnelles ayant trait au système du mécanisme politique fait défiant la constatation du rôle dirigeant du parti marxiste-léniniste. On pourrait continuer encore cette énumération, mais ce que nous venons de dire suffira peut — être pour démontrer que les Constitutions démocratiques populaires de la première période laissent au moins dans l'obscurité certains signes essentiels de l'Etat socialiste. D'autre part il n'est pas douteux non plus que ces Constitutions en tant que Constitutions typiquement transitoires ont assuré des cadres relativement amples pour la transformation sociale et qu'elles n'ont nullement empêché que dans leur cadre puissent être jetés les fondaments du socialisme. C'est par ce fait qu'on peut expliquer que ces Constitutions, avec des modifications en général insignifiantes ont pu rester en vigueur pendant la période initiale entière de l'édification du socialisme.²³

Ils doivent être analysés d'une façon détaillée les traits spécifiques de la Constitution hongroise de 1949 qui résultent précisément du fait que la Constitution a voulu mettre nettement en relief la tendance expressément socialiste de la transformation sociale ainsi que le caractère socialiste, n'admettant aucune équivoque, du nouveau pouvoir d'Etat formé au cours de l'évolution ayant eu lieu après la deuxième guerre mondiale. C'est par ce fait qu'on peut expliquer avant tout que la Constitution a renforcé plusieurs dispositions ayant plutôt le caractère d'un programme, et ceci notamment dans ces chapitres caractérisant les traits politiques et économiques du régime sociale et dans ceux relatifs à certaines institutions de l'organisme d'Etat et aux droits et les devoirs des citoyens. Ces dispositions de la Constitution n'ont reçu une application pratique que par effet de la législation courante, successivement, pendant plusieurs années. Du reste, l'application pratique de ces dispositions a dans la plupart, réagi aussi sur la Constitution même. (Elle a comporté ou bien la modification de la

²³ Il est notoire qu'il y a une seule exception. Notamment en Roumanie la nouvelle constitution de 1952 a relayé celle de 1948. Nous estimons négligeable l'étude des circonstances spéciales qui sont en rapport avec ce fait, étant donné que cette exception ne touche pas les tendances générales.

Constitution ou a produit un effet sur l'interprétation des dispositions en question de la Constitution.) Pour cette raison, comme nous allons de démontrer d'une façon plus détaillée en ce qui suit, l'évolution de la Constitution hongroise va de pair avec le processus de la mise en oeuvre de la Constitution, avec son introduction dans la pratique. Néanmoins, nous allons encore indiquer certaines thèses constitutionnelles de programme qui jusqu'ici n'ont pas été appliquées ou qui ne peuvent être mises en pratique que par les correctifs apportés à la Constitution par son récent amendement.

Après ce que nous venons de dire il est également facile à comprendre que la Constitution actuelle modifiée ne contient pour ainsi dire aucune disposition de programme en dehors de la déclaration que la Constitution vise l'édification intégrale du socialisme. Par ailleurs, lors de la préparation de la révision de la Constitution est avancée au premier plan aussi l'étude de la question de savoir s'il est justifié — et dans l'affirmative dans quelle mesure — d'insérer dans la Constitution *de thèse renfermant plutôt des programmes*. La solution apportée à cette question nous conduit une fois de plus à des problèmes allant au delà du développement de la Constitution hongroise et présentant un caractère plus général de principe. C'est bien connu que les Constitutions socialistes, au moins en principe, établissent les institutions fondamentales d'une société se développant et se modifiant sans cesse et ceci sur la base d'un programme à long termes, élaboré sur une base scientifique. La Constitution elle-même est une loi fondamentale d'une période plus longue. On peut se demander, ou peut-on tirer une ligne de séparation entre la Constitution et un programme politique s'étendant sur une période plus longue.

La réponse à cette question est rendue plus difficile par le fait que l'exigence qu'on forme à l'égard des institutions est elle-même d'une double nature. L'opinion publique de la société voit dans la Constitution avant tout un acte solennel exprimant les conceptions politiques d'une période donnée. D'autre part, cela va de soi que malgré tout la Constitution est une loi, un document juridique, faisant partie du système de droit et que par conséquent, elle doit contenir du droit valable à être réalisé comme tel. En considérant la chose sous cet aspect, on doit tenir compte du fait que la Constitution — comme le droit en général — exerce une fonction stabilisatrice et conservatrice et qu'elle est relativement moins propre à exprimer les grands mouvements sociaux en cours. Le problème résultant de ce double caractère de la Constitution se présente avec une netteté particulière dans les différentes phases de l'évolution socialiste. En la matière il s'agit de période expressément transitoires dans lesquelles avancent au premier plan non pas la stabilisation et la conservation des conditions existantes, mais au contraire la liquidation de celles-ci ainsi que l'appuie donnée aux conditions d'un nouveau type faisant leur apparition. Dans des périodes de cette nature c'est un phénomène plutôt général que ce n'est pas la caractère juridique de la Constitution qui est mise en relief, mais que la Constitution est considérée plutôt comme un programme politique particulier ou bien que cet aspect de la Constitution qui est considéré comme son élément le plus essentiel. Ainsi par exemple la première Constitution socialiste, à savoir la Constitution soviétique (de la Russie) de 1918 a été considérée comme un "programme de travail" dont la fonction principale devait être de réunir dans un organisme étatique unifié les soviets spontanément nés et présentant nombre de variétés. La Constitution soviétique de 1924 a dans la suite englobé dans une

unité les Républiques soviétiques formées à des époques différentes et manifestant beaucoup de traits spécifiques; de cette façon cette Constitution a jeté les fondements de l'organisme étatique de l'Union soviétique, formé sur des bases uniformes. En examinant les Constitutions plus récentes des démocraties populaires nous devons constater qu'elles présentent déjà des divergences essentielles. Dans certaines de ces Constitutions les dispositions — programmes — sont relativement insignifiantes, pendant que dans d'autres elles sont extrêmement nombreuses.

En tenant compte de tout ceci il semble que la solution actuelle qui s'est formée au cours du développement de la Constitution hongroise et qui met au premier plan le caractère juridique de la Constitution signale dans un certain sens de nouveau un tournant. Cette solution indique qu'aussi dans l'évolution constitutionnelle socialiste est arrivée une étape, dans laquelle la Constitution a pour tâche primaire de stabiliser et conserver les institutions déjà formées. C'est un des aspects de cette situation que dans la plupart des pays de démocratie populaire l'idée du contrôle de la constitutionnalité a gagné du terrain et que cette idée s'est institutionnalisée dans les Constitutions mêmes. Du reste, les tâches en connexité avec le contrôle de la constitutionnalité ont été formulées de plusieurs côtés aussi dans la Constitution hongroise.

Ce que nous venons de dire contribueront peut-être à caractériser les traits les plus généraux du développement de la Constitution hongroise et à l'expliquer les motifs qui ont conseillé, qu'en s'appuyant sur les réserves pas encore épuisées de la Constitution de 1949 on accomplisse les tâches résultant de la constitutionnalisation des institutions de l'étape actuelle de l'évolution, non par constitutionnalisation des institutions de l'étape actuelle de l'évolution, non pas par l'élaboration de nouvelle Constitution mais par la révision de la Constitution.

V. LE DÉVELOPPEMENT DES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES DU RÉGIME SOCIAL

Dans les Constitutions socialistes une place spéciale revient aux normes qui sont appelées à exprimer et à définir les institutions fondamentales et les principaux traits de l'ensemble du régime social de l'Etat respectif. Quant au caractère et les fonctions de ces normes une vive discussion avait lieu dans la littérature socialiste du droit jusqu'au dernier temps. Les positions prises dans cette discussion ont exercé une influence aussi sur le développement de la formation des différents parties et chapitres des Constitutions socialistes. C'est pourquoi lors de l'analyse du développement de la Constitution hongroise cette question doit être également effleurée.

