

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIX.  
Fasciculus 1.

**BADÓ ATTILA**

**La réforme de la justice en Hongrie pendant  
les années 90**

SZEGED  
2001

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR,  
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,  
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,  
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ,  
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

Bien que cela puisse paraître un lieu commun, il faut rappeler que réformer la justice n'est pas une tâche facile. Changer des structures, des pratiques et des usages en place depuis des années, n'est jamais chose aisée, quel que soit le domaine visé. La justice a, en plus, ceci de particulier que, s'agissant de la réforme toutes les tentatives en vue de la réformer doivent tenir compte des lois internes de ce pouvoir et de ce que cela peut impliquer ainsi que des implications souvent imprévisibles. On peut, bien entendu, réformer l'organisation de la justice par des lois, tout comme il est possible d'influencer la pratique juridictionnelle par de nouvelles règles de droit. Par contre, les méthodes d'interprétation ou les principes de droit utilisés depuis des siècles peuvent très difficilement être modifiés par le biais d'ordres ou d'actes législatifs. (L'un des exemples les plus éclatants fut la position des juges anglais vis-à-vis des lois provoquant la colère des législateurs pendant longtemps. L'importance du nombre de jugements absurdes rendus à la suite d'une interprétation littérale était un signe des limites de la législation dans ce domaine.) A cet égard, les régimes totalitaires se trouvent, naturellement, dans une situation plus confortable. La crainte de sanctions directes oriente dans la „bonne” direction la plupart des juges, les réfractaires adoptant petit-à-petit l'interprétation du droit conformément aux intérêts du pouvoir. En revanche, dans un Etat de droit, les représentants des deux autres branches traditionnelles du pouvoir ne peuvent introduire de changements qu'en modifiant les règles de droit; ils doivent en plus accepter, témoins passifs aux visages impassibles, mobile pour faire valoir une attitude démocratique, une interprétation, donnée par les juges, qui leur est souvent défavorable. Il est possible que cette situation puisse facilement faire naître des tensions dans un Etat où les pouvoirs législatif et exécutif sont radicalement réformés suite à un changement de régime tandis que le pouvoir judiciaire reste inchangé. Certes, modifier la composition des membres du pouvoir judiciaire est toujours plus problématique que le simple remplacement des acteurs politiques. Les remplacements en masse commencés après la prise du pouvoir communiste ont posé d'énormes problèmes à la justice. L'absence souvent totale de juristes spécialisés ne pouvait être comblée par la „conscience de classe”, plus chère au pouvoir en place. Mais, dans une société antidémocratique, la multitude de mauvais jugements compte pour une chose secondaire à côté d'autres problèmes, alors qu'un pays traversant une étape de démocratisation et souhaitant élargir les droits civiques ne peut se permettre de remplacer par des juges professionnellement inexpérimentés les experts qualifiés formés dans le précédent système. Cela pourrait mettre en péril l'un des éléments constitutifs de l'Etat de droit, à savoir la sécurité juridique. Bien que, en Hongrie aussi, certains aient exigé que les procureurs et les juges du régime précédent soient écartés, ils n'ont pas eu, principalement pour les raisons citées plus haut, d'appui politique sérieux. Comme nous allons le voir, un remplacement particulier et partiel des juges et des procureurs s'est déroulé, malgré l'absence d'une volonté expresse en ce sens, ce qui a été la cause principale de la crise de la justice après le

changement de régime. Tout cela s'est fait de manière spontanée et était justifié par la nécessité des modifications suite au changement de régime.

La Hongrie n'a pas choisi la facilité en déclarant que la réforme de sa justice était nécessaire. Les bases furent posées par la modification de la constitution, en 1989, et par l'adoption de nouvelles lois dans les années qui suivirent, s'efforçant, ainsi, de satisfaire aux exigences minimales de l'Etat de droit. Toutefois, les politiciens et les acteurs de la justice ne cessaient de répéter qu'il fallait faire plus.

Dans la suite de cet ouvrage, nous essaierons de dresser un tableau des problèmes rencontrés par la justice après le changement de régime ainsi que des initiatives professionnelles et politiques prises afin de réagir à ces problèmes. Nous traiterons en détail de la tentative de réforme de 1997, la plus globale, visant à modifier radicalement plusieurs éléments de la justice. Nous parlerons aussi, en plus des réformes structurelles, des modifications intervenues dans la matière. (Bien que chaque nouvelle règle de droit puisse concerner directement ou indirectement la justice, nous nous concentrerons, tout comme dans la partie historique, sur les domaines de droit „traditionnels”: le droit pénal, le droit civil ainsi que la procédure.) Puisqu'un chapitre entier sera consacré à la présentation des acteurs les plus importants de la justice, nous évoquerons, ici, très brièvement, les questions qui les concernent.

### *1. L'environnement politique de la réforme de la justice*

Suite aux événements survenus dans la vie politique, les tribunaux hongrois ont été confrontés à des situations dont ils n'étaient pas familiers. L'isolation presque totale de la société par rapport au monde extérieur, les limitations imposées à l'économie de marché et aux droits civiques ont eu pour conséquence un nombre d'affaires pénales et de procès relativement restreint, une situation tout à fait gérable pour les tribunaux. Malgré le manque de personnel, tout au long de la période socialiste, les tribunaux n'avaient jamais traversé de moment de crise. Cette situation changea, radicalement, avec l'apparition de milliers d'entreprises, à l'origine de nombreux litiges, très rapidement, avec la criminalité galopante après l'ouverture, au propre et au figuré, des frontières et enfin, avec l'appauvrissement frappant, soudainement, des groupes sociaux entiers. Dans ces conditions, auxquelles s'ajoutaient la régression temporaire de l'économie et les messages pressants de la Banque Mondiale pour inciter la Hongrie à introduire de nouvelles mesures économiques restrictives, les chances pour une réforme totale de la justice étaient minces, vu les marges financières réduites. Malgré cela, les gouvernements qui se suivirent essayèrent de profiter des rares possibilités qui leur étaient offertes.

A l'époque du monopartisme, ce fut le Ministère de la justice qui coordonna l'activité de la justice et disposa d'autorisations très larges allant de l'administration des tribunaux jusqu'au contrôle de l'activité juridictionnelle. Conséquence de cet héritage, avec une compétence de plus en plus restreinte, le Ministère continuait à exercer une influence non négligeable dans ce domaine alors qu'il s'agit d'une branche distincte du pouvoir. Ce n'est donc pas un hasard si le Ministère a eu un rôle prépondérant dans l'évaluation de l'ampleur des problèmes à résoudre d'abord, et dans la réflexion quant au remède censé améliorer l'état de la justice, ensuite.

### *1.1 La période du socialisme réformé*

Avant le changement de régime, l'on songeait, déjà, à réformer la justice. Selon les experts, il était temps de réviser la réforme de 1972. Les changements politiques ont fait accélérer les réflexions en ce sens, incitant les juristes et les politiciens à formuler de nouvelles exigences vis-à-vis de la justice. Dans les années précédant les premières élections libres, les ministères, dont le ministère de la justice, étaient dirigés, dans la plupart des cas, par des politiciens réformistes qui avaient été désignés à ces postes non pas pour avoir été fidèles au parti, mais en vertu de leurs qualités professionnelles. Le ministre de la justice KULCSÁR Kálmán était l'un des sociologues du droit les plus connus. Il a quitté le professorat universitaire pour diriger le ministère. Son domaine de recherche était, en plus des problèmes liés à la modernisation, l'analyse sociologique de la justice, l'une des raisons pour lesquelles la tâche qui lui fut assignée ne lui était pas étrangère. Le gouvernement orchestrant le processus du changement de régime, et plus particulièrement KULCSÁR Kálmán, trouvèrent une justice „saignant de plusieurs plaies” : la révision, par le juge, des arrêts administratifs n'était pas résolue, l'organisation juridictionnelle n'était pas à la hauteur des exigences imposées par une justice moderne. Dans le processus d'élargissement de l'économie de marché, l'application conséquente de nouvelles règles de droit de plus en plus nombreuses, ainsi que la gestion de types d'affaires jusque là inconnus causaient des difficultés croissantes au sein des tribunaux : des procédures trop longues, des juges surchargés et mal payés, un nombre important de démissions. Faute d'un support financier suffisant et plus encore de temps, le ministère dirigé par Kulcsár ne savait que faire de ces problèmes. Les élections approchant, leurs marges de manoeuvres étaient réduites. La plus grande performance réalisée par Kulcsár fut de mener à bien le processus législatif de la période de transition et de modifier la constitution. Bien que le ministre eut des idées qui furent adoptées quelques années plus tard ou, du moins, qui servirent de bases à la réflexion sur les réformes ministérielles, le temps n'a pas permis de les mettre en oeuvre. KULCSÁR Kálmán se rallia à l'idée d'une organisation juridictionnelle à quatre niveaux et jugea nécessaire la suppression des juridictions d'exception. En ce qui concernait le droit procédural, il fixa pour but l'élargissement du cercle des garanties civiles et estima que la direction des juridictions devait être assurée par des juristes au lieu d'être confiée au ministère.<sup>1</sup>

### *1.2. Les événements durant le mandat parlementaire 1990-94 suivant les premières élections libres*

A l'issue des élections législatives au printemps 1990, ce sont les forces dites de droite qui prirent le dessus.<sup>2</sup> La coalition menée par le MDF (Forum Démocratique

---

<sup>1</sup> KULCSÁR Kálmán: A bírósági szervezet fejlesztéséről (Sur le développement de l'organisation judiciaire) Magyar Jog, 1990. január.

<sup>2</sup> A cette époque, bien sûr, les électeurs ne savaient pas encore exactement où se situaient les partis dans le paysage politique hongrois. En fait, ce n'était pas une question primordiale. Le vrai enjeu des premières élections était le refus du système précédent et la victoire des forces de l'opposition. Le choix des électeurs fut arrêté en fonction du personnage et des manifestations médiatisés des dirigeants des différents partis. Seul un groupe restreint, bien orienté en matière de politique savait que, par exemple, le MDF, le parti vainqueur représentait des

Hongrois) hérita d'une justice surchargée accumulant retard sur retard dans la gestion des affaires, de plus en plus lente et pourvue d'une infrastructure minable, provoquant ainsi le départ des juges professionnellement compétents. C'est BALSÁI István, un avocat, qui fut nommé ministre de la justice et qui dut faire face à cette situation. Pendant les quatre années du gouvernement Antall, il n'y a pas eu de réforme organisationnelle sérieuse car, d'une part, le ministère de la justice ne pouvait que très difficilement assurer, à la fois, ses obligations liées à l'activité législative intense à cette époque, et gérer les problèmes quotidiens au sein de la justice d'autre part, le gouvernement avait reconnu qu'il était possible de gérer le problème le plus délicat de la justice en restituant l'attrait professionnel de la carrière de juge dont le prestige avait été terni par 40 ans de socialisme. Pour y arriver, de l'avis des experts, il n'y avait qu'un seul moyen efficace: l'augmentation du salaire des magistrats. Quelque brutale qu'ait été la baisse économique subie par la Hongrie au cours des années suivant le changement politique, le „lobbying” pour la justice fonctionnait avec succès. Contrairement à d'autres groupes sociaux aspirant à une augmentation semblable des salaires, les rémunérations des magistrats ont augmenté de manière spectaculaire. D'un point de vue occidentale, ces rémunérations paraissaient, certes, des sommes ridicules. Mais, si l'on considère qu'après cette augmentation la rémunération d'un juge au début de sa carrière dépassait de plusieurs fois celle d'un médecin ou d'un professeur de lycée, la différence devient soudainement sensible. Cette mesure ne put que ralentir le départ massif des juges, mais, du moins, a-t-elle rendu à la carrière judiciaire un objectif à atteindre pour les masses de juristes récemment diplômés; il n'y avait qu'un décalage de 10-20 % entre la rémunération des juges fraîchement nommés et celle des juges siégeant depuis quelques années déjà.

Un résultat important de l'action de la coalition au pouvoir entre 1990 et 1994 fut, outre la réduction du nombre des autorisations administratives du ministère de la justice et le renforcement du rôle des corps juridiques autogérés, le vote de la loi envisageant la révision, par le juge, des arrêts administratifs. Le gouvernement souhaita que cette loi soit provisoire en attendant la création d'un tribunal administratif, ce qui, dix ans après, ne s'est toujours pas produit. La réorganisation des compétences des juridictions transférant des charges supplémentaires au niveau le plus bas de l'organisation juridictionnelle, c'est-à-dire, au niveau des juridictions locales, fut également une mesure dont les conséquences restent perceptibles encore de nos jours.<sup>3</sup> Un autre succès important fut l'adoption de la loi sur les avocats dont l'élément essentiel était la libéralisation de la profession, supprimant, ainsi, le système du *numerus clausus*.

Par ailleurs, les relations entre le ministre de la justice et les juges n'étaient pas sans conflit malgré l'augmentation des rémunérations. En effet, le ministre avait fixé pour objectif de remplacer les hauts magistrats des tribunaux, ce faisant, il a forcé la

---

valeurs conservatrices, alors que la SZDSZ, plus combative, était un parti libéral de gauche. L'évolution de la vie politique a, ensuite, montré que même les formations politiques ne savaient pas bien où se situer. Le parti ayant le plus changé fut la Fidesz, vainqueur des élections de 1998 avec les autres formations de droite. En effet, ce parti fut pendant longtemps considéré par la droite comme l'organisation de la jeunesse SZDSZ. Mais, suite à une tournure radicale, la Fidesz est devenue un parti de droite, et, a remporté les élections de 1998, ayant su choisir la tactique à suivre.

<sup>3</sup> L'objectif de ce changement étant de charger le moins possible la Cour Suprême d'affaires en appel. Toutefois, cette modification n'a pas apporté les résultats escomptés.

nomination de plusieurs présidents de tribunal qui n'avaient pas eu le nombre suffisant de votes des corps judiciaires. Sa déclaration malheureuse „En Hongrie, deviendra juge celui que je nomme juge” ne le rendit non plus très populaire au sein de la profession, mais, du moins, ce fut le signe que la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire restait à résoudre.

### *1.3. La période de la majorité parlementaire socialiste (1994–98)*

Les élections législatives de 1994 sonnèrent la fin de la coalition de droite, le Parti Socialiste remportant les élections avec un avantage impressionnant. Ce renversement de situation dans la vie politique s'est produit dans la plupart des ex-pays socialistes. Les problèmes découlant du démantèlement inévitable du secteur étatique, l'apparition du chômage pratiquement inconnu jusque-là, les scandales liés à la privatisation et, last but not least, les actions maladroites de la droite, incapable de contrôler les médias, ont mené ce gouvernement à sa propre perte. Malgré les avertissements menaçants de l'extrême droite, l'enjeu des élections n'était finalement pas de choisir entre la démocratie et le système socialiste précédent. En effet, c'est en assumant les valeurs de la démocratie sociale et en respectant les règles démocratiques que le Parti Socialiste (MSZP), l'ancien parti unique, prit part aux élections; le parti communiste (MSZMP), jouant sur la nostalgie du système Kádár, n'a eu, finalement, aucun siège au Parlement. Bien que les socialistes disposaient d'une majorité suffisante pour former, seuls, un gouvernement ils s'allièrent avec les libéraux du SZDSZ, ce parti qui fut auparavant l'une des principales forces de l'opposition, pour prouver qu'ils avaient rompu avec leur passé. Ce fut un professeur de la Faculté de Droit de l'Université de Szeged, VASTAGH Pál, ayant pris part à la vie politique déjà avant le changement de régime, qui s'est vu attribuer le poste de ministre de la justice. Au début de son mandat, Vastagh proposait des projets de grande envergure; en plus des réformes qui avaient été envisagées par le ministre KULCSÁR Kálmán, apparaissaient également de nouvelles idées. Visiblement, VASTAGH Pál n'était pas opposé à une suppression progressive des autorisations, d'ailleurs affaiblies, du ministère à administrer les juridictions; il avait déclaré qu'il considérait l'amélioration de la qualité de la législation comme l'une des tâches les plus urgentes du ministère car selon lui, lors de la période de production massive de nouvelles lois, le ministère n'avait pas examiné au fond si une loi fraîchement créée pouvait ou non impliquer des effets disfonctionnels. Le deuxième grand projet du ministre, exigé par beaucoup, était de préparer une nouvelle constitution, qui viendrait remplacer celle adoptée sous le régime totalitaire. La majorité parlementaire écrasante dont disposait le parti socialiste aurait permis de mettre en oeuvre cette idée. Le ministre estima que ce n'était seulement qu'après l'élaboration de la nouvelle constitution que l'on pouvait penser à la réforme inéluctable de la justice. Vastagh partageait cet avis: L'élaboration de la nouvelle constitution devait précéder la réforme des tribunaux, afin d'éviter de surcharger la justice. Pour lui, parallèlement à la création de la constitution, seuls les éléments de la réforme pouvant être résolus indépendamment de la constitution devaient être pris en considération.<sup>4</sup> Mais, le processus d'élaboration de la nouvelle constitution essoufflé,

<sup>4</sup> Az igazságügyminiszter elképzelései. (Les idées réforme du ministre de la justice.) In: Bírák lapja, 1994. 3-4. szám, 20-27.

la stratégie compensant ce manque d'initiatives mena à la réforme de 1997. Ce n'est, donc, qu'à la fin de cette période de quatre ans, qu'a été réalisée la plus importante réforme de la justice après le changement de régime, réforme finalement mixte en raison de l'échec de la coalition socialiste-libérale aux législatives de 1998.