Selon certaines opinions extrêmes ces thèses constitutionnelles ne sont pas du tout les normes juridiques; elles ont plutôt la valeur d'un programme politique. Et même ceux qui admettent leur caractère juridique ils les considèrent qu'elles sont de même nature que les déclarations insérées au préambule ou places au devant des textes positifs des Constitutions. Selon cette manière de voir il est donc au point de vue de leur appréciation juridique indifférent si des thèses se présentent dans une forme déclarative ou bien elles sont insérées parmi les articles de la Constitution sous une forme plus juridique. En dernière analyse des opinions semblent être appuyées par certaines Constitutions socia-

listes lesquelles ont inséré dans les chapitres relatifs à la réglementation des institutions fondamentales du régime social beaucoup de normes ayant le caractère d'un programme.

Les représentants de l'autre manière de voir extrême sont par contre d'avis qu'on peut négliger le contenu rigoureusement politique des normes constitutionnelles relatives au régime social. Ces normes sont considérées par eux tout simplement comme des principes fondamentaux juridiques qui ont été repris de la matière des règles de droit de certaines branches du droit (par exemple droit civil, droit du travail etc.) et insérées dans la Constitution. Par conséquent, sauf certaines exceptions, ils ne considèrent pas ces normes comme appartenant à la matière du droit constitutionnel. Ces normes de la Constitution ne sont donc susceptibles d'être analysées qu'en connexion avec la matière des branches du droit respectif, comme des principes juridiques agissant sur l'interprétation et l'application pratique de cette matière. C'est curieux que les représentants de cette manière de voir exigent pour le plupart l'élargissement de la matière réglementée par les Constitutions. Sans égard à la portée politique des différentes institutions juridiques, ils estiment que les dispositions le plus générales de toutes les branches du droit doivent faire partie de la Constitution.

Même si toutes les deux de ces thèses ont certaines constatations dignes de considération, il nous semble néanmoins que chacune des deux manières de voir extrêmes se prête à des malentendus, à cause notamment de leurs exagérations. En effet, les normes des Constitutions socialistes ayant trait au régime social doivent être considérées comme des expressions juridiques primaires des opinions politiques régnant dans le pays donné. Dans l'Etat socialiste — même si c'est seule partie politique qui y fonctionne — une très grande importance revient au fait que de temps en temps, et surtout dans les périodes de la préparation des constitutions les conceptions politiques relatives aux institutions sociales les plus importantes reçoivent une rédaction exacte et juridiquement précise. Ces conceptions, comme telles, agissent directement sur l'activité de tous les organismes politiques et ceci indépendamment du fait que cette activité est réglementée par le droit ou elle ne l'est pas. Il faut compter parmi ces organismes par exemple les partis, les fronts, populaire, mais aussi plusieurs autres organismes de la société déployant une activité politique qui, sans être des organes politiques proprement dits, jouent néanmoins un rôle politique important (comme par exemple les syndicats ou les unions de coopératives). Les normes constitutionnelles dont il s'agit exercent naturellement une influence directe aussi sur l'activité des organes d'Etat de la création et de l'application du droit. Pour cette raison nous croyons de pouvoir affirmer de bon droit que les normes constitutionnelles relatives au régime social peuvent être considérées comme un intermédiaire directe entre la politique et l'ensemble du système de droit. Elle agissent sans doute sur l'interprétation et l'application du droit, mais c'est surtout à travers la création du droit qu'elles agissent sur la formation des normes des différentes branches du droit, elles présentant donc pour ainsi dire une double face. Elles font

²⁴ Pendant un grand laps de temps on discutait sur les normes de caractère programme des constitutions socialistes. Cette question est analysée dans ses détails dans: *New elements in the evolution of socialist constitution*, by István Kovács, Akadémia Kiadó, Budapest, 1968. pp. 416—425.

partie de la matière juridique destinée à mettre en oeuvre certaines thèses constitutionnelles, sans perdre néanmoins leur caractère de droit constitutionnel ainsi que leur contenu politique qui caractérise les institutions de ce droit.

La récente révision de la Constitution en y insérant les conséquences tirées des changements sociaux intervenus pendant plus de vingt ans, a modifié la matière des chapitres avant trait au régime social presque dans tous leurs détails. C'est en premier lieu au moyen de ces nouvelles normes insérées dans la Constitution que se sont manifestées les conceptions politiques valables pour une période plus longue et qui possèdent au point de vue du système politique et économique de la Hongrie actuelle une importance décisive.

1. En cette matière il convient d'examiner d'abord le développement des thèses précisant *le contenu de classe* du pouvoir d'Etat hongrois. Nous devons voir notamment ce qui est resté inchangé et ce qui s'est changé depuis 1949. En 1949 comme aujourd'hui l'Etat est un Etat de la dictature du prolétariat. Comme s'est fait valoir alors, se fait valoir aujourd'hui également le rôle dirigeant de la classe ouvrière. Néanmoins, en conséquence d'une nouvelle stratification puissante de la société, le poids des différentes classes et couches de la société et la rôle qu'elles jouent dans l'exercice du pouvoir politique sont considérablement modifiés. C'était conformément aux conditions politiques de l'époque que la Constitution de 1949 a précisé que la République Populaire Hongroise est un „Etat des ouvriers et des paysans;” ou „se réalise l'alliance de la classe ouvrière et des paysans travailleurs” — dit le passage y relatif de la Constitution. La Constitution ne parle donc pas des classes et des couches moyennes ni des intellectuelles. C'est vrai, que la Constitution tient compte de ceux-ci également comme d'une base de classe du pouvoir, puisque elle déclare comme un principe général que dans la République Populaire Hongroise tout pouvoir appartient au peuple travailleur. Cette thèse cependant possède déjà une destination spéciale. Elle signale notamment que „ceux qui ne travaillent pas”, au pouvoir politique. C'était au fond cette thèse constitutionnelle qui a servi de base juridique a nombre de restrictions d'ordre politique et économique qui ont été appliquées dans la période initiale de l'édification socialiste aux membres des classes exploitrices. Du reste, la Constitution rappelée exprèssement la possibilité de faire usage de telles restrictions notamment dans les dispositions définissant la politique économique de l'Etat ainsi que certains droits des citoyens.

Lors de la définition du caractère du pouvoir d'Etat la Constitution modifiée emploie une formule entièrement nouvelle et beaucoup plus différenciée que la formule antérieure. Selon cette nouvelle formule le pouvoir d'Etat est exercé par la classe ouvrière alliée à la paysannerie des coopératives de production, conjointement avec la couche des intellectuelles et les autres couches travailleuses de la société. Cette nouvelle formule indiquée avant tout le changement intervenu dans la composition et dans la proportion numérique de la paysannerie. En 1949 55 p. c. de la population appartenaient à la paysannerie tandis qu'en 1972 ce chiffre est descendu à 24 p. c. environ. Le grande majorité de la paysannerie travaille dans des coopératives de production agricole. A nos jours 95 p. c. des terres viables du pays appartiennent au secteur socialiste, dont 80 p. c. aux coopératives de production et 14 p. c. aux domaines d'Etat. Mais le changement intervenu dans le nombre des intellectuelles est également très important. Enfin, la nouvelle formule constate encore

que dans le pays la liquidation des exploités en tant que classe s'est accomplie. Il n'existe désormais aucune couche de la société à l'égard de laquelle des restrictions de classe pourraient se faire valoir.