Le ministre Vastagh s'est, lui aussi, heurté à l'incompréhension des et juges, quant à la politique d'austérité économique exercée pendant la période du gouvernement socialiste, cette politique signifiant, entre autres, le gel des salaires dans la justice. La politique menée par le ministre des finances avait pour objectif, par la réduction des dépenses budgétaires, de rétablir l'équilibre économique. Cette politique entraîna nécessairement un désaccord entre le Conseil National des Juges, représentant leurs intérêts, et le ministre, incarnant la volonté du gouvernement. En effet, les salaires des magistrats du siège et du Parquet ne compensaient pas, entre 1994 et 1997, le taux d'inflation. Une polémique acerbe éclata également lors du mandat de Vastagh: une entreprise, étant une des parties en conflit dans une affaire en cours devant un tribunal, sponsorisa le stage, aux Etats Unis, de quelques juges. Le ministre utilisa son pouvoir d'autorisation pour engager la responsabilité de ces juges devant le Conseil de discipline. Bien qu'il se soit avéré que ces derniers n'entretenaient aucune relation avec l'entreprise en question, le ministre Vastagh déclara qu'ils auraient dû éviter l'apparence même d'être corrompus. Le ministre avait déclenché alors des procédures disciplinaires à l'encontre de sept présidents de tribunaux départementaux, du président du Tribunal de Budapest ainsi que de deux chefs de collège, mais le tribunal disciplinaire de la Cour Suprême trancha finalement en faveur des personnes accusées.

#### *1.4. La période de la coalition de droite*

La FIDESZ, principal parti de droite remportant les législatives de 1998, a, dès le début de son mandat, clairement exprimé sa volonté d'arrêter plusieurs grands investissements ainsi que de mener certaines réformes, initiées par les socialistes. Bien que ce fut le MDF, le plus petit parti de la coalition (alors qu'il avait eu le plus de poids dans celle de 1990-1994), qui a finalement pu désigner son candidat à la tête du ministère de la justice, l'influence du chef du gouvernement, personnage très dynamique, était également sensible. Très tôt, la presse se mit à parler d'un conflit personnel entre le premier ministre et le président de la Cour Suprême, rumeur confirmées par de dures déclarations réciproques. Bien que les préparatifs de la réforme organisationnelle conçue par les socialistes et adoptée par le Parlement allaient bon train, des rumeurs quant à l'intention du gouvernement de stopper ces réformes en alléguant des raisons financières se mirent à courir. Ce blocage concernait l'un des principaux éléments de la réforme, à savoir la création d'un degré supplémentaire au sein des juridictions, afin de réduire instamment le nombre des affaires en instance et, à la fois, pour transformer le système des voies de recours. Cette réforme rendait nécessaire une modification de la constitution. Le nouveau gouvernement, ne disposant pas de la majorité nécessaire au parlement, put seulement différer la création des cours régionales. L'écart idéologique quant à une réforme de la justice, entre le gouvernement au pouvoir et le gouvernement socialiste précédent, était connu de tous. Cela laissait prévoir un report de la création des juridictions régional, ou dans le pire



des cas leur rejet total. La polémique houleuse s'apaisa enfin, malgré l'indignation que le report de cet élément du „paquet” de réforme a généré au sein de la justice.<sup>5</sup>

## *2. Les implications du changement de régime pour la justice. Les problèmes les plus significatifs, générateurs d'idées de réforme*

Dès la première année au pouvoir de la coalition qui avait remporté les législatives de 1990, l'on pouvait entendre, à propos de la justice, des opinions extrémistes que reflète bien ce titre d'article de journal: „Le secteur succès demande à être réformé”.<sup>6</sup> Alors que, dans les milieux gouvernementaux, le domaine de la justice était considéré comme un secteur succès au sein duquel l'on avait réussi à augmenter considérablement les salaires, les intéressés eux-mêmes – les juges, les magistrats du parquet et les avocats – firent entendre des critiques dénonçant la situation désastreuse d'une justice en crise permanente. Il y avait du vrai dans chacune de ces opinions .

### *2.1. Problèmes structurels, tribunaux surchargés, lenteur*

La hausse, au début des années 90, des rémunérations des juges mit fin, sans aucun doute, à un processus négatif au sein de la justice en stabilisant la situation de ceux qui, auparavant, travaillaient pour des pacotilles et en rendant la carrière judiciaire (et celle des magistrats du parquet) plus attrayante. D'autre part, les juridictions héritant des structures et des méthodes de travail du système socialiste durent, tout-à-coup, faire face à une multitude de tâches nouvelles qu'elles n'arrivaient pas à résoudre honnêtement. Les nouvelles règles de droit qui se multiplièrent, les compétences sans cesse élargies et l'extension des révisions judiciaires aux arrêts administratifs encombrèrent jusqu'au plus haut point les tribunaux accumulant d'énormes retards dans la gestion des affaires. En 1992, le nombre des procédures s'étalant sur plus d'un an avait triplé par rapport à 1982. Bien qu'en 1994, le nombre des juges dépassait les 1900, c'est-à-dire qu'il y avait 500 juges de plus par rapport aux dernières années du socialisme, ils furent néanmoins incapables de venir à bout des quantités d'affaires en instance. On avait beau dire que, pour un pays de dix millions d'habitants, leur nombre était plus que suffisant, les intéressés rétorquèrent ceci: „Israël, avec une population de 5 millions, est servi par près de 400 juges qui sont aidés par un nombre important d'auxiliaires. Les juges hongrois n'ont pas, à leurs côtés, d'auxiliaires capables de fournir un travail de juristes sans parler des conditions matérielles.” De plus, le fait qu'à 70%, la magistrature du siège était composée de femmes, cette proportion ayant diminué depuis, a causé d'autres problèmes. Il faut mentionner que plus de 50% des femmes juges était âgées de moins de 30 ans; la majeure partie restant à la maison en raison de l'allocation de maternité ou pour soigner son enfant malade.

---

<sup>5</sup> La création des bâtiments censés abriter les nouveaux tribunaux était en cours et les magistrats des tribunaux avaient déjà été nommés. De nombreux tribunaux, compte tenu de la réforme, avaient annoncé la création de nouveaux postes de juge. Toutefois, ceux dont la candidature avait été retenue, n'ont pas été ensuite nommés.

<sup>6</sup> Magyar Hírlap, le 21 avril 1994, par MÁRVÁNYI Ágnes.

La structure obsolète des tribunaux, contribua également à leur encombrement. La répartition territoriale des juridictions locales reflète clairement les tendances centralisantes dépourvues de tout autre motif rationnel. Au temps du socialisme, le choix du lieu d'un tribunal de premier degré à compétence générale était fondé sur des considérations subjectives. L'on créait des juridictions locales au fur et à mesure des circonstances, personnelles ou financières imprévisibles, indépendamment du système administratif. Sans analyse sérieuse préalable, certaines juridictions locales (surtout dans la capitale) devinrent surdimensionnées, exigeant un appareil administratif important ou, pire, incontrôlables. En même temps, au sein de la plupart des juridictions locales, le nombre insuffisant des personnes posait problème. Au sein de ces tribunaux, c'étaient la spécialisation et l'organisation rationnelle du travail qui connurent des difficultés. (Par exemple, 900.000 personnes et 140 juges travaillaient sur des affaires relevant de la compétence territoriale du Tribunal d'Arrondissement Central de Budapest tandis que pour les juridictions locales moins importantes, l'on parlait seulement de 30.000 personnes et de quelques juges, cela étant encore la situation aujourd'hui.) Le ministère de la justice avait d'abord pensé résoudre les problèmes des juridictions trop petites en les concentrant, mais cela portait atteinte au principe d'accès aux juridictions (access to justice). Lors du changement de régime, cette tendance se renversa et l'on mit de nouvelles juridictions locales en place au lieu de les concentrer. Toutefois, ce retournement de situation ne fut pas suivi d'une répartition rationnelle des affaires entre les différents niveaux de juridictions. Certains types d'affaires demandaient une qualification professionnelle plus approfondie ce qui, par conséquent, ne pouvaient être confiées à des juridictions de petite taille ne regroupant que trois ou quatre juges. Le nombre d'affaires plus simples, exigeant moins d'expérience professionnelle, ne cessa d'augmenter dès le début des années 90 et atteint son paroxysme lors de l'extension de la révision judiciaire aux arrêts administratifs. Cela entraîna une situation telle que si un jour un juge d'une juridiction locale était saisi d'une affaire de prêt de quelque milliers de forints seulement, il pouvait le lendemain avoir à s'occuper d'un dossier compliqué d'héritage. Bien qu'à plusieurs reprises, l'on pensa à introduire des juridictions au sein des communes pour remédier à cette situation, cette idée ne fut, finalement, jamais sérieusement prise en considération au niveau des projets gouvernementaux.<sup>7</sup> La réforme de 1992 qui entraîna une nouvelle répartition des compétences et qui fut prise de manière irréfléchie par le ministre de la justice BALSÁI István, ne fit qu'aggraver cette situation. En effet, cette mesure transféra les affaires traitées au premier degré au niveau des juridictions locales, c'est-à-dire, au niveau le plus bas de l'organisation juridictionnelle. Tous les crimes commis contre un patrimoine, ainsi que les crimes de nature économique, les cambriolages, les vols perpétrés en groupe de manière organisée ainsi qu'une grande partie des affaires économiques furent introduits devant les tribunaux où la plupart des juges avaient entre 25 et 30 ans et pratiquement pas d'expérience. Cette situation est bien reflétée par le fait que, alors qu'en 1990, 3.053 dossiers économiques étaient présentés devant les juridictions locales et 30.474 devant les juridictions départementales, en 1994, l'on en enregistrait 19.819 devant les tribunaux locaux alors qu'un dixième de la masse de 1990 pour les tribunaux

<sup>7</sup> PETRIK Ferenc: Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. (Réforme de l'organisation judiciaire: quinze questions et quinze réponses.) In: Magyar jog, 1990. január 29.

départementaux. Le changement qui intervint au niveau des affaires non juridictionnelles fut encore plus radical. Alors qu'en 1990, les juridictions locales étaient saisies de 157.316 affaires et les juridictions départementales de 127.221, le nombre des dossiers devant les juridictions locales atteignit 448.138 en 1994 et devant les tribunaux départementaux leur nombre tomba à 7.342.<sup>8</sup> Les implications de ces changements furent qu'au sein des tribunaux départementaux la situation s'est progressivement normalisée tandis que dans la plupart des juridictions locales le nombre des dossiers ne cessait d'augmenter. La Cour Suprême, avec un effectif limité, se trouva également débordée à cause du système des révisions judiciaires nouvellement introduit.

Les tribunaux locaux à Budapest et en particulier ceux où travaillaient le plus de juges, se trouvaient dans une situation catastrophique qui fut ainsi résumée dans une interview, en 1994, par un président de tribunal: „Nous ne pouvons plus tenir. Nos locaux sont tellement encombrés que les débats publics se déroulent aussi dans les bureaux des juges. Heureusement, il y a de la place, dans mon bureau, pour tout juste trois ou quatre personnes. Nous avons grand besoin de nouveaux collègues, mais, je ne saurais, tout simplement, pas où les mettre. Nos collègues sont extrêmement surchargés et les conditions de travail sont mauvaises. Les gens s'en vont d'ici. Il y a une grande fluctuation au sein du tribunal... La justice est sur le point de s'écrouler... La plupart des juges sont jeunes, sans suffisamment d'expérience. Et les dossiers à gérer sont de plus en plus compliqués. Autrefois, un procès pour déterminer à quel parent revient l'autorité parentale se déroulait en quelques mois alors que maintenant il peut s'étaler sur plusieurs années. Les dossiers des affaires moins compliquées remplissent des volumes entiers et l'on n'a pas encore parlé des affaires économiques... La génération dont on aurait le plus grand besoin, travaille pour des sociétés et gagne le quadruple ou le quintuple de son revenu antérieur.” Bien que l'effectif des magistrats du siège ait progressivement augmenté, les dossiers de plus en plus nombreux et la structure inadaptée des juridictions ont mené à des équilibres forçant certains juges à traiter d'un nombre hallucinant d'affaires. La conséquence était que les tribunaux hongrois accumulaient d'énormes retards dans la gestion des dossiers ce qui a non seulement ralenti le fonctionnement de la justice, mais en a également baissé la qualité.

La Cour Suprême était également surchargée. En effet, elle devait connaître, en plus de donner des directives et d'apprécier les projets de règles de droit, des recours liés à des affaires présentées au premier degré devant les juridictions départementales. La Cour était également tenue de traiter des demandes en révision. En 1995, le nombre d'affaires à traiter s'élevant en moyenne à 180, les juges ne pouvaient assurer cette tâche considérée, alors, comme secondaire.

## *2.2. Les problèmes liés à l'administration des tribunaux*

Tout comme celle de l'encombrement et de la lenteur des procédures, la question de l'administration interne des tribunaux devait elle aussi trouver une réponse.

---

<sup>8</sup> HORECZKY Károly – ILONCZAI Zsolt: Az igazságszolgáltatás helyzete Magyarországon. (La situation de la justice en Hongrie.) In: *Bírák Lapja* 1996. 3-4., 243. p.

Les nombreuses autorisations du ministère de la justice lui conférant une compétence assez large datant de l'époque socialiste et ayant trait à l'administration ainsi qu'à la pratique juridictionnelle, ne concernaient plus, après 1989, que l'administration. Le ministère, mené par M. Balsai, fit considérablement réduire leur nombre.<sup>9</sup> Le ministre de la justice resta, néanmoins, la figure centrale de l'administration externe. S'agissant de proposer un projet budgétaire, de trancher des questions personnelles et d'élaborer des projets de loi relatifs à la justice, le pouvoir exécutif a toujours eu le dernier mot. Bien que cette solution soit aussi d'usage dans les systèmes juridiques démocratiques (en Autriche, en Allemagne), compte tenu des mauvaises expériences historiques hongroises et de l'approche selon laquelle la séparation des pouvoirs garantit mieux la mise en valeur des principes démocratiques que leur concentration, l'idée d'une auto-administration totale des juridictions se posa. Nombreux étaient les juges qui pensaient que, puisque le ministre de la justice ne pouvait pas, étant donnée sa position, comprendre les problèmes de la justice, il devait se tenir à l'écart de la vie interne de cette branche autonome du pouvoir. A cause des désaccords mentionnés plus haut, liés à certaines nominations, tout cet ensemble de problèmes fit que la question de l'administration externe devint d'actualité.

La question d'une introduction de l'administration interne dans le travail quotidien des tribunaux se posa de manière encore plus aiguë. L'administration interne des tribunaux était en général ordonnée par des règlements départementaux de fonctionnement, très différents les uns des autres. Ces différences causaient des problèmes particuliers, allant notamment de la répartition des sources budgétaires jusqu'au travail des juges à leur domicile et à la répartition des dossiers entre eux. La question de la signature émergea de cet amas de problèmes, impliquant une atteinte à l'impartialité du juge. La répartition des dossiers n'est pas, en effet, un automatisme, mais elle se fait en vertu de la décision du président du tribunal. La signature des dossiers dont le tribunal est saisi, est apposée par les présidents ou vice-présidents des tribunaux. Ce système, si déjà il en est un, recèle de grandes inégalités. Les expériences montrent qu'au sein des juridictions locales employant plusieurs juges, les présidents ont l'habitude de transmettre les dossiers plus compliqués aux collègues ne s'occupant que d'affaires déterminées plus simples. Cette situation rendait la réforme inévitable puisqu'au delà de l'inégalité entre les juges, elle recelait également la possibilité d'influences politiques sur la pratique des signatures.

### *2.3. Obsolescence de la matière*

Le changement presque quotidien des règles de droit a entraîné une charge supplémentaire pour les juges. Les ajouts et modifications apportés aux codes ne pouvaient pas suivre les changements si radicaux de la société et étaient bons seulement à pallier aux problèmes les plus épineux. Les codes d'approche synthétique, créés dans un contexte démocratique se faisaient attendre. Il est à souligner que les droits procéduraux étaient particulièrement obsolètes à plusieurs points de vue. L'histoire institutionnelle avec un système monopartiste a laissé nombre d'anomalies dans la procédure civile aussi bien que pénale qui, d'une part, ont conservé

---

<sup>9</sup> La loi de 1991/LXVII.

l'assujettissement des citoyens devant la justice, d'autre part ont permis de ralentir les procédures. Les garanties procédurales ou bien n'existent pas ou bien sont superflues ne servant qu'à prolonger les procédures. Les procès civils moins complexes peuvent être prolongés à force de propositions de preuves, de démarches postales truquées, de demandes non fondées pour différer le procès. Il faut également mentionner que l'inefficacité de l'exécution avait déclenché des tendances négatives comme de se faire justice soi-même, sans sollicitation d'aucune instance judiciaire. Puisque toutes décisions émanant d'un juge ne vaut que si elle peut être exécutée, ce problème aussi reste à résoudre.

Un article, censé soutenir les magistrats qui exigeaient, à l'époque une hausse de leurs salaires, fut publié, en 1995, par un avocat qui qualifia ainsi, de manière concise, la justice hongroise: „Des tribunaux surchargés, des magistrats mal payés, des procédures qui s'étalent sur des années, des jugements rendus avec des années de retard – qui sont en plus inexécutables: voilà ce qu'on appelle justice aujourd'hui en Hongrie... Ce n'est pas la première fois que j'en parle. J'ai l'impression, cependant, que notre dernière heure a sonné. Il n'y a plus de temps à perdre pour commencer les réformes. Si nous nous y étions mis hier, cela serait tout aussi bien trop tard.”<sup>10</sup>

### *3. Les réponses possibles aux problèmes*

L'on parlait beaucoup, dans les revues spécialisées ou lors de manifestations professionnelles diverses, d'idées concrètes en réaction aux problèmes accumulés au cours des années suivant le changement de régime. Puisque nous ne saurions nous proposer de traiter en détail des solutions diverses qui ont été proposées pour répondre aux problèmes de la justice, nous présenterons seulement deux propositions synthétiques de réforme formulées par des groupes de juristes de renom.

#### *3.1. La réforme de l'Association des Juges Hongrois*

Lors de sa première session en 1993, l'Association des Juges Hongrois, très active et regroupant des juges „progressistes”, prônait la nécessité d'une réforme globale. Ils déclarèrent que l'organisation judiciaire en son entier, le statut des juges, et, le principe de l'indépendance des juges devaient nécessairement être améliorés par une réforme touchant l'intégralité du système. Les membres de l'Association ont explicité cette revendication dont voici les éléments essentiels:

##### *I. Le statut des juges*

###### *1. Les modifications des conditions pour devenir juge*

Avec la modification du système actuel d'examen finaux, la durée du stage a été étendue à trois ans. Sur ces trois années de stage, l'aspirant juge doit passer six mois respectivement au Parquet et dans un bureau d'avocat. Après l'examen final, pour devenir juge, il doit pendant au moins 2 ou 3 années travailler en tant que

<sup>10</sup> NEHÉZ-POSONY István: "A széteső igazságszolgáltatás" ("La justice en voie de se désagréger") In: Magyar Hírlap, 1995. július 15.

secrétaire auprès d'un tribunal. Un centre de formation doit, également, être créé pour assurer la formation continue des juges. L'on ne peut répartir les postes vacants de juges que par le biais d'un système de candidatures.

## 2. La situation financière des juges

Le système de promotion professionnelle doit être modifié en tenant compte de la durée prolongée du stage pour les aspirants juge. Avec l'augmentation de la prime et divers allocations et avantages, il faut faire en sorte que la position de juge devienne le but final de la carrière d'un juriste. Un système de retraites atypique doit être introduit pour les juges.

3. Le statut et les rapports internes des juges doivent être réglés par la loi sans faire allusion à d'autres règles de droit. L'exercice de la fonction de juge doit cesser après un certain âge. Il faut mettre au point un système de contrôle qui permettrait de déterminer objectivement si telle ou telle affaire est actuelle ou non. Il faut également assurer des avantages s'agissant du travail à la maison.

4. Il faut, enfin, pallier aux problèmes liés à l'encombrement non seulement par une augmentation du nombre des juges, mais également de ses auxiliaires.

## II. Modernisation des règles procédurales

Les règles procédurales actuelles – quant à leur conception- ne sont pas tout à fait conformes aux exigences de modernité et contribuent grandement à ce que les tribunaux soient encombrés, et aux retards dans les affaires.

## III. L'organisation de la justice

### 1. L'administration externe

Le système actuel satisfait les exigences posées par l'Etat de droit, néanmoins, il ne peut être considéré comme définitif. Ainsi, les modifications à effectuer pourront suivre ces voies:

#### a) Développement du système actuel

Toutes les tâches administratives concernant les juridictions devraient être assurées par l'Office Judiciaire au sein du Ministère de l'Intérieur.

Le ministre de la justice devrait exercer son pouvoir d'autorisation surtout dans le domaine du droit de surveillance. Il devrait réviser la composition et la compétence du Conseil National des Juges et faire qu'il fonctionne plus efficacement.

#### b) Introduction d'une auto-gestion totale des juges

Selon cette conception, l'administration des tribunaux serait exécutée par un corps indépendant du pouvoir exécutif (le Conseil de la Justice). La plupart des 20-25 membres seraient des juges élus par leurs Paires, certains membres seraient élus par le Parlement parmi les juristes ayant une autorité. Le

représentant du pouvoir exécutif y prendrait également part. Ce corps serait dirigé par le président de la Cour Suprême. L'Office des Juges serait subordonné à ce corps. Cette conception ressemble en fait, au système d'institutions formé par la pratique espagnole, portugaise et italienne.

c) Indépendamment du sens de l'évolution du système hongrois, il paraît nécessaire que le budget des juridictions régionales constitue un chapitre à part du budget central qui doit comporter toutes les dépenses et recettes relatives aux juridictions.

## 2. L'administration interne

a) Les questions les plus importantes doivent être réglées par la loi. La réglementation parallèle aux ordonnances ministérielles et aux règlements départementaux de fonctionnement crée des situations incontrôlables. Dans certains départements, ce sont des règlements de travail de quelques pages qui sont en vigueur alors que, dans d'autres, l'on utilise des règlements intérieurs de plus de cinquante pages avec un contenu différent.

b) Le système actuel d'utilisation locale des sources budgétaires ainsi que la méthode suivie pour la répartition du budget doivent être entièrement révisés. La situation actuelle est bien reflétée par le fait qu'il faille transférer à d'autres juridictions les salaires épargnés.

## 3. Le système des juridictions

a) Malgré les sévères conditions budgétaires et personnelles, les possibilités d'introduction d'un système juridictionnel à quatre niveaux demeurent par la création d'une cour régionale nationale à Budapest, dans un premier temps. La double fonction (appel- révision) de la Cour Suprême doit au plus vite être supprimée.

b) Le système entier de la création au fonctionnement des juridictions locales doit être repensé, les tribunaux employant quelques personnes doivent être rapidement supprimés. En même temps se pose la question de la restructuration de l'organisation des juridictions du premier degré dans la capitale avec un personnel important.

c) Il faut, enfin, développer la juridiction administrative traitant déjà de près de 90% des affaires administratives et employant à peu près 100 juges.

## 4. Les conditions matérielles et techniques des juridictions

a) Il faut poursuivre la rénovation des bâtiments dans un état qui n'est pas acceptable. Là où cela ne peut se faire à moindre coûts, des bâtiments nouveaux répondant aux exigences techniques doivent être construits.

b) Il faut examiner les conditions de fonctionnement des tribunaux de Budapest et prendre des mesures en vue d' une solution rapide de ces problèmes.

c) Le développement de l'infrastructure informatisée doit être poursuivie pour que l'usage des programmes de traitement de textes devienne d'usage et que des systèmes informatiques, l'on puisse accéder au registre central des règles de droit

#### IV. La poursuite des réformes

1. Un centre de coordination dirigé par un responsable doit être désigné pour assurer l'harmonie des travaux visant à réformer la totalité de la justice et touchant plusieurs domaines.

2. Il faut solliciter des comités déjà en place ainsi que des groupes de travail (p. ex.: droits procéduraux) l'élaboration des sujets concernés par la réforme.

3. La mise au point des lignes directrices pour les réformes est essentiellement un travail visant à la préparation de la loi, étant donnée qu'elle implique nécessairement la création, la modification ou la révision de la constitution, de la loi sur les tribunaux et des droits procéduraux. Les règles de droit matériel les plus importantes doivent être recréées.

4. Une réforme globale de la justice doit être mis au point parallèlement au processus actuel de constitutionnalisation.

#### 3.2. *Les recommandations de la Troisième Réunion des Juristes hongrois*

L'Association des Juristes hongrois regroupant la plupart des juristes de Hongrie a formulé, en mai 1996, une opinion quant aux réformes concernant la justice qu'elle a, ensuite, présentée au gouvernement en tant que recommandation.

Cette recommandation analysait en détail, selon les divers domaines du droit, les domaines de la justice nécessitant des réformes.

La justice, dans son état actuel, ne satisfait pas les attentes de la société hongroise liées à l'adhésion future à l'Union Européenne. Pour ce qui est des garanties quant au principe de l'indépendance des juges, la réglementation actuelle est satisfaisante, en revanche, l'efficacité des juridictions laisse à désirer. Cette situation perdure depuis longtemps malgré la performance professionnelle des juges. En effet, les conditions héritées du système social précédent n'étant pas conformes aux nouvelles exigences, seule une réforme globale de la justice serait à même d'y apporter des changements.

Ces changements demandent d'importants investissements législatifs et financiers dans les domaines suivants:

1. Le pouvoir judiciaire, en tant que pouvoir distinct, doit être délimité formellement du pouvoir exécutif et d'autres facteurs politiques.

2. La confusion qui règne actuellement au sein de l'administration externe des juridictions doit être résolue. Le pouvoir administratif du ministre de la justice doit être attribué au Conseil de la justice dirigé par le président de la Cour Suprême et dont la



majorité qualifiée est composée de juges. Les opérations administratives doivent être assurées par un office judiciaire subordonné au Conseil de la justice.

3. La transformation de l'organisation juridictionnelle et du système des voies de recours doit être réalisée par l'introduction des juridictions à quatre niveaux ainsi que par une répartition raisonnable des compétences.

4. La modernisation des droits procéduraux, à travers une refonte dans peu de temps des codes de procédure civile et pénale, ne peut plus tolérer de retards.

5. Les lois sur l'organisation et l'administration des tribunaux ainsi que sur le statut juridique des juges doivent être mises au point à la place de la loi sur les tribunaux. Ce faisant, le système actuel d'avancement et de formation des juges est à réformer radicalement, tout comme il faut assurer un effectif des auxiliaires au lieu d'augmenter le nombre des juges. Un réseau d'ordinateurs doit être créé dans le cadre d'un service informatique homogène, à l'échelle nationale.

6. L'administration interne des juridictions doit être instaurée par des règles de droit de manière à faire valoir un contrôle plus efficace du travail et de la responsabilité des juges sans porter préjudice à leur indépendance. Cette réglementation devrait également permettre l'assignation des juges en fonction des tâches.

7. Le rôle joué par la Cour Suprême dans l'unité du droit ainsi que les instruments juridiques à sa disposition y compris celles de la constitution doivent être réglementés de nouveau.<sup>11</sup>

Comme on peut le voir, les deux propositions, bien que séparées par plus de trois ans d'écart, partent des mêmes problèmes pour arriver à peu près aux mêmes conclusions et jouissent, respectivement, de l'appui des juristes.

#### 4. La réforme de la justice en 1997

En 1996, les demandes pressantes pour une réforme atteignaient une telle intensité que le ministère de la justice ne pouvait plus reporter la mise au point de projets de loi. De nombreux articles ont été publiés dans la presse parlant d'état d'urgence dans la justice.<sup>12</sup> D'autres articles affirmaient le contraire disant qu'il n'y avait pas de situation de danger comme l'affirmaient les médias et que la qualité de la juridiction et la durée des procédures étaient conformes aux moyennes européennes.<sup>13</sup> Le gouvernement et l'opposition ont pris le parti des changements.<sup>14</sup> L'importance de cette réforme se reflète dans les propos de SOLT Pál, président de la Cour Suprême, qui affirmait dans une interview que cette réforme „est peut-être la plus importante de ce siècle”.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> A Harmadik Magyar Jogászyűlés ajánlásai. (Les recommandations de la Troisième Réunion des Juristes hongrois) In: *Bírák Lapja*, 1996. 3-4., 253-258.

<sup>12</sup> Szükséghelyzet van az igazságszolgáltatásban. (Etat d'urgence dans la justice.) *Népszabadság*, 1996. július 20.; Gyorsuló igazságszolgáltatás. (La justice s'accélère.) *Új Magyarország*, 1996. június 28.; Halaszthatatlan a bírósági reform. (La réforme de la justice ne plus être reportée.) *Világgazdaság*, 1996. június 27.

<sup>13</sup> Egymillió ecu számítógépekre. (Un million d'euros pour des ordinateurs.) In: *Magyar Nemzet*, 1996. szeptember 17.

<sup>14</sup> Hack reformot sürget az igazságszolgáltatásban, ill. elodázhatatlan a reform a Fidesz szerint is. (HACK Péter pour une réforme de la justice – la Fidesz estime que la réforme ne peut plus subir de retard) In: *Népszabadság*, 1996. július 17.

<sup>15</sup> Interjú Solt Pállal. (Interview avec SOLT Pál.) In: *Bírák Lapja*, 1996. 3-4., 31-39. p.

Les travaux de codification ont été commencés afin qu'en 1997, le „dossier réforme” soit introduit devant le parlement. En dépit du consentement général des juges, des avis contraires ont aussi été formulés. L'Association des Juges Hongrois a, par exemple, remarqué l'absence d'une réforme globale des droits de procédure. Pour eux, sans une réforme en profondeur de ceux-ci, les modifications structurelles resteraient sans effet.<sup>16</sup>

Le dossier réforme de 1997 avait plusieurs volets. Le rapport de synthèse<sup>17</sup> rédigé par le ministère de la justice en a distingué cinq. Les plus importants étant les deux modifications structurelles dont on parlera dans ce chapitre. La première concerne l'administration externe des tribunaux et a entraîné la reprise par un organisme en grande partie composé de juges des tâches du ministère de la justice. La deuxième touche l'introduction d'un quatrième niveau dans l'organisation des juridictions, signifiant la création de centres régionaux de la justice.<sup>18</sup> Les modifications structurelles ont été complétées par la modification des règles de procédure découlant du nouveau système des juridictions. En plus de tout cela, une loi a été créée concernant le statut juridique et la rémunération des juges. Une autre loi concerne les autres acteurs de la justice.<sup>19</sup>

#### *4.1. Une tentative de régionalisation. L'introduction du quatrième niveau dans l'organisation juridictionnelle*

##### *4.1.1. Des arguments pour et des arguments contre*

Comme nous l'avons dit plus haut, l'idée de créer un quatrième niveau dans l'organisation juridictionnelle s'est répandue, en 1988, dans l'opinion publique. Cette conception s'est opposée au refus des milieux professionnels. Mais, au début des années 90, de plus en plus de personnes se ralliait à cette idée y voyant le principal remède aux déficiences de la justice. Les traditions juridiques hongroises ont eu un rôle décisif dans la naissance et l'expansion de cette idée. Les magistrats du siège, surchargés, espéraient voir l'introduction des juridictions régionales. L'avis général était que, la seule augmentation du nombre des juges ne suffisait pas à combler le retard dans la gestion des dossiers et que l'organisation juridictionnelle de trois niveaux créée sous le socialisme ne deviendrait pas plus efficace par une répartition nouvelle des compétences. Des juridictions locales ont beau avoir été créées, c'est en vain que des juges supplémentaires ont été nommés, les problèmes ne se sont pas raréfiés pour autant, voire même, ils sont devenus plus épineux. Outre la volonté d'alléger le travail des juges et de répartir plus raisonnablement les affaires, il existait une autre raison à l'introduction d'un quatrième niveau, notamment l'élargissement des voies de recours existantes ce qui pouvait se faire plus aisément avec la nouvelle

<sup>16</sup> Horeczky Károly levele az igazságügy-miniszterhez. (Lettre de HORECZKY Károly au ministre de la justice.) In: Bírák Lapja 1996. 3-4.

<sup>17</sup> The functioning of the Hungarian judicial system. 1997 July 31.

<sup>18</sup> Une réforme structurelle suscitant de nombreux débats s'ajoute à tout cela, à savoir l'intégration des conseils de prud'hommes au sein de l'organisation juridictionnelle.