2. Un développement important est manifesté par les dispositions de la Constitution relatives à *l'organisation et au mécanisme du pouvoir politique*, c'est facile à comprendre, puisqu'en 1949 seulement certains éléments de l'organisation du pouvoir politique étaient encore formés (y compris notamment les organismes dits sociaux de l'exercice du pouvoir politique). C'est par ce fait qu'on peut expliquer qu'en 1949 dans son chapitre disposant du système politique de la société la Constitution n'a fixé que les principes fondamentaux du système représentatif. En dehors de cela, c'était dans les cadres de la liberté de l'association que la Constitution a rappelée certaines organisations sociales du mécanisme politique, notamment le parti de la classe ouvrière, le front populaire et les syndicats.

Ce mode de la réglementation a reflété également les conditions politiques réelles de l'époque. Lors de l'adoption de la Constitution plusieurs partis politiques fonctionnaient encore, même si des parties d'opposition n'existaient plus, et les autres parties ont reconnu expressément la position dominante du parti des ouvriers dans la vie politique. Cependant il n'était pas du tout éclairci perspective du développement intérieur des différents partis. Notamment s'il devaient continuer de fonctionner en tant que les organisations politiques de la perspective du développement intérieur des différents partis. Notamment s'il différentes couches sociales, ou bien s'il devaient déployer une certaine activité dans le cadre du front populaire, ou bien, enfin si dans dissolution formelle, ils devaient faire cesser *de facto* leur activité. Dans la pratique c'était cette dernière situation qui s'est réalisée. Aujourd'hui c'est déjà un fait social historique qu'en dehors du parti marxiste-léniniste de la classe ouvrière aucun autre parti politique ne fonctionne en Hongrie. C'est une situation de fait; il n'y a aucune règle de droit qui interdit le fonctionnement d'autres parties politiques.

Le rôle dirigeant du parti des ouvriers doit être considéré également comme un fait social historiquement formé. "La force directrice de la société est la parti marxiste-léniniste de la classe ouvrière" dit l'article 3. de la Constitution modifiée. Cette rédaction signale également que le rôle dirigeant du parti n'est pas une institution étatique et juridique, et ceci au moins dans le sens que les résolutions du parti ne possèdent aucune force juridique obligatoire. Les résolutions du parti ne sont obligatoires qu'à l'égard des membres du parti, mais leur exécution de ces résolutions de la part des membres ne peut pas être obtenue par contrainte à l'aide de moyens juridiques employés par l'État. Le rôle dirigeant du parti se fait valoir en s'appuyant sur des méthodes sociales. Aux méthodes sociales de la direction du parti appartient aussi que les personnes sans parti puissent remplir en principe toutes fonctions sociales et étatiques sauf les fonctions du parti. C'est naturel que dans une situation où c'est seulement un seul parti qui fonctionne, les méthodes sociales constituent également une garantie très efficace pour mettre en oeuvre les résolutions du parti. Néanmoins, une importance de principe revient au fait qui doit être mis en relief au point de vue de la structure entière du pouvoir politique et de celui du caractère de son fonctionnement, que le parti ne peut disposer directement ni des organes d'État ni des organismes de la société,

de la sorte que sont à réputer anticonstitutionnelles toutes les exigences qui voudraient compter concernant l'exécution des résolutions du parti avec l'application de moyens de contrainte de la part de l'État.²⁵

La situation du front populaire en droit constitutionnel s'est développée d'une façon intéressante. Avant la dictature du prolétariat, le front populaire fonctionnait au fond comme une vague coalition des parties politiques. Dès la consolidation du pouvoir de la classe ouvrière le sort ultérieur du front populaire est devenu problématique. Problématique était aussi la question de savoir si dans le nouveau mécanisme du pouvoir politique en formation on pouvait avoir besoin du tout d'un front populaire et, dans l'affirmative, dans quelle forme il devait fonctionner? S'il suffirait notamment que le front fonctionnait seulement pendant le campagne électorale pour s'acquitter des tâches sociales relatives aux élections. Ou bien si le front populaire devait se transformer en une organisation semblable aux partis politiques ayant des membres et des organes locaux et territoriaux, quasi comme un parti des sans-parti ou enfin il devait se transformer en une association des sociétés sociales se qui signifierait que ses contacts directs avec les masses cesseraient et que le front ne feraient que coordonner les travaux des organismes ayant des contacts directs avec les masses. J'aimerais souligner que ces variantes ne sont pas des alternatives artificiellement et théoriquement forgées. Chacune de ces variantes existait dans l'une ou dans une autre période du développement des pays de démocratie populair.

La Constitution de 1949 a défini enfin le front populaire comme une association de sociétés et c'était pour cette raison que la Constitution a inséré la disposition relative au front populaire dans les cadres du droit d'association. Toutefois, dans cette forme le front populaire ne fonctionnait pas du tout;²⁶

²⁵ Le rôle dirigeant du Parti Socialiste Ouvrier Hongrois se base encore aujourd'hui sur les principes de base qui ont été élaborés — en tenant en vue les normes léniniennes de la direction du parti — par les organes dirigeants du Parti après la réorganisation du Parti en automne 1956. "Toutes les organisations et tous les membres du Parti doivent sévir contre les tentatives de la rénovation des anciens procédés de gestion sectaires, anti-démocratiques. Le Parti Socialiste Ouvrier est aussi catégoriquement décidé à rompre avec l'ancienne pratique nocive qui caractérisait jusqu'à présent ses rapports avec les organes d'Etat et avec d'autres organes sociaux. Il n'assure pas le rôle dirigeant politique et idéologique du Parti dans l'activité des organes d'Etat et dans celle des autres organes sociaux des travailleurs par des instructions, par des décisions déclarées obligatoires, mais par la définition correcte des buts et des devoirs, par des proposition qui visent le redressement du peuple laborieux et du pays..."

Résolution du Comité Central Provisoire du Parti Socialiste Ouvrier du 5 décembre 1956. A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai (1956—1962), Résolutions et documents du Parti Socialiste Ouvrier (1956—1962), Kossuth Kiadó, Budapest, 1964, page 21. "La mise en oeuvre du principe étroitement avec l'édification du parti demande que, hormis les fonctions du parti, toutes les fonctions politiques — qu'il s'agisse sociales et étatiques, d'un rang infime ou supérieur — puissent être remplies par des personnes sans parti." Az MSZMP országos értekezletének határozatai (Décisions de la conférence nationale du Parti Socialiste Ouvrier Hongrois 27—29 juin 1957 p. 66.

²⁶ Il faut mentionner qu'en dedans du Parti des Travailleurs Hongrois on a donné une forme concrète même à de telles vues que le Front Populaire n'a pas de placé dans le mécanisme politique de la démocratie populaire qui s'est développée en une dictature du prolétariat, ou du moins il n'a une raison d'être que pendant une courte période.

ses cadres actuelles se sont formées en passant à travers plusieurs solutions de transition. À nos jours le front populaire est un mouvement social de masse qui regroupe les couches les plus étendues de la populations; même s'il ne dispose pas de membres enregistrés, il possède des organismes locaux vigoureux fonctionnant régulièrement et élus en général par la population dans des réunions populaires. Ils possèdent également des organes territoriaux et centraux fonctionnant régulièrement. Ces organes peuvent entreprendre des actions indépendantes, ils prennent part plutôt à la création des organes représentatifs locaux, puis à l'activité de ceux-ci. C'est en conformité avec tout cela que le nouveau texte de la Constitution a défini la place et la fonction du front populaire parmi les institutions politiques fondamentales du régime social.²⁷