<sup>19</sup> Les députés ont adopté la loi de 1997/LXVI sur l'organisation et l'administration des tribunaux, la loi de 1997/LXVII sur le statut et la rémunération des juges, la loi de 1997/LXVIII sur le statut des employées de la justice et la loi de 1997/LXIX sur les lieux et la compétence territoriale des cours régionales.

structure. La création du quatrième niveau, celui des juridictions régionales, ne connaissant que des affaires en appel, a rendu nécessaire la création un système de recours plus différencié et, pour ce qui est des dossiers pénaux, un système d'appel à deux degrés. Enfin, l'argument qui fut décisif a été l'engorgement de la Cour Suprême d'affaires en appel empêchant cette juridiction d'assurer l'unification du droit. Certains ont imaginé vingt sortes de juridictions départementales,<sup>20</sup> conséquence d'un affaiblissement, depuis le changement du régime, du rôle de la Cour Suprême de diriger l'activité juridictionnelle des tribunaux. Une autre question suscitée par l'introduction du système des juridictions régionales a été de savoir où créer ces juridictions. Bien que l'idée de créer une seule juridiction régional à Budapest, pour des raisons d'économies, se soit très vite posée, l'opinion majoritaire, celle du gouvernement, a finalement souhaité la création de cinq juridictions régionales. Cette volonté signifiait, implicitement, la création de régions au-dessus des départements où les juridictions régionales, autant de centres juridictionnels, auraient contribué à la diminution du rôle presque exclusif de la capitale. Selon cette conception, la Cour Suprême siégeant à Budapest aurait conservé son rôle de juridiction suprême des recours même après la mise en place des juridictions régionales. Toutefois, après cette transformation du système des recours, dans la plupart des cas, les parties en litige, les inculpés, les avocats etc. n'auraient pas été tenus de faire le trajet jusqu'à Budapest en vue de connaître la décision finale. C'est que, la Cour Suprême, par la suite, ne s'occuperait que de demandes en recours exceptionnelles et pourrait ainsi concentrer son activité sur les décisions d'unification du droit.

Malgré le consensus des principaux milieux de juristes concernant le projet de loi proposé par le gouvernement qui envisageait la création de cinq juridictions régionales, des avis contraires ont aussi été formulés. Pour beaucoup, cette nouvelle structure était un luxe bien trop coûteux pour un si petit pays<sup>21</sup> et, pensaient-ils, que la modification du système des recours pouvait être faite sans l'introduction d'un quatrième niveau. Ils étaient d'avis que la création des juridictions régionales équivaldrait à ralentir le fonctionnement de la justice. Selon l'universitaire NÉMETH János, les supporters de la réforme s'engageaient dans une fausse direction puisque les trois niveaux déjà en place auraient permis, comme le montrent les exemples de nombreux pays occidentaux, d'augmenter la qualité de l'activité juridictionnelle et de réduire la durée des procédures.<sup>22</sup> D'autres voix s'élevèrent contre cette partie de la réforme, craignant l'introduction d'une justice régionale particulière. Aussi, s'agissant d'affaires en appel, certains milieux d'avocats préféraient solliciter les tribunaux de Budapest plutôt que de voir des juges départementaux rendre des jugements en dernier ressort, ces juges, disaient-ils, étant moins objectifs que leurs collègues de Budapest à force de faire prévaloir des points de vue souvent de particuliers.

Malgré ces arguments contre l'introduction d'un quatrième niveau au sein de l'organisation des juridictions, le gouvernement a décidé, par le biais de la nouvelle loi

---

<sup>20</sup> Interjú egy lemondott megyei főbíróval. (Interview avec un président d'un Tribunal départemental démissionné.) HVG 1996. január 6.

<sup>21</sup> Felesleges luxus a négyszintű bírósági rendszer? (Le système juridictionnel à quatre niveaux est-il un luxe?) Magyar Hírlap, 1997. október 7.

<sup>22</sup> Interjú a bírósági reformról. (Interview sur la réforme de la justice.) In: HVG, 1996. december 14.

de passer outre, en introduisant effectivement ce niveau supplémentaire. Pour justifier cette modification, le ministre de la justice d'alors évoquait les raisons suivantes:

...Sur plus d'un million d'affaires par an dont les tribunaux étaient saisis (affaires pénales, civiles, modes de règlement non juridictionnels) deux cent milles restaient non tranchées sur une longue période. La magistrature du siège s'est rajeunie ces dernières années et, pour les dossiers plus difficiles, les juges n'ayant pas encore l'expérience professionnelle nécessaire ne sont pas toujours à même de rendre des jugements répondant aux évolutions. ...Suite au changement de régime et à l'instauration progressive des droits civils, les compétences des tribunaux se sont considérablement élargies, la criminalité a augmenté. En raison des bouleversements socio-économiques, les rapports de vie et les règles de droit ont également subi des transformations profondes. C'est dans de nouvelles circonstances – plus difficiles – que les tribunaux appliquent le droit. La seule possibilité de la voie judiciaire n'est plus suffisante – il faut garantir la compétence des personnes qui tranchent les litiges et le caractère raisonnable des délais. La prolongation des procédures entraîne le risque que les citoyens cherchant à faire valoir leurs droits se détournent de la justice et aient recours à des moyens illégaux. Tout cela peut sérieusement remettre en cause la sécurité juridique. Nous savons maintenant que pour assurer les tâches de la justice au niveau de l'Etat de droit, il ne suffit plus d'augmenter l'effectif des juges, de modifier les compétences et les règles de procédure. L'amélioration des conditions personnelles et matérielles est, bien entendu, indispensable, néanmoins, la contradiction entre la situation actuelle et les possibilités réelles de la justice avec les exigences posées ne peut être résolue qu'à travers une réforme globale. Pour ce faire, il est nécessaire de modifier radicalement les droits des procédures, l'organisation des juridictions, l'administration des tribunaux ainsi que le statut des juges et leur rémunération. C'est en automne 1996 que le gouvernement de la République Hongroise a accepté la réforme sur les tribunaux. Une loi tenant compte de ces idées de réforme a été élaborée sur l'organisation et l'administration des juridictions, sur les sièges des cours régionales, sur le statut et la rémunération des juges ainsi que sur les rapports juridiques régissant le service des employés au sein de la justice. La loi sur l'organisation et l'administration des juridictions énonce, conformément aux obligations contractées dans des traités internationaux, des principes de fonctionnement plus unifiés et plus modernes. En vertu de la réglementation en vigueur, l'organisation juridictionnelle à trois niveaux ne laisse pas une marge suffisante aux droits procéduraux pour implanter les compétences et pour régler de manière différenciée le système de recours. Ce sont les tribunaux locaux à compétence générale qui s'occupent de la plupart des dossiers. Ici, les juges sont pour la plupart jeunes, ont peu d'expérience et ne peuvent résoudre les dossiers plus compliqués. La compétence actuelle de la Cour Suprême et les charges qui en découlent ne lui permettent pas d'assurer totalement sa tâche constitutionnelle quant à l'unité de l'application du droit. S'agissant des procédures pénale et civile, il est nécessaire d'introduire, en suivant une nouvelle réglementation des compétences, les cours régionales fonctionnant exclusivement comme juridictions d'appel. Créer un quatrième niveau au sein de l'organisation des juridictions correspond bien aux traditions juridiques hongroises et trouve sa place au sein des solutions que l'on peut trouver dans les systèmes juridictionnels des pays développés de l'Ouest. Le changement le plus

important sera donc la réintroduction des juridictions d'appel nommées, jusqu'en octobre 1949, cours régionales, puis, rebaptisées, et cela, jusqu'au 31 décembre 1950, hautes juridictions. Le nombre, le siège ainsi que la compétence territoriale des cours régionales seront déterminés par la loi. En vue d'assurer l'unité des jugements, la loi définira les conditions de la procédure d'unification de l'interprétation du droit, les modalités d'énonciation des décisions d'unification du droit, et l'ordre à suivre pour rendre publiques de telles décisions.<sup>23</sup>

#### 4.1.2. Le changement de l'organisation des juridictions

Aux termes de la loi, trois Cours régionales auraient dû être mises en place dès le 1er janvier 1999, ayant leurs sièges respectifs à Budapest, à Szeged et à Pécs. La loi avait également prévu la création, jusqu'au 1er janvier 2003, de deux autres Cours régionales en province, l'une à Győr, l'autre à Debrecen. S'agissant de déterminer le lieu de ces Cours régionales, la division administrative ne joua que lorsque l'on désigna les chefs-lieu départementaux où existaient des tribunaux départementaux. La raison pratique était que l'on voulait recruter les juges des Cours régionales parmi ceux des tribunaux départementaux. Dans chacune des villes visées existait une faculté de droit, raison supplémentaire non négligeable en faveur de ces villes.

Avec la modification nécessaire de la constitution et l'adoption de la nouvelle loi, le système des juridictions (ainsi que le Parquet) et les tâches des tribunaux changèrent comme suit:

##### a) Le tribunal local et le Conseil des prud'hommes

Le tribunal local juge au premier degré. (Dans des affaires civiles et pénales, c'est le tribunal local qui est compétent au premier degré. En fonction de son siège, le tribunal local peut fonctionner sous le nom de „tribunal d'arrondissement” ou de „tribunal municipal”. A Budapest, la capitale, sont regroupés six tribunaux d'arrondissement. Les autres tribunaux locaux fonctionnent sans exception, depuis 1994, dans des communes ayant la taille de villes ce qui se reflète dans leur appellation. Leur nombre s'élève à 111 à présent.) Le Conseil des prud'hommes juge au premier degré les litiges liés à des rapports de travail ainsi que les litiges liés à des problèmes juridiques ayant le caractère d'un rapport de travail. Il tranche aussi les affaires désignées par la loi comme appartenant à sa compétence. Il y a un tribunal des prud'hommes dans la capitale ainsi que dans les départements.

Le tribunal local et le tribunal des prud'hommes sont chacun dirigés par un président. Ces deux tribunaux n'ont pas de personnalité juridique, toutefois, ils peuvent, dans un domaine déterminé par le règlement organisationnel et fonctionnel, acquérir des droits civils et assumer des obligations. Au sein des tribunaux locaux, on peut créer des groupes pour la gestion d'affaires déterminées.

---

<sup>23</sup> Les arguments du ministre pour la loi de 1997.

*b) Le tribunal départemental*

L'on trouve vingt tribunaux départementaux du second degré. Leur compétence territoriale s'étend aux départements, alors que celle du Tribunal de la Capitale, au même rang dans la hiérarchie que les tribunaux départementaux, est limitée à Budapest. Le tribunal départemental juge au premier degré les affaires déterminées par la loi, il tranche au deuxième degré les appels contre les décisions des tribunaux locaux. Le tribunal départemental est dirigé par un président. Au sein des tribunaux départementaux, travaillent des conseils, des groupes, ainsi que des collèges pénaux, civils, économiques et administratifs. Les collèges peuvent être regroupés. Les conseils militaires dont la compétence territoriale est définie peuvent trancher au premier degré les affaires déterminées par la loi, au sein de tribunaux départementaux désignés.

*c) Cour d'appel régionale*

Au troisième degré, l'on trouve les Cours régionales dont les sièges et la compétence territoriale sont définis par la loi, qui dispose également du commencement de leur fonctionnement. La cour régionale s'occupe – pour les affaires précisées par la loi – des recours formés contre les décisions du tribunal local ou du tribunal départemental. Il juge les autres dossiers qui lui sont attribués. La cour régionale est dirigée par le président. Elle a une personnalité juridique. Au sein de la cour régionale travaillent des conseils ainsi que des collèges pénaux, civils et administratifs.

C'est le conseil militaire de la cour régional qui tranche les affaires jugées au premier degré par les conseils militaires fonctionnant au sein de tribunaux départementaux (déterminés).

*d) La Cour Suprême*

L'organe judiciaire le plus haut de la République Hongroise est la Cour Suprême. La Cour Suprême est conduite par un président. Le président de la Cour est élu par le Parlement, sur proposition du Président de la République. Les intérim du président de la Cour sont nommés par le Président de la République, après proposition du président de la Cour. La Cour Suprême est une personne juridique et siège à Budapest.

**La Cour Suprême**

*a) tranche – les affaires déterminées par la loi – les recours formés contre les décisions du tribunal départemental ou de la cour régionale*

*b) tranche les demandes en révision*

*c) énonce des décisions d'unification de l'interprétation du droit, qui s'imposent aux tribunaux*

*d) juge les autres affaires relevant de sa compétence*

Au sein de la Cour Suprême fonctionnent des conseils juridictionnels, des conseils dont le rôle est d'arrêter des décisions en vue d'une interprétation unifiée du droit, tout comme des collèges pénaux, civils et administratifs.<sup>24</sup>

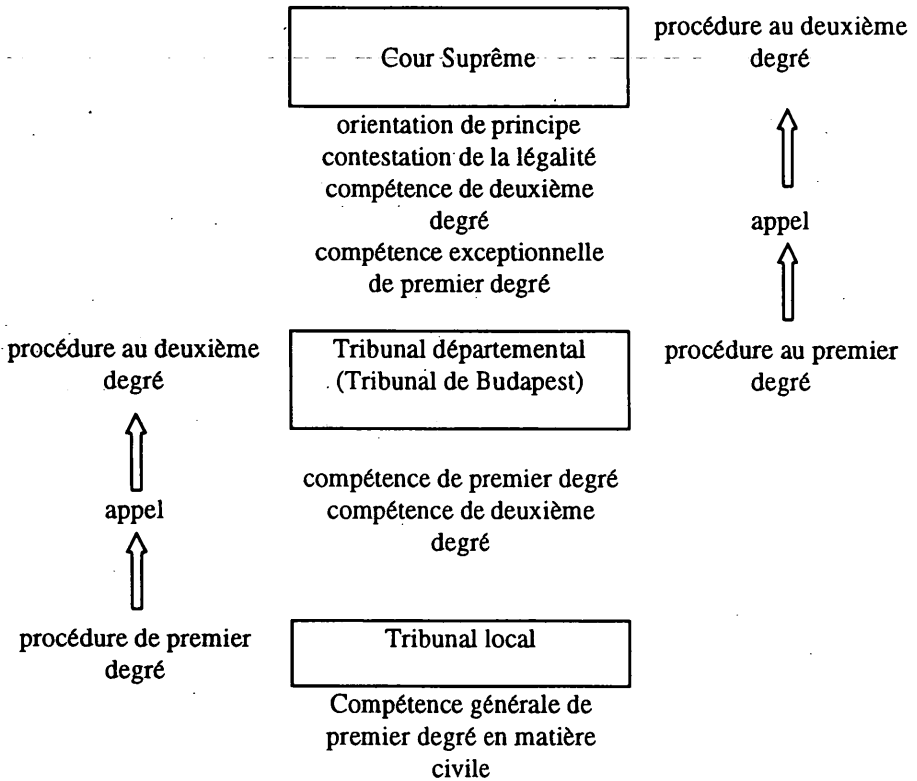
La nouvelle loi instaura, à la place du système précédent orientant l'activité juridictionnelle des tribunaux vers certains principes, la procédure d'unification dans l'interprétation du droit. C'est ainsi qu'a été réintroduite cette notion s'accommodant du système des juridictions en place jusqu'en 1949, ce système des juridictions étant également pratiquement réinstauré par la nouvelle loi. L'un des objectifs de ce changement était d'alléger la charge juridictionnelle de la Cour Suprême liée au jugement des recours et de lui permettre ainsi d'assurer l'unité de l'activité juridictionnelle, sa tâche constitutionnelle. En vertu de l'article 47 de la constitution d'alors et de la loi sur l'organisation judiciaire, la Cour Suprême donnait une orientation de principe sur le fonctionnement et l'activité juridictionnelle de tous les tribunaux. Les moyens de cette orientation étaient la directive créée au temps du socialisme, obligatoire pour les tribunaux, la décision des collègues et l'arrêt de principe. Ces trois outils n'étaient plus conformes, selon l'argumentation de la nouvelle loi, aux critères de l'Etat de droit. En effet, ils n'avaient pas été élaborés en vertu de cas concrets. C'est pour cette raison que, dans l'esprit de la nouvelle réglementation, la procédure d'unification dans l'interprétation du droit fut pensée pour résoudre des problèmes concrets. Quant à la notion d'arrêt d'unification, elle est le résultat de ces solutions concrètes. Malgré cela, les décisions rendues en vertu de l'orientation de principe précédente restent obligatoires pour les tribunaux.

---

<sup>24</sup> Loi de 1997/LXVI 19-26 §

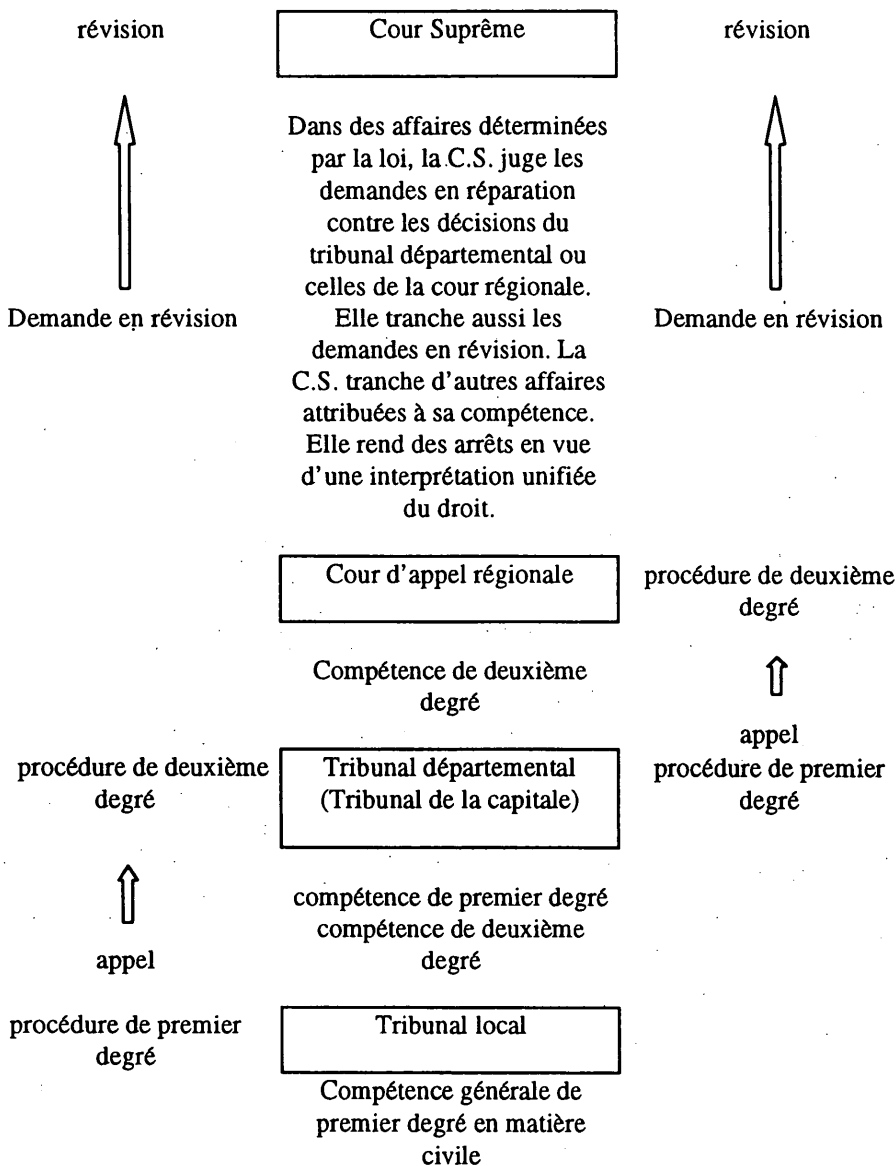
Les tableaux suivants permettent de visualiser les changements de la structure juridictionnelle:

**1. L'organisation des juridictions avant la réforme de 1997**





2. L'organisation des juridictions après la réforme de 1997



Nous ne saurons jamais si le système des juridictions ainsi conçu aurait été à la hauteur des attentes.

Après son arrivée au pouvoir, en 1998, le nouveau gouvernement a légalement reporté la mise en place des cours régionales, en arguant que la création du quatrième niveau augmenterait de manière significative, par rapport à la force économique du pays, les coûts de fonctionnement de l'ensemble de l'organisation des juridictions. Pour cette raison, l'on a décidé de différer la création des cours régionales en stoppant les travaux en cours. Plus tard, sous la pression des acteurs de la justice, le gouvernement a modifié son idée d'origine: le niveau des cours régionales serait introduit, mais avec une seule cour régionale et cela, seulement après le 1er janvier 2003. Cette décision du gouvernement signifiait en pratique l'arrêt, fût-il temporaire, du processus de régionalisation, élément principal de la réforme. C'est ainsi que s'établit cette situation paradoxale que, bien que les cours régionales aient été prévues par la constitution et la loi sur l'organisation des juridictions, en réalité tout resta inchangé s'agissant de l'organisation des juridictions.

#### *4.2. Le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire*

L'arrivée au pouvoir du gouvernement de droite, en 1998, n'eut aucune influence sur la mise en oeuvre du deuxième élément principal de la réforme qui concernait l'organisation des juridictions. Ainsi, les dispositions entrées en vigueur avec la réforme de 1997 et qui avaient fondé l'indépendance organisationnelle totale de la justice, sont toujours en vigueur.

La mise en place d'une organisation indépendante du pouvoir judiciaire ainsi que les moyens mis en oeuvre ont suscité des débats dans presque tous les anciens pays socialistes. Comme en Europe de l'Ouest, des solutions variées ont vu le jour en fonction de l'intensité des efforts déployés par la justice pour renforcer le pouvoir judiciaire; l'avenir de ces solutions dépendant également de la réaction du pouvoir exécutif. L'autonomie totale de la magistrature du siège, qui caractérise les systèmes espagnol, italien et portugais, a été réalisée, outre en Hongrie, en Albanie, en Bulgarie, en Macédoine, en Croatie, en Roumanie et en Slovaquie. Néanmoins, ce fut plutôt le système mixte qui se généralisa. Au sein de celui-ci, les organisations judiciaires autonomes assurent l'administration de concert avec le pouvoir exécutif (c'est le cas de la Pologne, de l'Estonie, de la Biélorussie et de la Lituanie). En dehors de ces exemples, le rôle dominant du gouvernement dans l'administration resta intact dans certains pays.

Pour les anciens pays du bloc de l'Est, la question de l'indépendance de la justice est d'autant plus sensible que, au temps du système monopartiste, l'idée d'une organisation indépendante n'était pas du tout acceptée, même à un niveau purement théorique, par les auteurs: L'on entendait par là dans le texte de la constitution, la simple indépendance du juge. Nous avons déjà parlé des limites. Malgré cela, certains éléments de l'indépendance au sein de cette organisation se réalisèrent. Un lien particulier s'établit entre la Cour Suprême et le Parlement, ainsi qu'entre le ministre de la justice et les autres tribunaux. Bien que, formellement, la Cour Suprême ne fût pas subordonnée au Parlement, une certaine dépendance politique s'imposa. En effet, le président de la Cour était tenu de faire un rapport devant le Parlement et il était, alors,

possible de l'interpeller. Ces obligations, imposées au président de la Cour et s'accommodant mal des principes de l'Etat de droit, furent annulées par la modification, en 1989, de la constitution. Dès lors, le président de la Cour Suprême n'était plus lié au Parlement, sauf par la procédure de son élection. Pour ce qui est des autres tribunaux, les tâches administratives étaient assurées par le gouvernement, plus exactement, par le ministre de la justice. Son activité était double. Il s'agissait, d'une part, d'administrer la justice, exercée de concert avec les présidents de tribunaux, d'autre part, du contrôle du „fonctionnement général”. L'administration de la justice consistait à assurer les conditions personnelles et matérielles, alors que le contrôle faisait prévaloir la politique suivie par le gouvernement vis-à-vis de la justice. En fait, ce fut ce dernier élément qui porta atteinte à l'indépendance des juges en permettant au gouvernement d'influencer la juridiction. Le ministre de la justice KULCSÁR Kálmán renonça à ce droit en 1989, malgré les règles en vigueur. La renonciation du ministre et la modification de la Constitution entraînèrent l'adoption d'une solution mixte, pratiquée par certains pays occidentaux, s'agissant de l'administration des tribunaux. Ce processus, tendant à accorder plus d'autonomie à la justice, fut renforcé, en 1991, par l'accroissement du rôle des organes judiciaires et par la limitation des droits administratifs du ministre de la justice.<sup>25</sup> Par rapport à l'époque socialiste, la création des corps judiciaires fut un pas en avant important.<sup>26</sup> Ces corps de juges, en tant qu'organes d'autogestion, pouvaient influencer les décisions gouvernementales concernant les tribunaux. Dès lors, on ne pouvait plus trancher les questions les plus importantes sans l'approbation des conseils judiciaires. La pratique des nominations exercée par le ministre Balsai provoquant, en 1991, un scandale, a, de nouveau, soulevé la question de l'administration des tribunaux. L'affaire des juges nommés par le ministre contre la volonté des corps judiciaires a permis de réaliser qu'un système mixte ne pouvait fonctionner de manière satisfaisante pour les magistrats du siège que si l'exécutif se soumettait à une culture politique d'autorégulation. Or, se discipliner et, parallèlement, mener à bien le changement de régime au sein de la justice, n'était pas une tâche facile. C'est la raison pour laquelle les différentes publications regorgent d'articles réclamant l'indépendance totale de l'organisation de la justice.

Entre-temps, plusieurs requêtes furent adressées à la Cour constitutionnelle demandant qu'elle vérifie si la situation d'alors et, surtout, le mode de désignation des juges, étaient conformes à la constitution. En répondant simultanément à plusieurs de ces requêtes, la Cour énonça que la réglementation d'alors était conforme à la constitution. En revanche, son argumentation fut confuse et contradictoire, de plus, les opinions dissidentes selon lesquelles plusieurs points de la réglementation étaient inconstitutionnels, venaient appuyer la position de ceux qui réclamaient la réforme de l'organisation juridictionnelle.<sup>27</sup> Ces revendications furent satisfaites en 1997, et, à la surprise générale, le ministère de la justice se trouva privé de toutes ses autorisations. Certains estimèrent qu'il s'agissait d'un abandon des tribunaux,<sup>28</sup> mais, à notre sens,

<sup>25</sup> Loi de 1991/LXVII.

<sup>26</sup> Session plénière des juges départementaux, collège, conseils des juges départementaux, conseil national des juges.

<sup>27</sup> Arrêt 38/ 1993 de la Cour constitutionnelle.

<sup>28</sup> NÉMETH János: Az átmeneti időszak igazságszolgáltatásának jelenlegi helyzete a közép- és kelet-európai országokban. (La situation actuelle de la justice de la période transitoire en Europe centrale et orientale.) In: Magyar jog 1998/ III. 129–141.

c'était plutôt le ministre, auteur du projet de loi, qui donna, ainsi, le feu vert aux exigences des corps judiciaires.<sup>29</sup> La conséquence de cette réforme fut l'indépendance totale du pouvoir judiciaire après avoir été administré, pendant plus de cent ans, par le gouvernement. C'est ainsi que le ministre justifia ce changement en profondeur:

„En vertu de la réglementation en vigueur, l'administration des tribunaux est en partie externe, puisque le représentant du pouvoir exécutif – c'est-à-dire le ministre de la justice – y participe en exerçant ses pouvoirs de nomination des dirigeants, de déclenchement d'une procédure disciplinaire, en assurant les conditions personnelles et matérielles nécessaires au fonctionnement des tribunaux etc. Cette administration externe est compensée par l'existence des corps judiciaires élus par les magistrats du siège. Ces dernières années, l'on avait pu constater des anomalies, au sein de l'administration externe (s'agissant de la nomination des présidents de tribunaux départementaux, de questions relatives au budget etc.), tout comme au sein du fonctionnement des corps judiciaires. Plusieurs des arrêts de la Cour constitutionnelle – 53/1991. (X. 31.), 38/1993. (VI. 11.), 28/1995. (V. 19.) – concernaient les rapports entre les tribunaux, et l'exécutif ainsi que les questions relatives à la constitutionnalité de la réglementation des tribunaux. Bien que les arrêts de la Cour n'aient pas qualifié d'inconstitutionnelles les règles en vigueur, selon certains experts, seules l'autonomie organisationnelle et une autogestion des tribunaux aurait pu permettre de trouver une solution.

Tenant compte de tout cela, la loi définit l'organisation juridictionnelle comme une entité distincte du pouvoir exécutif et, en vue d'assurer l'indépendance du juge, elle prévoit un système d'administration des tribunaux qui sépare le pouvoir judiciaire, politiquement neutre, des pouvoirs législatif et exécutif. ...L'on peut s'attendre de bon droit à ce que, dans cet environnement modifié au sein des tribunaux, la justice devienne enfin apte, dans les décennies à venir, à assurer ses tâches accrues, particulièrement pour ce qui est des exigences relatives à la future adhésion à l'Union européenne.”<sup>30</sup>

Aux termes de la loi, le Conseil National de la Justice, en respectant le principe constitutionnel de l'indépendance du juge, assurait les tâches centrales liées à l'administration des tribunaux et contrôlait l'activité administrative du président de la Cour régionale celle du président du tribunal départemental. Les membres du Conseil National de la Justice sont au nombre de 15. Bien que, auparavant, diverses opinions aient été exprimées à propos de la composition du Conseil, le ministre, finalement, a pris le parti d'un corps composé majoritairement de juges, mais représentant aussi les autres pouvoirs. Contrairement à la volonté de la plupart des magistrats du siège, désireux de voir un Conseil composé exclusivement de juges, le président de la Cour Suprême, en accord avec le premier ministre, favorisa l'idée d'un Conseil mixte, dominé par des juges. Selon le président de la Cour, un Conseil uniquement composé des juges, au-delà du risque d'un corporatisme exclusif, aurait pu porter atteinte à ses intérêts.<sup>31</sup> Donc, ce sont finalement 9 juges plus le ministre de la justice, le

<sup>29</sup> VASTAGH Pál: Igazságszolgáltatási reform jogvédelmi rendszerünkben. (Réforme du système de la protection des droits.) In: Magyar jog 1997/ XII, 705-711.

<sup>30</sup> Les arguments du ministre pour la loi de 1997.

<sup>31</sup> SOLT Pál: Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács ünnepélyes alakuló ülésére. (Discours à l'occasion de la première session solennelle du Conseil National de la Justice.) In: Bírák Lapja 1998/ I 8. p.

procureur général, le président de la Chambre des avocats et un député désigné par la Commission parlementaire chargés des questions constitutionnelles et de la Justice ainsi qu'un autre désigné par la Commission parlementaire du Budget et des Finances qui forment le Conseil, le président de la Cour Suprême étant le président du Conseil.

L'on peut dire que le Conseil National de la Justice a repris toutes les tâches administratives du ministère tout en se voyant attribuer des autorisations administratives internes qui n'étaient exercées par aucun organe gouvernemental et qui ne pourraient pas, en tout cas, être exercées dans aucun Etat de droit.

Il est encore trop tôt pour apprécier la réalisation et les impacts de cet élément de la réforme. Mais, suite aux élections législatives de 1998, le pouvoir exécutif, à en juger par plusieurs manifestations médiatisées du ministre de la justice, était gêné par les obstacles que lui imposait le nouveau système. En effet, un gouvernement décidé à combattre la criminalité, ne peut que constater avec amertume son impuissance devant la liberté accordée à une justice de plus en plus autonome. (Le président du Conseil qui est en même temps celui de la Cour Suprême, a, une fois, réagi très vivement à un discours du ministre DÁVID Ibolya, en fustigeant la lenteur de la justice.) Compte tenu des débats en France ou au Portugal, liés à la composition du Conseil, nous pouvons être certains que toute solution génère des avis catégoriquement opposés. Ce que l'on peut dire sans trop s'avancer c'est que cette solution augmente les possibilités et, en même temps, la responsabilité de la magistrature hongroise du siège, donnant corps à des tendances de plusieurs décennies pour arriver à l'indépendance de la justice. Ce contentement est reflété par les mots prononcés par le ministre de la justice:

„Si je qualifiais ce jour d'historique, ce serait alors trahir mon émotion, cet état d'âme tendu, généré par des années d'attente ainsi que mon penchant inné, indéniablement commun à tous, pour les lieux communs. J'aimerais donc être plus réservé, ce qui, de toute façon, ne m'empêchera pas de dire que la création du Conseil National de la Justice est un événement unique dans l'histoire du droit hongrois et est, je l'espère, un grand pas vers l'instauration totale de l'Etat de droit.”<sup>32</sup>

*belf - csere*

de cette réforme complexe, nce des juges ainsi que la il est difficile de donner une a matière, deuxième élément en 1998, date de l'arrivée au code de procédure avait été nouveau gouvernement reporta es retards, l'on peut dire que, narché et à l'apparition du ère juridique, pensée pour un

du Conseil National de la Justice 1998/I

szerünkben. (Réforme du système de la

système socialiste monopartiste, commençait, progressivement, d'être modernisée. Bien entendu, l'on ne saurait parler de changements brusques ou d'un remplacement total des institutions existantes, mais plutôt d'une modification progressive de la matière afin de l'adapter, d'une part, à la nouvelle situation économique et politique et aux nouvelles exigences sociales de l'autre. Lors de ces modifications, les codes en vigueur furent complétés par des nouvelles et de nouveaux états de fait. Les bouleversements, dans le cadre du nouvel Etat de droit, tant dans les rapports socio-économiques que dans les échanges commerciaux et les rapports financiers; la modification du rôle économique de l'Etat, la multiplication des acteurs en droit privé ainsi que celle des rapports contractuels établis entre eux nécessitèrent la création, en peu de temps, d'un grand nombre de règles de droit. Cette intense activité législative eut pour conséquence un manque de préparation pour les modifications à apporter à cette matière, qui le plus souvent n'étaient pas fondées sur l'étude des suivis, mais pensées pour pallier aux manques les plus urgents. La nécessité d'une codification de l'ensemble de la matière s'imposa donc dès le changement de régime.