C'était également le texte modifiée de la Constitution qui a placé les *syndicats* parmi les institutions fondamentales du système politique du pays. Le texte actuel de la Constitution indique que les syndicats accomplissent une double fonction. Ils exercent notamment une fonction dite générale, au moyen de laquelle ils participent, au service de l'ensemble de la Communauté, aux travaux de l'édification du socialisme, ils sauvegardent et consolident le pouvoir du peuple. Dans l'exercice de leur fonction spéciale ils servent certains intérêts de groupe, c'est à dire ils protègent et représentent des intérêts de leurs membres, des travailleurs. Le texte antérieur de la Constitution n'a mis en relief que la première fonction, donc la fonction générale, des syndicats. Par cela la Constitution a voulu exprimer que les syndicats ne peuvent pas avoir pour tâche de protéger des intérêts particulière à l'encontre de l'Etat socia-

„Le Front Populaire est nécessaire dans cette étape de développement, mais c'est une formation de caractère transitoire qui est un échelon intermédiaire au cours de la période de transition du régime politique à plusieurs partis au système de parti unique de la dictature du prolétariat. Le Front Populaire est une transmission... (dans une période) où notre Etat prolétaire n'a pas encore surpassé, ne s'est pas entièrement dépouillé des restes de la démocratie bougeoise — a constaté Révai, József quelques jours après l'établissement du nouveau Front Populaire — le 5 mars 1949 (Archives de l'Institut de l'Histoire du Parti I) 1—39, cité par Ságvári Agnes: Népfront és Koalíció Magyarországon 1936—1948, (Front Populaire et Coalition en Hongrie 1936—1948), Budapest, 1967, page 305. La prise de position officielle du Parti n'était pas conforme à cette constatation. L'essai publié dans le périodique théorique du Parti des Travailleurs Hongrois accueille le Front Populaire comme l'organisation "qui assure la collaboration des classes laborieuses et de ses organisations de masse, ainsi que son unité de direction", qui peut avoir des fonctions importantes pendant un bon bout de temps. Mód, A.: Az új Függelenségi Népfront (Le nouveau Front Populaire Indépendant), Társadalmi Szemle, février 1949, page 104.

²⁷ De nos jours le Front Populaire Patriotique pourrait être considéré comme une forme de manifestation particulière de l'unité nationale qui rallie tous les citoyens sans tenir compte de leur situation sociale, de leur profession ou de leur idéologie, qui soutiennent les objectifs du Front Populaire et qui désirent participer au travail du Front Populaire. "Le Front Populaire Patriotique concentre les forces sociales pour la construction totale du socialisme, pour résoudre les tâches politiques, économiques, culturelles, il participe aux élections et au travail des organes représentatifs" — détermine l'alinéa 2 du paragraphe 4 de la constitution à propos des devoirs du Front Populaire. — D'ailleurs la littérature abondante examine l'activité, le développement, les fonctions et la place qu'il occupe dans le mécanisme politique. *L'étude de Halász, J.: A Hazafias Népfrontmozgalom társadalmunk politikai rendszerében*, (Mouvement du Front Populaire National dans le régime politique de notre société), traite en détail les rapports de droit constitutionnel de cette question, Állam és Igazgatás, 1972. No. 6 pp. 481—494.

liste réalisant le pouvoir du peuple travailleur. La Constitution a donc qualifié les syndicats pour ainsi dire de courroie de transmission, dont la tâche principale était de transmettre la politique du parti ouvrier envers des différentes couches des salariées. Dans les derniers ans la réforme de la direction de l'économie a souligné l'économie de la production et en conséquence, la croissance de l'autonomie et de la responsabilité de certaines entreprises et institutions. La réforme a comporté aussi la mise en relief des tâches incombant aux syndicats sur le terrain de la protection des intérêts. En même temps a été formulé dans des termes généraux la manière de voir selon laquelle les syndicats ne peuvent pas être considérés comme des simples courroies de transmission, mais qu'ils sont chargés aussi d'une responsabilité autonome concernant la formation de la politique destinée à servir les intérêts de la classe ouvrière.²⁸

Je dois faire mention encore d'un nouveau élément constitutif du système politique. Nous avons déjà rappelé que le texte antérieur de la Constitution n'a pris des disposition que concernant les principes fondamentaux du système représentatif et ceci parmi les formes d'organisation de l'exercice du pouvoir politique. Le nouveau texte énonce immédiatement après les principes fondamentaux du système représentatif et en les complétant de *certaines institutions de la démocratie directe* que "les citoyens participent directement à la question des affaires publiques à leur lieu de travail et à leur domicile également" (Article 2, 5^e alinéa). Cette thèse exprime d'une façon très différenciée les différentes formes qui sont déjà développées concernant la participation à la question des affaires publiques. La mention faite du domicile rappelle au fond les tâches classique de l'administration locale, tandis que la mise en relief du lieu de travail indique en réalité une activité de double sens. Elle signale que les citoyens prennent part à la question des affaires intéressant la communauté

²⁸ En ce qui concerne les fonctions du syndicat, la modification de la constitution fixe la situation établie déjà dans la pratique sociale au cours des dernières années. Ceci est certifié entre autres par les documents du 10^e Congrès du Parti "Bien que l'Etat socialiste garantit, les lois, les contrats collectifs assurent les droits des travailleurs, mais les expériences de notre parti prouvent que cela ne suffit pas en soi-même... Même dans les conditions socialistes des rapports sociaux il faut que les syndicats défendent les droits des collectivités des travailleurs et des individus, qu'il représentent leurs intérêts quotidiens. De cette façon une double tâche incombe aux syndicats de la classe ouvrière arrivée au pouvoir: d'une part la défense des intérêts de toute la société, et d'autre part la défense des intérêts des membres des syndicats, des travailleurs individuels." (Kádár, J.: A Központi Bizottság beszámolója. A Magyar Szocialista Munkáspárt X. Kongresszusa jegyzőkönyve, (Compte-rendu du Comité Central. Protocole du 10^e Congrès du Parti Socialiste Ouvrier Hongrois), Budapest, 1971. pp. 108—109. Le XXII^e Congrès des Syndicats analysa de plusieurs aspects la structure compliquée des intérêts dans le cadre de laquelle les syndicats socialistes fonctionnent. „La condition du développement social proportionnée dans les circonstances socialistes est d'établir une harmonie entre l'intérêt de la société et les intérêts des différents groupes et des intérêts individuels." Le Congrès a particulièrement accentué que pour remplir la double fonction — défense d'intérêt et globale — il est d'une importance décisive qu'ils se rendent compte du fait que "la tâche des syndicats ne consiste pas seulement à transmettre la politique du parti ouvrier révolutionnaire à l'intention des masses des travailleurs, mais aussi à prendre une part active à la formation de la politique. Ce n'est que de cette manière qu'ils sont capables de déployer leur activité sociale, la défense des intérêts des membres". (Cf. A Magyar Szakszervezetek XXII. Kongresszusa 1971. május 4—8. rövidített jegyzőkönyv. Bp. 1971. 18—19. A Szakszervezetek Országos Tanácsának beszámolója. — (Cf. Protocole abrégé du XXII^e Congrès des Syndicats Hongrois du 4 au 8 mai 1971, Budapest, 1971. pp. 18—19. Compte-rendu du Conseil National des Syndicats).

toute entière non seulement sous les formes certaines organisations fonctionnent à leur domicile, mais aussi à travers des formes d'organisation attachées à l'ur lieu du travail, c'est à dire aux entreprises et aux différentes institutions, ceci concernant les tâches locales et nationales également. Cette disposition de la Constitution témoigne, d'autre part, aussi du fait que dans leur lieu de travail les travailleurs prennent part à l'administration intérieure et à la direction de l'institution respective également. Dans ce domaine plusieurs institutions se sont formées dans les dernières années agissant, pour la plupart, par l'entremise des organes syndicaux, mais le cas échéant aussi indépendamment de ces derniers, en se basant sur les organismes des travailleurs qui assurent dans certains lieux de travail la participation active des collectifs de travailleurs à l'administration du lieu du travail donné. Les règles détaillées y relatives sont contenues dans le Code du Travail et dans les règlements d'exécution de ce dernier, dans les conventions collectives ainsi que dans certains accords particulière conclus avec des organes syndicaux.