### 5.1. Procédure pénale

Ce n'est qu'en matière de procédure pénale qu'un nouveau code fut établi et adopté lors de la réforme de 1997. Malgré cela, après l'arrivée au pouvoir du gouvernement de droite, son entrée en vigueur, tout comme celle des juridictions régionales, fut reportée. En vue de promouvoir sa politique pénale, le nouveau gouvernement fit intégrer quelques éléments de droit pénal dans l'ancien code, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation étant reportée au 1er janvier 2003.<sup>34</sup> Après les modifications de la loi de 1973/I, toujours en vigueur, la réforme, en 1997, de la procédure pénale, tenant compte des règles européennes ainsi que des changements sociaux, se concrétisa donc sous forme d'un code qui finalement est resté inutilisé.<sup>35</sup> Après en avoir tracé les grandes lignes, achevant ainsi un travail préparatoire de plusieurs années, la rédaction du vaste texte de la loi fut très rapidement faite. Il convient de parler de ce code, malgré le report, de son entrée en vigueur.

Pendant la dernière décennie, la littérature relative à ce domaine du droit était dominée par des publications sur des questions théoriques aussi bien que pratiques relatives à la préparation du code de procédure pénale. Tout comme les autres domaines juridiques, l'histoire de la procédure pénale hongroise aussi est caractérisée par l'alternance de périodes d'activité réglementaire intense puis moins intense.<sup>36</sup> Après la deuxième guerre mondiale, l'on assista à une forte activité législative en matière de procédure pénale. En effet, à l'époque de la législation de type socialiste, était prévu la rédaction de nouveaux codes de procédure pénale selon le leitmotiv „Rendre conforme la matière juridique à la nouvelle forme sociale”. Ainsi, dès les années 50, en matière de procédure pénale, à peine une loi globale fut-elle adoptée, que

<sup>34</sup> Certaines dispositions de la loi (au total: 56 alinéas) sont entrées en vigueur avec la loi de 1998/LXXXVIII modifiant le code de procédure pénale, le 1er janvier 2000, c'est-à-dire, à la date prévue pour l'entrée en vigueur du nouveau code.

<sup>35</sup> La loi de 1998/XIX..

<sup>36</sup> ERDEI Árpád: Felújítás és megújítás: a büntető eljárási jog választási lehetőségei. (Restituer en renouvelant: les choix possibles pour une nouvelle procédure pénale.) In: Magyar jog, 1993/8.

l'on pensa à la modifier. Au temps du socialisme, en fonction de la nature de la dictature, trois codes complets furent établis,<sup>37</sup> reflétant l'idéologie étatiste basée sur la toute-puissance de l'Etat socialiste. L'un est toujours en vigueur, même si, suite à de nombreuses modifications, son contenu a beaucoup changé. L'évolution de la procédure pénale socialiste se caractérise par la mise en place progressive, dès 1951, des notions de droit bourgeoises-libérales qui avaient été, auparavant, supprimées. La loi de 1973/I, toujours en vigueur et modifiée en profondeur après le changement de régime,<sup>38</sup> était conforme aux exigences internationales, toutefois, les milieux professionnels, tout comme le gouvernement, étaient pour la création d'un nouveau code. En 1990-1991, la presse publia régulièrement des articles sur la nécessité d'une réglementation globale, des conférences furent organisées et, le ministère de la justice mit en place une commission pour élaborer les directives de la nouvelle loi. Ce processus s'est ensuite considérablement ralenti et, finalement, au lieu d'un nouveau code, seules ont été ajoutées quelques nuances.<sup>39</sup> Les avis en faveur d'une recodification ne suivaient pas le même raisonnement. D'un côté, l'on trouvait ceux qui souhaitaient rompre avec la réglementation socialiste sur la base de considérations émotionnelles. Ces voix-ci réclamaient une nouvelle réglementation globale, en invoquant, tout comme pour la nouvelle constitution, les mauvais souvenirs. De l'autre, avec des arguments plus pragmatistes, se trouvaient ceux qui souhaitaient supprimer l'enchevêtrement gênant des modifications, ne pouvant pas être intégrées dans un système cohérent. En dehors de ces deux groupes, d'autres encore revendiquaient les valeurs exprimées dans les normes internationales, en particulier dans des documents européens relatifs aux droits de l'Homme.

---

<sup>37</sup> La loi de 1951/III sur le procès pénal, mentionnée plus haut, le décret-loi de 1962/8 sur la procédure pénale et la loi de 1971/I sur la procédure pénale, toujours en vigueur.

<sup>38</sup> La loi de 1987/IV: cette loi vise à accélérer et à simplifier la procédure (par ex.: application plus large des règles de la procédure délictuelle). Elle a également pour objectif de limiter, s'agissant de la phase de l'instruction, le pouvoir décisionnel de la police et, de renforcer celui du parquet.

La loi de 1989/XXVI: à partir du 1er janvier 1990, c'est le tribunal qui décide de la détention provisoire et du traitement médical forcé. Cette loi prévoit aussi l'extension des droits de la personne mise en examen ainsi que l'élargissement des droits de la défense (par ex.: contact illimité et non contrôlé avec le défendeur, droit aux prérogatives relatives à l'aveu.)

La loi de 1989/LV: supprime la détention surveillée.

Arrêt 23/1990. (X.31.) de la Cour constitutionnelle: déclare l'inconstitutionnalité de la peine de mort et, supprime, ainsi, les dispositions concernées du code de procédure pénale.

La loi de 1992/LXIX: supprime, avec l'arrêt 9/1992 (I.30.) de la Cour constitutionnelle, les dispositions relatives aux appels en légalité. La notion d'appel en légalité fut remplacée dans le code de procédure pénale, à partir du 1er janvier 1993, par celle de la procédure révisionnelle.

<sup>39</sup> La loi de 1993/XVII: les dispositions relatives à la personne poursuivie pour consommation de stupéfiants changent en harmonie avec les règles pénales matérielles (elles déclarent que celle-là est une raison pour suspendre la procédure pénale et dans la phase de l'instruction et dans la phase des débats publics).

En vigueur depuis le 1er octobre 1994, la loi 1994/XXXIV sur la police judiciaire introduit la notion de "marchandage", s'agissant de l'accusation: en effet, la police judiciaire peut – avec le consentement du représentant du parquet- s'arranger avec l'auteur du crime pour qu'il transmette des éléments d'information, cela entraînant alors la suspension de l'instruction. Condition préalable à tout cela: l'intérêt qu'il y a à poursuivre l'instruction doit dépasser l'intérêt de l'Etat à faire prévaloir ses lois pénales.

## 5.1.1. Questions et réponses par rapport au nouveau code de procédure pénale

*a) Les dilemmes posés par les procédures inquisitoire et accusatoire*

S'agissant de la procédure pénale européenne, les deux modèles de base sont la procédure accusatoire (système de preuves légales) et la procédure inquisitoire (principe de l'instruction) caractérisant, respectivement, les pays avec un système juridique de type „common law” et les pays dotés d'un système juridique continental.<sup>40</sup> Le système inquisitoire est considéré comme une enquête menée pour faire la lumière sur l'aspect historique des faits. Lors de cette enquête, l'Etat est présent à deux niveaux. Il est présent, d'une part, en la personne du procureur, et en la personne du juge impartial et indépendant de l'autre. Ce dernier joue aussi un rôle actif dans la recherche des preuves. En fait, ces deux modèles sont fondés sur deux conceptions différentes quant au rôle de l'Etat. La procédure accusatoire intègre l'idée de l'„Etat qui veille”, où la tâche de l'Etat serait d'assurer les cadres qui permettent aux citoyens d'atteindre leurs buts, alors que la procédure inquisitoire reflète l'idée de l'„Etat qui intervient” en professant la philosophie de son bien-être et oeuvrant pour le réaliser. La procédure pénale mixte, formée historiquement vers la fin du XIXe s,<sup>41</sup> tentant de créer un équilibre entre l'intérêt public et les prérogatives de l'individu, c'est-à – dire, en premier lieu, les droits de l'Homme en divisant la procédure en deux parties. Dans la phase de l'instruction, dans une optique de finalité, l'on avait principalement recours à des éléments inquisitoires, alors que, dans la phase du débat public, l'on utilisait, en vue d'une meilleure protection des droits, des éléments accusatoires. Conformément au principe de la légalité des preuves, le système mixte sépare, de manière conséquente, les fonctions du procès: celle de l'accusation, de la défense et du jugement. L'accusé, au cours du procès, est réellement un client: il dispose d'un droit à la défense. En revanche, lors de l'instruction, ses droits sont limités. De nos jours, les procédures pénales européennes sont mixtes, avec, toutefois, la prépondérance de l'un des deux modèles. La procédure pénale de 1896, en vertu du système de la légalité des preuves, était de type accusatoire et faisait valoir le monopole du juge pour faire la lumière sur

---

La loi de 1994/XCII: elle modifie la procédure pénale dans l'esprit de la Convention Européenne sur les Droits de l'Homme (promulguée avec la loi de 1993/XXXI). Elément important de cette loi: la protection des témoins. Elle implique le secret concernant les données personnelles du témoin, sauf son nom. Autres éléments de la loi: la procédure juste, la réglementation fondée sur l'égalité des clients et l'harmonisation des mesures contraignantes avec les normes européennes.

La loi de 1995/XLI: elle modifie, en vertu de la Convention de New York sur les Droits des Enfants (promulguée par la loi de 1991/LXIV), les dispositions relatives aux enfants et aux mineurs. Les principaux éléments de cette loi: l'élargissement de la procédure délictuelle aux affaires des mineurs, pour ne pas avoir à tenir compte de procédures trop longues; il est possible qu'une procédure se déroule sans avoir recours aux débats publics; l'aide juridique immédiate; assignation de la défense en même temps que la communication du soupçon; l'on peut recourir à la garde à vue, à la détention provisoire ainsi qu'à l'emprisonnement à l'encontre d'un enfant comme „ultima ratio”, mais, même dans ce cas, ces mesures doivent durer le moins de temps possible. La loi de 1995/LXI: en vue d'accélérer la procédure, cette loi prévoit l'extension de la procédure délictuelle ainsi que la possibilité de procédures sans débats publics.

<sup>40</sup> KÖPF Eszter Mária LL.M.: Az angol és a holland büntetőeljárás mint az akkuzatórikus és az inkvizitórius modell egy-egy tipikus példája. (Les procédures pénales anglaise et hollandaise comme exemples typiques des modèles accusatoire et inquisitoire.) In: Magyar jog, 2000/4.

<sup>41</sup> Les procédures accusatoire et inquisitoire constituent en fait un modèle théorique, les deux procédures n'apparaissent jamais dans leur forme pure. L'on peut donc dire que, dans la pratique, la procédure pénale est toujours mixte avec, la prédominance de l'un des deux éléments.



la vérité. Plus tard, par contre, les lois hongroises sur les procédures favorisèrent le modèle inquisitoire.<sup>42</sup>

Lors de l'établissement, en 1998, du nouveau code de procédure pénale, le système mixte s'imposa naturellement: en effet, la procédure pénale continentale est de type mixte à force d'assurer la protection des droits de l'Homme et du citoyen. La culture et les traditions juridiques hongroises renforcèrent également, l'introduction de la procédure mixte. En effet, à partir de la deuxième moitié du XIXe s. jusqu'à l'avènement de la législation de type socialiste, la Hongrie utilisait le système mixte.

Avec l'adoption du système mixte comme point de départ, il restait à définir le but de la procédure pénale et, par conséquent, à déterminer les différentes phases et rôles du procès. Il fallait également préciser les notions d'une procédure raisonnable, crédible, calculable d'avance, rapide et accessible.

### *b) L'instruction*

Le principal problème à résoudre, s'agissant de créer le type de procédure téléologique assurant la protection des droits des citoyens, fut de déterminer le lien entre la phase de l'instruction et celle des débats publics. La théorie socialiste prônait l'unité de la procédure pénale. Dans ce système donc, les débats et la phase d'instruction, appelée auparavant phase préparatoire, se voyaient attribuer la même importance.

Cette même importance entre l'instruction et les débats s'expliquait par le mauvais souvenir laissé par la phase de l'enquête (l'instruction): en effet, l'enquête aussi étant une activité juridictionnelle, la police judiciaire ne pouvait pas se contenter de preuves d'un moindre poids que celles utilisées lors des débats. S'agissant d'affaires de moindre importance, il n'avait pas de recours devant le tribunal, la police judiciaire ou le représentant du parquet pouvaient trancher le litige tout comme le juge.

En fait, dans ce système, il n'y avait pas de réelle égalité entre les deux phases de la procédure, celles de l'instruction et celles des débats. L'on assistait, plutôt, à la prédominance de l'enquête: l'établissement des preuves décidant du sort de l'affaire des la phase de l'instruction.

C'est ainsi que le deuxième temps de la procédure, doté de nombreuses garanties et censé, normalement, manifester la vérité, devint, dans la pratique, une pure formalité. Les deux phases avaient le même objectif, et ne faisaient que se répéter, dans des conditions légèrement différentes.<sup>43</sup> en effet, lors de l'instruction, comme lors des débats, c'étaient les mêmes preuves que l'on examinait. Cela entraîna une dégradation de leur qualité (en portant atteinte, notamment, à la crédibilité des aveux, à la disponibilité des témoins etc.) et impliqua, de plus, beaucoup de travail superflu.

Cet état des choses explique comment les droits des personnes poursuivies pouvaient être lésés, malgré l'existence d'un code de procédure de type socialiste assurant des droits extrêmement larges. En effet, les questions essentielles étaient tranchées non pas lors des débats, mais devant le parquet ou, plus souvent, lors de

---

<sup>42</sup> KERTÉSZ Imre – PUSZTAI László: Quo vadis, büntetőeljárás? (Quo vadis procédure pénale?) In: Jogtudományi Közlöny, 1992/ április.

<sup>43</sup> Selon la définition donnée par la loi, s'agissant de la finalité de la procédure pénale: "la tâche des autorités est de faire la lumière sur l'état de faits et de le manifester dans toutes les phases de la procédure, ainsi que de tenir compte des circonstances aggravantes aussi bien qu'atténuantes". (Code de Proc. pénale: 5§, alinéa 1)

l'action de la police judiciaire, la plus apte à être politiquement influencée. Bien que la situation se soit beaucoup améliorée de nos jours, il n'y a pas eu de changements profonds quant au lien entre les deux phases de la procédure pénale.

C'est pour remédier à cette insuffisance que l'on pensa, lors de l'élaboration du nouveau code de procédure pénale, à allonger la période des débats publics et, parallèlement, à réduire celui de l'instruction. Conformément à ces idées, le but principal de l'instruction n'est désormais plus la reconstitution de la vérité à force de preuves, mais leur simple recherche. Dans cette démarche, la défense doit avoir sa place, en plus de la police judiciaire et, lors des débats devant le tribunal, l'activité du parquet et celle de la défense doit aussi être plus intense. Le nouveau code prévoit donc un système mixte fondé sur la primauté de la phase des débats publics et suivant plus ou moins les tendances européennes, quant à la réglementation de la partie préparatoire (celle de l'instruction ou de l'examen).<sup>44</sup>

En règle générale, la loi autorise le représentant du parquet à conduire la phase préparatoire (l'instruction) et réglemente assez en détail cette partie de la procédure tout en laissant d'importantes prérogatives à la police judiciaire. La loi prévoit également le respect de la liberté des personnes, tendance qui prévaut de plus en plus dans la législation des pays européens. Cette tendance se traduit par une réglementation minutieuse des mesures de contraintes, en premier lieu, par celle de la détention provisoire. Dans plusieurs pays, les raisons traditionnelles conduisant à l'arrestation – l'hypothèse de la fuite, la destruction présumée des preuves – ne suffisent plus pour ordonner l'arrestation. L'on constate également qu'un délai maximum est en général fixé pour cette dernière.<sup>45</sup> La création de la fonction du juge d'instruction est aussi une garantie importante assurée par le nouveau code. Le juge d'instruction est censé décider des mesures les plus contraignantes restreignant les droits fondamentaux des individus.

La loi réglemente plus en détail et de manière plus rigoureuse les conditions de la détention provisoire. Elle permet au tribunal de mener un examen plus approfondi avant de prendre une décision. Un délai maximum de trois ans fut fixé pour la détention provisoire. De l'avis de certains, ce délai maximum, trop long, ainsi que

---

<sup>44</sup> Les codes créés au XIX<sup>e</sup> s. ont identifié la procédure pénale avec la procédure judiciaire, aussi, les règles procédurales ne concernaient-elles que la phase suivant la phase de l'instruction.

En reconnaissant que l'activité de la police judiciaire qui n'était pas réglementée dans tous ses détails pouvait effectivement influencer le résultat de l'ensemble de la procédure, les codes de procédure européens ont tenté de réglementer en détail la phase policière et d'assurer les droits de la personne mise en examen. Cette tendance a été renforcée par la théorie et la pratique des organes européens chargés de contrôler l'application des droits de l'Homme.

Selon le point de vue et la jurisprudence de la Commission et de la Cour, toutes les deux siégeant à Strasbourg, les règles de la procédure équitable ("fair") ne se limitent pas à la phase des débats publics ou à celle du tribunal, mais certains de ses éléments doivent être appliqués dans les périodes précédentes de la procédure: c'est-à-dire, à partir de la mise en oeuvre de l'instruction et, pour certains cas, dans les formes procédurales précédant la procédure pénale formelle. Plusieurs éléments de garantie de la procédure "fair", comme: l'observation d'une durée raisonnable pour la procédure, le droit de la personne mise en examen d'être informée immédiatement de la nature du crime présumé ou le droit à la défense, seraient gravement lésés s'ils n'étaient appliqués que dans la procédure devant le tribunal.

<sup>45</sup> Dans l'esprit de la Recommandation faite en 1994 par la Session plénière du Parlement Européen, la Session a proposé qu'un délai maximum de 6 mois de détention soit fixé pour les affaires moins importantes, alors que, pour les délits plus graves, il ne doit pas dépasser les 18 mois. Ces délais ne pouvant, en aucun cas, être prolongés.

l'arrestation, pratiquée en vertu de certains motifs sans expériences suffisantes quant à leur application, peuvent porter préjudice à la situation des personnes poursuivies.

*c) Les débats publics*

De nos jours, il convient de distinguer entre deux types de procès pénaux: celui de type continental, fondé sur l'instruction (preuves légales) et le système anglo-saxon des clients. S'agissant d'un procès fondé sur le principe de l'instruction, c'est le juge qui apprécie les preuves après en avoir déterminé l'ordre, c'est lui qui appelle et entend les témoins, les experts et les inculpés. En revanche, pour ce qui est du procès fondé sur l'intervention des clients, ce sont les parties, c'est-à-dire, le ministère public et la défense qui administrent les preuves. Au cours de ce siècle, l'on a pu assister à une percée des procès accusatoires (fondés sur l'intervention des clients) dans les systèmes juridiques continentaux.<sup>46</sup> De nos jours, l'on peut trouver plusieurs sortes de procès fondés sur l'intervention des parties (procès accusatoires),<sup>47</sup> et, dans les systèmes bien rodés, donc, "cristallisés", l'on peut parler d'un équilibre entre les parties et le juge.<sup>48</sup>

L'ancien procès inquisitoire des systèmes juridiques continentaux où le juge conduisait l'instruction et, en même temps, tranchait le litige, fut remplacé, au cours du siècle dernier, par le procès dans lequel les fonctions du ministère public et celle du juge étaient séparées. Ce changement laissait toutefois intact le rôle d'instruction du juge. Le maintien de cette fonction soulevait des problèmes d'ordre constitutionnel, structurel et psychologique. La prédominance de certains éléments du procès accusatoire (intervention des clients) en était la preuve.<sup>49</sup>

En fait, dans un procès inquisitoire, inexistant, d'ailleurs, dans sa forme pure, le juge assurait des tâches incompatibles: il conduisait la procédure des preuves, il entendait les témoins et les personnes poursuivies; en même temps, il appréciait les preuves et devait décider si la personne en question était coupable ou non. Tout cela pouvait entraîner la qualification par le juge des interrogatoires qu'il avait lui-même menés, s'agissant d'apprécier les preuves, les témoignages des témoins et ceux des accusés.

De plus, le juge pouvait facilement être influencé par les actes de procédures, rédigés par la police judiciaire et le ministère public. Ainsi était-il possible qu'il

---

<sup>46</sup> Prof. Dr. HERMANN, Joachim: A büntetőeljárás reformja Kelet- és Nyugat-Európában. (La réforme de la procédure pénale en Europe de l'Est et en Europe de l'Ouest.) In: Magyar Jog, 1993/május

<sup>47</sup> Par exemple, pour pouvoir entendre un témoin ou un expert non cités par le tribunal, la défense doit présenter une requête et donner des arguments pourquoi elle considère nécessaire la procédure supplémentaire des preuves. Le témoin ou l'expert sont d'abord entendus par le juge, puis, par le représentant du parquet, ce n'est qu'après que la défense peut poser ses questions. Si le défendeur veut des arguments nouveaux, jusque-là non manifestés, il y a risque que le juge, estimant que la constatation des faits relève uniquement de lui, interrompe le cours des débats ou reprenne la direction de ceux-ci. Cela peut nuire à la stratégie choisie par la défense. En revanche, le défendeur n'a aucun moyen juridique semblable.

<sup>48</sup> Les différences se manifestent surtout dans les modalités des débats publics et de la surveillance judiciaire des preuves.

Aux Etats-Unis, par exemple, il est très rare que le juge intervienne dans la procédure des preuves, en revanche, les juges anglais contrôlent de près la procédure.

<sup>49</sup> Certaines notions de la procédure anglo-saxonne changent et la procédure adversariale, comparée souvent à une guerre des guérillas, est beaucoup critiquée. Les formes procédurales pour permettre la révision ou l'annulation du verdict du "jury omnipotent", en sont les preuves. En vertu de ces nouvelles formes, les jugements inacceptables du point de vue du droit (contredisant la bonne raison ou les faits) peuvent être corrigés par le juge. L'on peut également demander une nouvelle procédure à un niveau plus haut. L'on a de plus en plus recours au procès civil en vue d'une correction des jugements contraires au droit et à la raison.

n'écoute plus impartialement les témoignages ou qu'il ne soit plus ouvert aux arguments invoqués par la défense.

Tels furent les arguments qui conduisirent les législateurs hongrois à réfléchir à cette question et qui provoquèrent des débats au sein des milieux professionnels.

De l'avis de beaucoup, la procédure mixte, intégrant des éléments anglo-saxons, aurait pu entraîner des conséquences imprévisibles.<sup>50</sup>

En effet, la loi visant à faire prévaloir les intérêts des parties adverses (procès accusatoire) exigeait une plus grande expérience des acteurs de la procédure alors que, selon les critiques, la plupart des applicateurs du droit en Hongrie ne disposaient pas de telles qualités. Pour que le système prévu par la loi fonctionne normalement, il aurait été nécessaire, d'une part, qu'il soit mieux encadré par d'autres règles de droit et, d'autre part, que les juristes respectent mieux leur déontologie. En l'absence de ces deux conditions, le principe d'accès au droit pouvait être lésé ce qui aurait été inacceptable dans le cadre d'un Etat de droit. En effet, par rapport au nouveau code, la procédure en vigueur n'accorde que peu d'importance aux avocats. Une autre conséquence de la nouvelle réglementation des débats publics serait la diminution considérable du nombre des condamnations prononcées (actuellement de 95%). Ce serait l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement actuel – en dehors du respect des notions de droit et des tendances européennes – n'a finalement pas souhaité assumer ces modifications. En effet, une telle mesure pourrait provoquer le mécontentement de leur électeurs.

#### *d) Légalité, caractère officiel, opportunité*

La percée européenne du procès fondé sur l'intervention des clients s'explique par l'existence du principe du contradictoire, le meilleur moyen pour déterminer la responsabilité pénale d'une personne. En effet, ce principe permet de faire valoir les garanties procédurales et les droits de l'Homme. Néanmoins, pour pouvoir assurer le fonctionnement de la justice, l'on doit penser – dans la mesure où les garanties et les intérêts sociaux le permettent – à des modes de règlements non juridictionnels. Grâce à eux, l'on peut se passer de faire appel au tribunal. Sinon, devant régler tous les litiges par les tribunaux, la justice serait très vite encombrée.

Il convient de saisir le tribunal lorsque les faits fondant l'engagement de la responsabilité ou la responsabilité pénale elle-même sont mises en cause. Si, en revanche, il n'y a pas de désaccord entre le ministère public et la défense quant aux questions fondamentales, c'est la procédure devant le tribunal qui peut être plus simple et plus informelle.

Aux termes du nouveau code, l'inviolabilité du caractère officiel de la procédure peut entraîner sa rigidité et le fait qu'elle devienne surréglementée, exigeant ainsi un travail superflu contribuant à la rendre moins efficace. L'on était d'accord pour le maintien de la légalité, principe de base de la procédure, toutefois, elle devait être réglée d'une manière plus souple, permettant – ne fût-ce que dans une moindre mesure – l'application du principe d'opportunité. Pour décharger leur système judiciaire, plusieurs pays ont essayé de réagir en ne tenant pas compte du principe de la légalité dans la phase de l'instruction, ou bien, en élargissant le principe de l'opportunité là, du

<sup>50</sup> POKOL Béla.

moins, où il était admis. L'on peut aussi trouver des formes processuelles différentes de la procédure normale, telles, par exemple: les procédures consensuelles.

Ces tendances intègrent la garantie d'un jugement raisonnable.<sup>51</sup> Elles mettent aussi en valeur le principe de la disposition.

Le nouveau code de procédure pénale élargit, même si ce n'est que dans une moindre mesure, le nombre des possibilités des modes non juridictionnels. Il maintient les procédures sommaires (comparution devant le tribunal, procédure sans débats publics) et introduit une nouvelle forme: celle de l'extinction de l'instance par renonciation aux débats.<sup>52</sup> Par cette forme d'extinction du procès, la jurisprudence apprécie le fait de reconnaître les faits comme une circonstance atténuante.<sup>53</sup> L'instauration du "plea bargaining" a satisfait à une exigence de longue date, en effet, les juges n'ont pas toujours "primé" la reconnaissance des faits.

Le fait que le nouveau code de procédure pénale favorise l'idée du procès fondé sur l'intervention des parties ainsi que celle des procédures sommaires fut beaucoup critiqué. Une partie des critiques – théoriques aussi bien que pratiques – émises par les milieux professionnels parlait d'"américanisation" de la procédure. En somme, l'on peut dire que le nouveau code essaie d'apporter des réponses adéquates aux problèmes que connaît aujourd'hui le système de la procédure pénale hongroise.

### 5.1.2 Droit pénal

Le changement d'attitude par rapport à l'observation des règles lié aux bouleversements sociaux dès la fin des années 1980, ainsi que la percée des comportements individualistes et la relativisation des anciennes valeurs érodèrent la cohésion sociale ce qui eut un impact sur l'évolution des déviances. La criminalité galopante fut accompagnée d'une détérioration des indices de réussite de la police. De nouvelles formes de criminalité apparurent: la criminalité organisée, la criminalité internationale. Les modes d'exécution des crimes devinrent plus cruels et plus dangereux. Ces tendances – caractéristiques de toute la région d'Europe centrale et orientale – ont posé de nouveaux défis pour l'ensemble de la justice, toutefois, l'action gouvernementale n'était pas suffisante pour faire une véritable prévention.

Ces dernières années, l'évolution du droit pénal, à travers, notamment, les nombreuses modifications apportées au code,<sup>54</sup> allait dans le sens de l'extension des

---

<sup>51</sup> "Toute personne a droit à ce que son affaire soit jugée dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, créé par la loi"... "l'Etat doit organiser la justice de manière à ce que la décision, s'agissant des procédures pénales, soit apportée dans un délai raisonnable".

<sup>52</sup> Les conditions d'être cité devant le tribunal: compétence du tribunal local, 15 jours passés à compter du délit commis, emprisonnement probable prévu ne dépassant pas les 8 ans, affaire relativement simple, l'accès aux preuves, le flagrant délit ou la reconnaissance du délit par la personne mise en examen.

Les conditions des modes de règlement sans débats publics: affaire délictuelle de moindre importance, l'inculpé jouissant de la liberté personnelle, la reconnaissance des faits par l'inculpé. Conséquence: peine moins sévère que généralement.

<sup>53</sup> BÁRD Károly: A büntető eljárás törvény tervezete az európai jogfejlődésben. (Les différents projets pour les codes de procédure pénale, dans l'optique de l'évolution du droit en Europe.) In: Jogi Tudományi Közlemények, 1998/ április.

<sup>54</sup> La loi de 1978/IV.

Le code en vigueur actuellement est le troisième. Le premier code hongrois de procédure pénale (Code Csemegi) fut l'article V/1878 et fut fondé sur l'école dite "classique". La partie générale de ce code fut remplacée par la loi 1950/II, reflétant les principes de base et les notions générales communistes-socialistes. Les dispositions

mesures de répression. La pression de l'opinion publique, plus forte qu'en Europe de l'Ouest, en faveur d'une aggravation des peines, contribuait certainement à cette évolution.<sup>55</sup> En effet, chaque fois qu'un crime plus grave défraye la chronique, l'on peut entendre, de la part de politiciens et dans la presse, des avis favorables à l'aggravation des peines, comme la peine de mort.<sup>56</sup> Aucun gouvernement depuis le changement de régime ne pouvait résister à cette pression, mais c'est probablement l'action du gouvernement actuel qui a suscité le plus de réactions. En effet, la peur collective qui régnait à la suite des attentats à la bombe et des règlements de compte armés, ainsi que des mesures, dignes d'un parti de l'ordre, envisagées par les partis conservateurs en réponse à ces tendances, ont joué un rôle dans la victoire de la FIDESZ-MPP qu'il ne faut pas sous-estimer. L'une des mesures les plus controversées du nouveau gouvernement de droite, menant sa politique d'une poigne de fer, fut le "paquet de lois anti-maffia" soulevant des préoccupations constitutionnelles.<sup>57</sup>

La règle de la "moyenne", limitant le pouvoir discrétionnaire des juges<sup>58</sup> et la réglementation relative aux stupéfiants sont tout aussi problématiques. Cette dernière frappe avant tout, contrairement aux promesses du programme électoral qui prévoyait des mesures plus sévères à l'encontre des dealers, les consommateurs de circonstance dont le nombre est estimé à 500.000.

créées après 1945, relevant de la partie particulière, ainsi que les règles restées en vigueur du code Csemegi, concernant les crimes, furent également ajoutées à ce code de 1950. C'est la loi 1961/ V qui introduisit le code pénal socialiste entier. Ce code essayait, en dehors de la protection de la société, de faire valoir le principe de la légalité.

<sup>55</sup> Selon un grand sondage, fait en 1990, 75% des personnes interrogées étaient d'avis que l'on devait envisager des peines beaucoup plus lourdes pour faire obstacle à la criminalité croissante.

Dr. KERTÉSZ Imre: Törvénykezésünk szigora. (De nos règles sévères.) In: Magyar jog, 1994/ szeptember.

<sup>56</sup> Avec son arrêt célèbre (23/1990. (X.31.)), source de nombreux débats théoriques et pratiques, la Cour constitutionnelle qualifia la peine capitale de contraire à la constitution et, fit supprimer les dispositions du code pénal et des autres règles relatives à la peine de mort en arguant qu'elles limitent le droit à la vie et à la dignité humaine.

Il faut noter que, à partir des années 1960, après les procès fabriqués des années 50 et la répression des événements de 56, ce n'est que dans des cas exceptionnels que la peine capitale fut appliquée. Les tribunaux civils appliquaient la peine de mort pour les cas qualifiés d'homicide volontaire (ces jugements étaient en générale exécutés).

<sup>57</sup> Les règles de droit créées pour une lutte plus efficace contre la criminalité organisée introduisent entre autres la notion de l'"inspecteur couvert". Cela veut dire que des enquêteurs de la police sont intégrés dans les bandes organisées et qu'ils ne peuvent voir leur responsabilité engagée pour les actes commis dans l'intérêt de l'enquête, sauf l'homicide volontaire. Autre notion: celle du témoin jouissant d'une protection particulière (il garde l'anonymat tout au long de la procédure; le représentant du parquet et le juge peuvent le contacter personnellement, en revanche, l'accusé, le défendeur ainsi que tous les autres acteurs de la procédure ne peuvent le solliciter que par écrit. Autres nouveautés: les locaux où l'abus des stupéfiants et la prostitution sont tolérés, peuvent être fermés après décision du notaire, procédure relativement simple.

Des quartiers où la prostitution est interdite furent désignées tout comme, pour les villes plus grandes, des zones où la présence des prostituées est admise (il n'empêche que cette dernière mesure n'a toujours pas été mise en oeuvre).