3. Les articles de la Constitution avant trait *aux rapports économiques* manifestent un développement très important. L'on sait que dans toutes les Constitutions socialistes une place centrale revient aux formes de propriété qui existent dans l'État respectif au régime de l'activité économique et au principe régissant la répartition des biens produits. En 1949 la Hongrie n'a fait que les premières pas sur le chemin de la formation d'une économie socialiste. Par conséquent la Constitution — sauf la constatation du fait que la plupart des moyens de production, en tant que propriété de l'État, des coopératives et de la collectivité est en propriété sociale — c'est limitée pour ainsi dire seulement à des dispositions ayant plutôt le caractère d'un programme.

La Constitution a signalé tout d'abord le fait que l'économie se divise en plusieurs secteurs, donc l'existence parallèle de la propriété sociale et de la propriété privée exploitrice des moyens de production. En même temps elle a donné expression au programme de l'économie politique que l'Etat s'efforce d'éliminer successivement les exploiters de l'activité économique. A l'époque dont il s'agit, il n'a pas été encore éclairci la politique à suivre à l'égard des petits producteurs marchands. C'est par ce fait qu'on peut expliquer que l'Etat n'a pas fait distinction entre les petits producteurs possédant de la propriété privée et les exploiters. D'autre part, sur le terrain de la propriété sociale la Constitution a tiré une ligne de séparation trop marquée entre la propriété d'Etat et la propriété des coopératives. En partant de la "supériorité" et du "caractère conséquemment socialiste" de la propriété d'Etat, les dispositions de la Constitution ont élargi sans motif suffisant le terrain de l'activité économique, c'est-à-dire les objets de la propriété, réservé expressément aux organes de l'Etat en excluant de ce terrain le secteur coopératif.

Bien que la Constitution ait déclaré dans des termes généraux la protection de la propriété acquise par le travail, elle a laissé régner une certaine incertitude concernant le cercle où cette protection se fait valoir et elle n'a pas défini exactement le propriété personnelle des citoyens et la protection particulière dont cette propriété bénéficie. En ce qui concerne la direction de l'économie, la Constitution n'a pris des dispositions que sur le principe de l'économie planifiée et les garanties accordées à ce dernier sans délimiter cependant les organes administratifs participant à cette direction, d'une part, et les organes déployant une activité économique proprement dite, donc apparte-

nant aux types des entreprises, d'autre part. La Constitution a également manqué de prendre des dispositions au sujet des garanties de l'autonomie des coopératives.

En exposant tout ce qui se précède nous avons signalé en même temps aussi les tendances principales de l'évolution constitutionnelle et des amendements récemment apportés à la Constitution. Le nouveau texte de la Constitution constate en tant que résultats atteints la liquidation à l'exploitation et le rôle dominant des rapports de production socialistes comme aussi la protection et le renforcement de toutes les formes de la propriété sociale. La Constitution reconnaît en même temps l'existence de la petite propriété privée, c'est à dire l'activité économique socialement utile des petits producteurs marchands, en soulignant que l'initiative privée ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la communauté; elle souligne expressément la protection qu'elle accorde à la propriété personnelle des citoyens. Eu égard au changements intervenus en conséquence de la réforme de la direction de l'économie, la Constitution réserve à une loi spéciale la définition des objets dits exclusifs de la propriété d'Etat et, en relation avec ces dispositions, la délimitation des terrains de l'activité économique réservé exclusivement aux organes d'Etat. Cette solution assure une possibilité plus souple pour garantir l'activité élargie du secteur coopératif. En énonçant l'autonomie des entreprises d'Etat, elle délimite les organes expressément administratifs participant à l'administration et à la direction de l'économie d'une part, et les organes s'acquittant des tâches de la production, de la répartition et des prestations c'est à dire les organes déployant une activité économique proprement dite, d'autre part. La Constitution contient des dispositions détaillées concernant les principes socialistes généraux régissant le mouvement coopératif et dans ce domaine les garanties de l'autonomie des coopératives également.

Les dispositions de la Constitution relatives à l'ordre économique ont été mises en oeuvre dans les dernières années par nombre de règles de droit. Dans leur ensemble celles-ci sont témoins d'un système très différencié du développement de l'économie hongroise.

4. A côté des rapports politiques et économiques déjà mentionnées qu'on peut nommer statique, dans les Constitutions socialistes ont trouvé toujours place aussi certaines dispositions définissant la politique de l'Etat en tant qu'activité, c'est à dire les tendances principales de l'activité des organes d'Etat. Le nouveau texte de la Constitution contient les dispositions expresses concernant *les objectifs à longue terme de la politique étrangère, de la protection de la famille et de la jeunesse ainsi que de la politique sociale et culturelle*. A une certaine partie de ces questions nous reviendrons encore lorsque nous examinerons les droits fondamentaux des citoyens et en particulier les garanties matérielle de ces droits. Il convient cependant de parler ici plus amplement les nouvelles dispositions de la Constitution définissant les principes fondamentaux de la politique étrangère du pays. Aux termes du nouveau texte de la Constitution "la République Populaire Hongroise, en tant qu'une partie du système mondial socialiste, développe et renforce amitié avec les pays socialistes; dans l'intérêt de la paix et du progrès de l'humanité elle s'efforce de coopérer avec tous les peuples du monde". (Article 5, 2^e alinéa).²⁹

²⁹ L'accent spécial sur les relations internationales maintenues avec les pays socialistes est propre aux constitutions socialistes les plus récentes. La constitution

VI. LES CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LE DOMAINE DE L'ORGANISME D'ETAT

En passant à l'examen des dispositions constitutionnelles ayant trait au développement de l'organisme d'Etat, il faut dire au préalable que lors de l'adoption de la Constitution de 1949 seulement les organes centraux de l'Etat se trouvaient dans une situation plus ou moins développée. (L'évolution ultérieure de la Constitution a touché naturellement aussi ces derniers organes.) Tous les autres éléments constitutifs de l'organisme étatique ont été institutionnalisés par la législation postérieure à l'adoption de la Constitution. C'est en partie par ce fait qu'on peut expliquer les modifications apportées à la Constitution depuis 1949 visaient en général l'introduction de certaines institutions dans cet organisme ainsi que le développement donné à celles-ci. En ce qui suit nous allons examiner au point de vue de l'évolution constitutionnelle distinctement d'abord les organes centraux, puis les organes locaux et enfin l'organisme de la justice et des procureurs d'Etat.

1. Avant l'adoption de la Constitution de la République Populaire l'organe représentatif suprême, l'*Assemblée Nationale* (que nous nommerons en ce qui suit simplement Parlement) c'est inséré dans le système des organes centraux de l'Etat au fond dans des cadres caractérisant la forme du gouvernement des républiques parlementaires et sur la base du principe de la division des pouvoirs étatiques. Ce qui veut dire que le Parlement, en tant qu'organe législatif, a partagé l'exercice du pouvoir suprême avec le Président de la République comme chef de l'exécutif.

Après l'adoption de la Constitution et sur la base du principe de l'unité du pouvoir — qui dans la plupart des Etats socialistes est un des principes fondamentaux les plus importants régissant l'organisme de l'Etat — le Parlement est devenu le porteur exclusif du pouvoir suprême de l'Etat et en cette qualité il n'est plus un simple organe législatif mais il possède la qualité de contrôler et de diriger l'activité du gouvernement et l'organisme central de l'administration d'Etat en général. Il faut néanmoins avouer que dans les nouveaux cadres juridiques l'activité du Parlement a progressé avec une certaine lenteur. Le Parlement, ayant fonctionné jusqu'à l'adoption de la Constitution dans un régime de plusieurs parties avait certaine difficulté de s'intégrer dans un système politique reposant sur un seul parti, pour ne pas parler de la circonstance que les années d'après 1949 considérées comme la période du culte personnel n'ont pas favorisé le fonctionnement des organes représentatifs élus sur la base de principes démocratiques. Finalement c'était seulement après le XX^{ème} Congrès du Parti Communiste de l'Union Soviétique et dans la cadre

de la République Démocratique Allemande adoptée en 1968 renferme par exemple des dispositions très similaires. Cette constitution déclare: "Die Deutsche Demokratische Republik pflegt und entwickelt entsprechend den Prinzipien des sozialistischen Internationalismus die allseitige Zusammenarbeit und Freundschaft mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und den anderen sozialistischen Staaten." (2. paragraphe 6.). La constitution bulgare adoptée en 1971 renferme des dispositions similaires qui considère d'une part dans son préambule, d'autre part parmi les paragraphes de la constitution, qu'il est nécessaire de souligner le renforcement de la collaboration, de l'alliance et de l'amitié avec l'Union Soviétique et avec les pays socialistes (Alinéa 1. du paragraphe 3.)

d'un programme visant le développement du démocratisme socialiste, que la résolution No I de 1956 du Parlement a ébauché les formes d'activité qui rendent possible que le Parlement soit également un facteur actif de la direction suprême de la vie de l'Etat. Le développement ultérieure de l'activité du Parlement a trouvé place, jusqu'au dernier temps, dans les cadres de la Constitution de 1949. Les modifications récemment apportées à la Constitution affectent cependant ses normes réelles au Parlement également.

Sur la base du développement intervenu depuis 1949 on peut actuellement distinguer déjà trois fonctions principales du Parlement, notamment, la fonction dite politique, la fonction de contrôle, et la fonction législative.

Parmi les fonctions est controversé, encore à nos jours, la raison d'être de la première fonction, dite politique. L'essence de cette fonction a été défini dans la résolution de 1956 déjà mentionné dans les formes que, en dehors des projets de loi distincts "il faut mettre à l'ordre de jour de l'Assemblée Nationale toutes les questions révélant une importance nationale dont de règlement détermine le développement de la vie économique, culturelle, et politique du pays". La forme concrète de l'exercice de cette fonction consiste dans la discussion de conceptions politiques et de programmes de développement intéressant soit l'ensemble de l'activité étatique soit certains secteurs de cette dernière, et un de la sorte que sur la base de cette discussion des résolutions soient adoptées qui ont une force obligatoire à l'égard des organes d'Etat responsables de leur exécution. Le développement de la fonction politique du Parlement est manifesté par la discussion devant le Parlement du programme du gouvernement, la discussion des lois du plan économique et du budget d'Etat, la présentation au Parlement de certaines conceptions relatives au développement des secteurs donnés de l'administration ou de l'économie (comme par exemple récemment la conception relative à la politique des communications ainsi que la résolution prise à ce sujet). Cette fonction a été touchée aussi par la modification récente de la Constitution étant donné que ces dernières ont expressément prescrit que le programme du gouvernement soit présenté et discuté à la séance première du Parlement.

La fonction politique du Parlement se fait valoir sur un terrain spécial également. Or, sur la base de la résolution de 1956 les députés élus dans des circonscriptions électorales individuelles de chaque département forment un groupe dit territorial de députés dans l'aménagement qui de temps en temps examine les problèmes relatifs au développement du territoire du département dont il s'agit. Étant donné que parmi les députés sont nombreux ceux qui sont revêtus en même temps d'importantes fonctions étatiques ou sociales, l'activité de ces groupes de députés exercent une influence directe sur la formation de la politique locale, mais elle réagit aussi sur la fonction politique du Parlement également.

Depuis 1949 la fonction de contrôle du Parlement révèle un développement remarquable. C'est également la résolution No 1 de 1956 du Parlement qui était un tournant à ce sujet également. Parmi les formes concrets de l'exercice de la fonction de contrôle nous ne mentionnons ici que les plus importantes. Ainsi par exemple dans les dernières années est ressuscitée l'institution des interpellations. Le Conseil présidentiel de la République Populaire, le gouvernement, le Président de la Cour suprême et le Procureur général sont tenus de rendre compte de leur activité devant une séance plénière du Parlement.

Dans certains cas aussi des ministres préposés à des branches de l'administration peuvent être obligés à en rendre compte. Les comités du Parlement qui antérieurement ne s'occupaient que de la préparation des séances plénières ont été remplacés par des comités fonctionnant régulièrement même dans les intervalles des sessions et sont qualifiés à contrôler directement certaines branches des administrations et de demander compte de leur activité. La récente modification de la Constitution a élevé au niveau constitutionnel l'institution des "comités permanents" fonctionnant régulièrement. Enfin la fonction de contrôle du Parlement a été considérablement élargie par la disposition de la Constitution confiant au Parlement l'accomplissement des tâches ayant trait au contrôle de la constitutionnalité.³⁰

Les formes de l'exercice de la fonction législative se sont déjà développées antérieurement. La récente modification de la Constitution élargit davantage les matières législatives et ceci en partie expressément (par la désignation de nouvelles matières législatives) et en partie implicitement, au moyen de l'élargissement des compétences du Parlement.³¹

³⁰ Il y a plusieurs dispositions de la constitution modifiée qui visent les tâches en rapport avec le contrôle de la constitutionnalité. Le texte de la constitution ne laisse subsister aucune doute de ce que le contrôle de la constitutionnalité au plus haut échelon relève de la compétence de l'Assemblée Nationale. D'autre part le Conseil présidentiel a aussi des tâches directes à ce sujet. Selon l'alinéa (2 — de l'article 19: "Assemblée Nationale assure l'ordre constitutionnel de la société." Selon l'article 1.) de l'alinéa (3) du paragraphe 19: l'Assemblée Nationale contrôle l'observation de la Constitution, annule les dispositions des organes d'Etat qui sont contraires à la Constitution ou qui portent atteinte aux intérêts de la société. "Par contre le Conseil présidentiel agissant dans ses propres compétences veille sur la mise en oeuvre de la constitution et dans cette compétence il modifie toutes les règles de droit, les décisions ou les actes administratifs qui sont contraires à la constitution. (article 30, alinéa 2).

³¹ La littérature du droit constitutionnel hongrois distingue plusieurs groupes des matières législatives, notamment: a) les matières législatives fixées explicitement comme telles dans la constitution, comme par exemple les normes juridiques relatives aux conseils, aux tribunaux, aux parquets, aux élections. La modification de la constitution a élargi le cercle de ces matières (ainsi la réglementation de l'organisme du Parquet a été mis parmi les matières législatives). Du point de vue de l'élargissement des matières de législation cependant la constitution modifiée renferme une disposition encore bien plus importante suivant laquelle "Dans la République Populaire Hongroise c'est la loi qui détermine les règles relatives aux droits fondamentaux des citoyens." (Paragraphe 54, alinéa 3), b) certaines dispositions constitutionnelles fixent d'une manière implicite des matières de législations, comme celles qui déterminent la compétence de l'Assemblée Nationale sans se référer à la loi, comme p.e. l'établissement des ministères, l'établissement du budget et du plan de l'économie populaire, etc., c) certaines lois prévoient expressément le règlement par la voie législative de certaines questions, par exemple la loi 26 de l'année 1954, au système des sources du droit qui déclare que ce n'est que la loi ou un décret-loi qui peuvent constater un nouveau crime (paragraphe 3). d) Chaque nouvelle loi qui règle l'échelon de la loi des questions qui jusqu'alors n'étaient pas réglementées par la loi, établit une nouvelle matière législative. Par ailleurs, la discrimination des groupes des matières législatives comporte des conséquences juridiques importantes, surtout en ce qui concerne l'étendue des autorisations relatives aux règles juridiques d'exécution. Le problème des matières législatives est étudiée dans ses détails par Kovács, I.; La notion de la loi, l'organisme législatif et les matières législatives dans le système de droit actuel de Hongrie. Dans le volume: "Etudes en droit comparé", Budapest, 1967. II. p. 31, ainsi que Kovács, I.: La division des attributions créatrices de droit dans le système des organes centraux de l'Etat. Dans le volume Droit Hongrois — droit comparé, Budapest 1970, pp. 219—235.

Le développement de la Constitution a affecté guère le *Conseil présidentiel* de la République Populaire, appelé à assurer la continuité de l'exercice du pouvoir suprême dans les intervalles entre les sessions du Parlement. Aux termes de la Constitution de 1949 le Conseil présidentiel exerce deux fonctions. D'une part il fonctionne comme un chef d'Etat collectif et d'autre part, sauf quelques affaires, il remplace le Parlement dans les intervalles des sessions, étant tenu de rendre compte de son activité. La récente modification de la Constitution lui a conféré aussi une nouvelle attribution: "En cas de guerre ou en présence d'un danger qui menace gravement la sécurité de l'Etat, le Conseil présidentiel de la République Populaire Hongroise a la faculté d'instituer un Conseil de la Défense Nationale revêtu de compétence extraordinaire" (Article 31, 1^{er} alinéa).

Dans le système des organes centraux de l'Etat une place particulière revient au *Conseil des ministres*. La Constitution de 1949 a défini de Conseil des ministres comme l'organe suprême de l'administration d'Etat. Dans la réalité cependant son champ d'activité était plus étendu. Les conséquences de cette situation ont été tirées par la récente modification de la Constitution en énumérant, en dehors des tâches de l'exécution des lois et de la direction de l'organisme administratif (ce qui figurait déjà dans le texte antérieur de la Constitution), certaines autres fonctions, essentiellement politiques, comme par exemple l'élaboration des plans de l'économie nationale, la définition de la tendance du développement scientifique et culturel ainsi que l'établissement du système des prestations sociales et sanitaires. En outre, le nouveau texte de la Constitution fait mention aussi des fonctions de ministres étrangère du Conseil des ministres lorsqu'il prévoit que le Conseil des ministres est autorisé de conclure et d'approuver des conventions internationales au nom du gouvernement. En même temps a pris place parmi les disposition constitutionnelles aussi le système des commissions de gouvernement déjà existantes et formées dans la pratique. Le Conseil des ministres a également changé son nom. La Constitution le mentionne non par comme l'organe suprême de l'administration d'Etat, mais comme le gouvernement du pays. J'aimerais souligner de nouveau que les modifications en question ne signifient aucun changement concernant la situation juridique du Conseil des ministres. Elles expriment seulement le développement qui s'est accompli dans la pratique depuis l'adoption de la Constitution de 1949 dans les cadres des dispositions de cette dernière.

En ce qui concerne les organes centraux de l'administration d'Etat directement subordonnés au Conseil des ministres le changement le plus important des dernières années était dans la naissance de la *fonction de secrétaire d'Etat*. Le décret-loi No 5 de 1968 ayant créé cette institution, distingue deux sortes de secrétaire d'Etat, notamment celui fonctionnant au sein d'un ministère comme substitut du ministre et celui exerçant des fonctions autonomes à la tête d'un organe administratif central subordonné au gouvernement, mais déployant son activité dans une forme autre qu'un ministère (autorité supérieure nationale). Les secrétaires d'Etat sont nommés par le Conseil présidentiel de la République Populaire; ils ne sont pas membres du gouvernement, mais ils participent aux séances du Parlement avec les mêmes droits et obligations que les ministres. Il est à mentionner encore que le secrétaire d'Etat en tête d'une autorité supérieure nationale a le pouvoir d'émettre des règlements qui sont obligatoires à l'égard des organes d'Etat ainsi que, en général, à l'égard des

organes économiques d'Etat, et des organes coopératifs. Dans la hiérarchie des sources du droit ces règlements se trouvent au-dessous de l'arrêté ministériel et ils ne peuvent pas toucher les rapports de droit des citoyens. La définition du pouvoir réglementaire des secrétaires d'Etat suffit pour démontrer que la fonction de secrétaire d'Etat s'est formée en connexité avec la réforme de la direction de l'économie du pays. En effet, cette réforme limite la possibilité de donner des instructions directes aux entreprises et par cela elle a affaibli la direction dite "directe", exercée par les ministères au moyen de méthodes "linéaires", mais d'autre part la réforme a augmenté l'importance du rôle joué par certains organes administratifs centraux fonctionnels dans la direction de l'économie. (C'est le cas par exemple de l'Office des matériaux et des prix.) Le champ d'application de l'institution des secrétaires d'Etat s'est dans la suite élargi et c'est étendu aussi sur d'autres terrains de l'administration d'Etat. C'est en tenant compte de ce champ d'application élargi que la Constitution parle de l'institution secrétaires d'Etat.

2. *L'administration locale* fonctionnait jusqu'à la fin de 1950 — sauf quelques exceptions — dans les cadres organiques d'avant 1945. La création de nouveaux types socialistes de l'administration locale a été envisagée par la Constitution de 1949 comme un objectif à réaliser. Pour exécuter la Constitution trois "lois sur les conseils" ont été adoptées jusqu'ici d'abord en 1950 puis en 1954 et 1970. Ces lois ont réglementé à nouveau l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement des conseils locaux. Lors de l'adoption de ces trois lois ont été modifiées aussi les dispositions de la Constitution ayant trait aux organes locaux, et ceci conformément aux exigences politiques et économiques de l'époque.

La Constitution de 1949 a réalisé la conception d'un organisme étatique vigoureusement centralisé. Dans l'intérêt d'un ajustement sans lacunes des différents échelons de la subordination hiérarchique, la Constitution a érigé sur les mêmes formes organiques les organes centraux ainsi que les organes locaux. Ce schéma d'organisme a été développé encore par le fait que les différents échelons des organes locaux, notamment les conseils des villes et des communes ainsi que les organes territoriaux, à savoir les conseils d'arrondissement et départementaux, ensemble avec les organes administratifs de ces conseils, ont été établis d'une façon identique.

En tenant compte du développement intervenu depuis ce temps le texte de la Constitution fait aujourd'hui lui-même des distinctions entre les organes des villes et des communes s'acquittant des fonctions administratives autonomes et les organes départementaux fonctionnant comme intermédiaires entre les organes centraux et locaux. Ce fait se manifeste aussi dans la structure des organes représentatifs et administratifs. Ainsi par exemple les conseils des villes et des communes sont élus directement par la population, tandis que les membres des conseils départementaux sont élus par les conseils des villes et des communes. C'est une des garanties de l'exigence que dans le fonctionnement des organes des départements et des arrondissements les intérêts des communes et des villes se fassent valoir convenablement. (Du reste, depuis 1970 il n'existe plus des organes représentatifs dans les arrondissements. Les organes administratifs de ces derniers sont des organes du département.) La Constitution accorde une protection spéciale aux droits des villes et des communes en matière d'administration locale autonome (y compris leurs droits

financiers) et ceci a l'encontre des organes centraux ainsi que des organes supérieures des départements ou des arrondissements. Cette protection est assurée par le droit de contrôle du Conseil Présidentiel relatif à la constitutionnalité.³²

3. La Constitution de 1949 a esquissé un programme de la création d'un organisme de la justice et du parquet d'un type nouveau.

En ce qui concerne l'organisme judiciaire, celui-ci ayant fonctionné antérieurement dans les cadres juridiques d'avant 1945 avec des juges de profession nommés par le chef d'Etat a été remplacé par un nouveau organisme reposant sur des juges élus par les organes représentatifs locaux pour une période déterminée (et susceptibles d'être révoqués) ainsi que sur les assesseurs populaires (laïcs) jouissant des mêmes droits des juges de profession. L'exécution de cette disposition de la Constitution a été tentée à maintes reprises. En 1954 une loi sur l'organisme judiciaire a été adoptée pour mettre en œuvre les dispositions de la Constitution, ce qui cependant n'a abouti qu'à un résultat partiel. Les dispositions de la Constitution n'ont été exécutées jusqu'au dernier temps que concernant le président et les membres de la Cour suprême ainsi que concernant les assesseurs populaires. Les Conseils d'arrondissement et de département n'ont pas exercé jusqu'ici le droit d'élire et de révoquer des juges de carrière. La récente modification de la Constitution a fini par modifier cette disposition non réalisée et a confié au Conseil présidentiel de la République Populaire le droit de nommer et de révoquer les juges de carrière auprès des tribunaux de département et des tribunaux de district. À la place de l'ancienne organisation du parquet une nouvelle organisation a été envisagée qui possédait, en dehors des attributions de droit pénal aussi un droit de surveillance générale à exercer sur la légalité. Dans l'exercice de ce droit, les procureurs, sauf les organes représentatifs suprêmes et le gouvernement, à la faculté d'examiner la légalité de l'activité de tous les autres organes et de protester contre leurs décisions, le cas échéant avec un effet suspensif concernant l'exécution des mesures prises. Ces dispositions de la Constitution ont été exécutées en 1954. La modification de la Constitution adoptée au mois d'avril de cette année a réglementé à nouveau aussi le chapitre ayant trait à l'organisme des procureurs. Les nouvelles dispositions ont maintenu en vigueur les principes fondamentaux, à savoir l'indépendance des procureurs vis-à-vis de tous les organes de l'Etat. En définissant le droit de surveillance générale sur la légalité, la Constitution a cependant tenu compte du fait que depuis 1949 nombre de garanties de la sauvegarde de la légalité ont été institutionnalisées, en dehors de l'organisation des procureurs. Ainsi par exemple une loi concernant la pro-

³² Les préparatifs de la loi des Conseils actuellement en vigueur, relative à l'organisme actuel des conseils (loi I de l'année 1971), ont commencé en 1965. Le décret-loi 8 de l'année 1965 (sur le développement progressif des organes du conseil) a invité le gouvernement à préparer la modification de la loi du conseil qui était en ce temps en vigueur et l'a autorisé en même temps à introduire de nouvelles institutions à des fins expérimentales et de caractère provisoire qui nécessitaient des règles juridiques déviant de la loi du Conseil en vigueur (loi X. de l'année 1954). Pratiquement cela signifiait que jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi des Conseils, le gouvernement réglait provisoirement, sous la forme d'un décret gouvernemental d'une manière devant la législation, les domaines de l'organisation des conseils. La dernière phase de la préparation de la loi actuelle des conseils coïncidait avec la période des préparations de la modification de la constitution.

cédure administrative a porté règlement du système des moyens de recours procureurs, en introduisant dans nombre d'affaires administratives, intéressant dans l'administration d'Etat et dans ce domaine aussi des attributions des droits personnels et matériels des citoyens, la révision judiciaire des actes administratifs.

VII. LES DROITS FONDAMENTAUX ET L'EVOLUTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Le chapitre de la Constitution relatif aux droits fondamentaux a subi des modifications considérables au cours de la révision de la Constitution. Le nouveau chapitre y relatif de la Constitution commence en déclarant que la République Populaire Hongroise respecte les droits de l'homme. Parmi les problèmes comprenant sur ce terrain nombre de questions de détail, nous mettons en relief ici seulement les éléments les plus généraux de la matière.

1. C'est un phénomène fréquent que les constitutions socialistes lient à la réglementation des droits fondamentaux l'expression des objectifs politique de l'Etat dont la réalisation pratique peut être conçue aussi comme une garantie matérielle des droits respectifs. Ce fait caractérisait aussi la Constitution hongroise de 1949. Lors de la révision de la Constitution ces dispositions ont été détachées des droits fondamentaux des citoyens et ont été insérées parmi les dispositions relatives à l'ordre étatique, et ceci avec un contenu élargi définissant la politique générale du gouvernement. Par conséquent parmi les dispositions relatives à l'ordre social figurent actuellement certains objectifs très importants de la politique sociale comme la protection du mariage et de la famille (ce qui a été inséré dans la Constitution antérieurement parmi les garanties des droits de la femme), la défense des droits de la jeunesse, la protection de la santé et les dispositions relatives aux principes fondamentaux régissant la politique sociale et la fonction culturelle et éducative de l'Etat, comme aussi l'organisation de l'activité scientifique contribuant au développement de la société le soutien des arts servant le progrès, l'organisation et le maintien des institutions destinées à l'augmentation continue de l'instruction et de la culture des citoyens.)

2. En ce qui précède, en examinant le contenu de classe de l'Etat, nous avons déjà rappelé que la Constitution de 1949 n'a octroyé certains droits qu'aux travailleurs. Or, vu que la liquidation des exploités, en tant que classe, est déjà un fait accompli, le nouveau texte de la Constitution rend généraux tous les droits, de la sorte que ceux-ci sont assurés à tous les citoyens. Du reste ce fait s'est fait valoir pour la plupart déjà antérieurement concernant la majorité de ces droits. Ainsi par exemple sur le terrain du droit à la culture, ou antérieurement concernant l'admission aux universités des restrictions de classe se faisaient également valoir, depuis des années de telles restrictions n'existent plus. Dans quelques cas cependant certaines conséquences s'attachent directement à la révision de la Constitution. Ainsi par exemple le fait que la protection de la santé a été déclaré comme un droit général des citoyens, a comporté l'énonciation en faveur de tous les citoyens le droit à un traitement médicale et à l'hospitalisation. Auparavant ces droits figuraient parmi les prestations de la sécurité sociale, à savoir comme des droits des travailleurs, donc des personnes en relation de travail ainsi qu'aux membres de leur famille.

3. La révision de la Constitution a élargi aussi le cercle des droits fondamentaux englobés dans la Constitution. Parmi ces droits je voudrais mentionner — plutôt à titre d'exemple — le droit des citoyens a des prestations matérielles, la liberté de l'activité créatrice, scientifique et culturelle, le droit de formuler des propositions d'intérêt public et, parmi les garanties et la protection de la santé, l'institution de la protection de l'environnement. Enfin je dois mettre en relief que le nouveau texte de la Constitution énonce également parmi les droits fondamentaux des citoyens que tous les citoyens ont le droit de prendre part à la gestion des affaires publiques. Cette disposition de la Constitution exprime parmi les droits fondamentaux des citoyens que dans la République Populaire Hongroise, qui a déjà jeté les fondements du socialisme, toutes les restrictions de classe ont cessé d'exister et qu'en principe tous les membres de la société participent avec des chances égales à l'exercice du pouvoir politique.