Par rapport à cette réglementation en question, plusieurs publications ont vu le jour dans un quotidien très lu, *Heti Világgazdaság* (HVG), par ex.: BABUS Endre: Vadul és engedékenyen (Sauvagement permis) In: HVG 1999/1., Kriminális adatok (Données criminelles). In: HVG 1999/8., Keményítés (Durcissements) In: HVG 1999/9. FAHIDI Gergely: Tilt, tűr, övezet (Les zones qui interdisent et qui tolèrent). In: HVG 1999/ 17, Törvény a szervezett bűnözés ellen (Loi contre la criminalité organisée), Keresztapaság-vizsgálat (Examen de parrainage) In: HVG 1999/ 29, Maffiatörvény (La loi sur la maffia) In: HVG 1999/ 51-52.

<sup>58</sup> La loi 1998/ LXXXVII modifiant le code pénal oblige les juges, s'agissant d'un emprisonnement, de tenir compte de la moyenne de la peine prévue.

De l'avis de certains experts en droit pénal et en criminologie, ces nouvelles mesures répressives tendant à alourdir les peines n'ont pas d'influence sur les causes de la criminalité. La vraie solution serait une politique de prévention (sanctions alternatives, prévention au niveau local, rôle actif des collectivités locales et du gouvernement et enfin, une stratégie de développement économique et social visant à diminuer les causes de la criminalité).<sup>59</sup>

### 5. 1.3 Droit de la procédure civile

Les changements en matière de droit de la procédure civile étaient liés à la nouvelle situation économique et sociale suivant le changement de régime. Quatre modifications furent apportées au code de procédure civile.<sup>60</sup> La modification la plus importante fut celle de 1995, qui rompit définitivement avec les règles de procédure civile socialiste en en changeant la finalité et en modifiant considérablement le rapport entre les parties et le tribunal.

Les modifications en matière de procédure civile furent déclenchées par les arrêts de la Cour constitutionnelle, la cause directe étant la prolongation démesurée des procédures remettant ainsi en cause le fonctionnement de la justice.

La procédure civile "socialiste" a fait son entrée dans le droit hongrois avec l'adoption de la loi 1952/ III, créée d'après le modèle soviéto-russe de 1923 et remplaçant la procédure bourgeoise-libérale de 1911. Cette loi introduisit une procédure fondée sur le rôle prépondérant du juge en reléguant au deuxième plan l'autonomie des parties. Dans le cadre de cette procédure, les litiges, conformément à l'attitude étatiste-paternaliste de l'époque, se déroulaient dans une atmosphère de parrainage contrôlé par le tribunal et sous le regard "bienveillant" du Parquet.<sup>61</sup>

La nouvelle réglementation abrégua considérablement l'ancienne en instaurant certaines notions du droit procédural socialiste, comme par exemple: le système des assesseurs populaires, la participation active des magistrats du parquet, la suppression de la présence obligatoire de l'avocat ainsi que celle de la procédure de révision, l'unification de la procédure de premier degré, la création du système des recours à un seul degré et l'appel au nom du principe de la légalité.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> KEREZSI Klára: Egy biztonságosabb Magyarorszáért: a bűnmegelőzés stratégiája. (Pour une Hongrie plus sécurisée: la stratégie de la prévention des délits.) In: Jogtudományi Közlöny, 1997/ szeptember.

<sup>60</sup> La loi de 1952/ III, Procès civil.

Les modifications des années 90: loi de 1992/ LXVIII (Ve modification), loi de 1995/ LX (Ve mod.), loi de 1997/ LXXII (VIIe mod.), loi de 1999/ CX (VIIIe mod.).

<sup>61</sup> 8/1990. (IV.23.) arrêt de la Cour constitutionnelle sur l'inconstitutionnalité du droit de représentation des syndicats sans procuration. 2/ 1992. (I.30.): arrêt de la Cc sur l'inconstitutionnalité de l'appel en légalité. 1/ 1994. (I.7.): arrêt de la Cc sur la limitation de la participation du représentant du parquet à la procédure civile.

<sup>62</sup> Selon le "principe socialiste de la libre disposition", principe fondamental de la procédure, les droits et les intérêts légaux sont conformes aux intérêts de la société et de l'Etat, tout comme à la nécessité de manifester objectivement les faits. Sur la base de ce principe, la loi répartit la disposition vis-à-vis du procès entre les parties, le tribunal et le représentant du parquet. Comme toutes les actions des parties furent désormais contrôlées par le tribunal et le représentant du parquet, le droit traditionnel à la disposition devint illusoire. Le monopole, pour la partie civile, de déclencher l'instance a été supprimé. C'est le représentant du parquet qui avait le droit de déclencher la procédure pour défendre les intérêts de l'Etat comme pour défendre ceux des travailleurs. C'est lui également qui avait le droit d'intervenir dans une procédure en cours et il pouvait recourir à des recours. Selon la loi, la tâche du tribunal est de faire la lumière sur les faits matériels. En plus, le tribunal était tenu d'assurer que

Ainsi, dans les années 50 et 60, les actions des parties étaient contrôlées par le tribunal reflétant la volonté de l'Etat et par le procureur. A partir du début des années 70, l'on assista à une diminution de la prédominance du juge et du parquet. Parallèlement à cette tendance, la législation tenta d'augmenter le droit des parties à leur libre disposition, élargissant ainsi leur responsabilité procédurale.

La modification, en 1995, du code de procédure civile signifia une rupture totale avec les éléments restant du droit socialiste des parties à leur libre disposition. Cette modification reconnut la libre disposition des parties en introduisant ainsi le principe selon lequel le tribunal est tenu de respecter les requêtes et les déclarations des parties. Elle régla de nouveau le statut du magistrat du Parquet et diminua considérablement le rôle actif du tribunal. Cette réglementation impliqua des changements profonds quant aux rôles des acteurs au sein d'une procédure. Elle entraîna également un vif débat toujours d'actualité dans la littérature.

Les changements de 1995 ne visaient pas, dans le cadre de l'instance civile, l'expression de la vérité, mais à assurer une procédure équitable. En modifiant l'objectif et les principes de base de la procédure, le rôle du tribunal se trouva également transformé, son but étant désormais d'organiser et d'orienter une procédure moins coûteuse. Néanmoins, quant à l'image du juge escomptée, beaucoup d'incertitudes demeurent.

L'accélération de la procédure était un objectif privilégié des modifications de 1997 et de 1999: en effet, la modification VII simplifia certains éléments du système de recours,<sup>63</sup> alors que la modification VIII, afin de garantir que les procès s'achèveraient à temps, fixa de nouveaux délais pour les procédures.<sup>64</sup>

La critique relative à ces changements du code de procédure civile portait sur l'absence de conceptions globales dans les dispositions pensées modifier certaines notions de droit ainsi que certains groupes de dispositions relatifs aux évolutions d'un procès. On critiqua également la succession jugée trop rapide de ces modifications, pouvant désorienter ceux qui appliquent le droit.

Afin que la loi puisse être appliquée, une nouvelle réglementation globale de ce domaine du droit est envisagée.<sup>65</sup> Cette réforme, qui tiendra compte des tendances européennes, pourrait toucher tout le système et toute la structure du code.

#### 5.1.4 Droit civil

Avec le changement de régime politique, s'agissant de la législation en matière civile et économique, le rapport du nouveau pouvoir politique et du système juridique

---

les parties exercent leurs droits de manière adéquate et qu'ils satisfassent à leurs obligations. Pour pouvoir assumer toutes ces charges, le tribunal devait contrôler l'ensemble de la procédure civile, reprenant toutes les initiatives des parties et de leurs représentants.

<sup>64</sup> Par l'introduction des procès à petite valeur, la modification VII simplifia les appels et les révisions. S'agissant des procédures administratives, elle limita la possibilité des recours et régla de nouveau les procédures prud'homales.

<sup>65</sup> En ce qui concerne les règles concernant les nouveaux délais, elles doivent être appliquées à partir du 1er janvier 2003 avec cette précision que si le tribunal ne respecte pas ses obligations découlant du principe de la procédure juste et du principe du délai raisonnable, la partie peut prétendre à des dommages-intérêts en alléguant que ses droits fondamentaux ont été atteints et à cette condition que le préjudice subi ne peut réparé dans le système de recours.



existant devait être à nouveau réglementé. La législation était, dans ce domaine aussi, constante et s'adaptait aux nouvelles conditions. Le changement le plus important concernait les rapports de propriété.<sup>66</sup>

Pendant des décennies, ce sont le droit des entreprises d'Etat, le droit des entreprises des collectivités locales (appelées alors: soviets) ainsi que le droit des coopératives qui servaient à diriger l'économie. L'existence des entreprises d'Etat,<sup>67</sup> comme celle des coopératives, impliquaient la limitation des droits de propriété qui n'existaient en fait que sur papier. Les rapports de propriété au sein des coopératives posaient problème, quant aux rapports de succession.

Les premières lois visant à une transformation des rapports de propriété furent la loi de 1998 sur les sociétés et la loi sur la restructuration des entreprises.<sup>68</sup> C'est en vertu de ces règles de droit – de manière spontanée, sans loi distincte sur la privatisation – qu'eut lieu la privatisation, ce processus économique marquant profondément la période à venir. L'Etat voulut contrôler cette tendance par la création, en été 1990, de l'Agence pour le Patrimoine de l'Etat.

A partir de la deuxième moitié de 1991, le processus de la privatisation s'accéléra – c'est à ce phénomène que le "paquet de lois" sur la privatisation essaya de réagir en 1992.<sup>69</sup>

La condition sine qua non de l'instauration de l'économie de marché fut la réforme des formes de propriété. Celle-ci eut des conséquences substantielles en matière de droit civil.

Les théories de propriété précédentes étaient caractérisées par une sorte de crise quant à la qualification de la notion de propriété commune (celle de la société) en tant que forme de propriété distincte. Les définitions données aux propriétés de l'Etat et aux coopératives, les deux composantes de la propriété commune, étaient aussi insuffisantes: en effet, on déclarait la primauté de la propriété de l'Etat sur la propriété de la coopérative, toutefois, la définition des critères et du contenu de la notion de propriété de l'Etat restait floue. De plus, l'ordre et le rapport de la propriété privée et de la propriété personnelle n'a jamais cessé de susciter des débats.

Le code civil,<sup>70</sup> réformé en 1991, supprima, en vertu du principe constitutionnel déclarant l'égalité des formes de propriété, le système hiérarchique fondé sur la

<sup>66</sup> Az ötödik magyar jogászyűlés ajánlásai. (Les recommandations de la cinquième réunion des juristes hongrois.) In: Jogtudományi Közlöny, 2000. június.

<sup>67</sup> DÁVID Ibolya: A magyar törvényhozás tendenciái a polgári és a gazdasági jogalkotásban. (Les tendances hongroise en matière de législation civile et économique.) In: Magyar Jog, 1993. február.

<sup>68</sup> Le fonctionnement des entreprises d'Etat était d'abord dirigé par des plans-ordres directs qui furent ensuite supprimés par les réformes de 1968, assurant une certaine autonomie des entreprises. Les réglementations ultérieures allaient vers des formes assurant le patrimoine autonome.

<sup>69</sup> La loi de 1998/VI sur les sociétés.

La loi de 1989/XIII sur la transformation des organismes économiques et des sociétés.

<sup>70</sup> Le premier volet du „paquet de lois” fut la loi de 1992/LIII sur la gestion et l'utilisation du patrimoine des entreprises restant, pour une longue durée, dans la possession de l'Etat. Cette loi concernait les entreprises d'Etat et les sociétés déjà transformées dont l'Etat voulait garder une partie du patrimoine pour plus longtemps. Sur les 1900 entreprises d'Etat privatisées, cela concernait environ 200, représentant à peu près 30% du patrimoine de l'Etat.

Le deuxième volet (loi de 1992/LIV) se rapportait à la vente, à l'utilisation et à la protection du patrimoine dans la possession temporaire de l'Etat. Cette loi concernait la partie du patrimoine qui pouvait être privatisée à 100%. Ces deux groupes de patrimoines furent séparés par la loi: la gestion du patrimoine dans la possession de l'Etat pour longtemps fut confiée à la Société par actions pour la Gestion du Patrimoine d'Etat. Le groupe du patrimoine d'Etat a été confié à l'Agence pour le Patrimoine de l'Etat. Le „paquet de lois” créé pour permettre la

primauté de certaines. La nouvelle réglementation considère la notion de droit de la propriété comme homogène. En même temps, toutes les prérogatives et avantages dont jouissait auparavant la propriété commune et, en premier lieu, la propriété de l'Etat, furent supprimés. Parallèlement à ces changements, la limitation imposée aux personnes privées en matière d'acquisition de propriété, fut également supprimée.

S'agissant des rapports juridiques relatifs au patrimoine, l'Etat est une personne juridique. En ce sens, il est considéré, en matière civile, comme n'importe quel autre sujet de droit. Il ne bénéficie d'aucune immunité pas plus que de droits supplémentaires. Sa responsabilité repose sur les mêmes bases et est de même nature que celle des autres sujets. Il peut donc être traduit en justice comme n'importe quelle autre personne juridique. En dehors de ces critères, l'Etat est défini dans le code civil comme assurant des services publics (prestations publiques, fondation publique, institutions d'un corps public).

Une fois les grands efforts législatifs du début des années 90 achevés, essayant de réagir aux problèmes se posant alors, les travaux préparatoires d'un nouveau code de droit privé touchant à leur fin après la stabilisation de la situation économique et celle des rapports de marché, furent déclenchés. Dans le cadre de ces préparations, l'on pense réformer le droit des obligations, le droit du travail, le droit de la famille et celui des sociétés. L'on envisage également de s'inspirer des expériences découlant de l'unification du droit international et de l'harmonisation du droit.

## Bibliographie

- ÁDAM Antal: Az alkotmányjogi értékekről. Magyar Jog, 1997. 3.
- AVARKESZI Dezső: Az igazságügyi reformról, Jogi beszélgetések. 2000. 29–42.
- BÁN Tamás: Az Európa Tanács ötven éve: tagságunk hatásai a magyar jogfejlődésre. Acta Humana No. 35–36. 1999.
- BÁRD Károly: A büntető eljárási törvény tervezete az európai jogfejlődésben. In: Jogtudományi Közlöny, 1998/ április.
- BECKER: Political Behavioralism and Modern Jurisprudence. Chicago 1964. etc.
- BÉKÉS-FÖLDEVÁRI-GÁSPÁR-TOKAJI: Magyar büntetőjog. Budapest, 1980: 13., 14.
- BERKE Barna: Az Európai Gazdasági Térség jogi konstrukciója és az EK-jog átvétele – tanulságok a társulási egyezményünk elemzéséhez és a jogharmonizációhoz. In: Magyar Jog, 1998/3., 153.
- BERNÁTH Zoltán: Justitia tudathasadása. Népbíróság a nép nélkül, a nép ellen. Püski Kiadó. Budapest, 1993. 73.
- BODNAR László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és Jogtudomány. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XLVII., Fasc. 1-18. Szeged, 1996., 21.
- BÓNIS-DEGRÉ-VARGA: A magyar bírósági szervezet és perjog 2. Bővített kiadás. A kiegészítő jegyzeteket írta: Dr. Béli Gábor. Zalaegerszeg 1996:13
- BRAGYOVA András: Az igazságtétel legalitása. In: Magyar Tudomány 2/92:143–156.
- CSIZMADIA-KOVACS-ASZTALOS: Magyar állam-és jogtörténet. Budapest 1991: 45–227.
- DÁVID Ibolya: A magyar törvényhozás tendenciái a polgári és a gazdasági jogalkotásban. In: Magyar Jog, 1993. február.
- ECKHARDT Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Budapest 1946: 314.
- ERDEI Árpád: Felújítás és megújítás: a büntető eljárási jog választási lehetőségei. In: Magyar jog, 1993/ 8.
- FICSOR Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról In: Magyar Jog, 1997/9.
- FINKEY Ferenc: A magyar büntetőeljárás tankönyve, Budapest, 1903, et ANGYAL Pál: A büntetőjog tankönyve. Budapest 1913.
- FLECK Zoltán: A bírói függetlenség jogszociológiai vizsgálatának előfeltevései, Társadalomkutatás 1–2/93:82–92.
- FLECK Zoltán: A véleménynyilvánítás határai a magyar bírói gyakorlatban, [Közvetteszi az] Alkotmány és Jogpolitikai Intézet. [Bp.] Createch Kft. ny. [1996.] 50 p.
- FLECK Zoltán: Jog a diktatúrában. Jogszolgáltató mechanizmusok a totális és poszt-totális politikai rendszerekben. Budapest, 1999. Doktori Disszertáció 108–125.
- FÜRÉSZ Klára: A vád képviselője vagy a törvényesség őre In: Társadalmi Szemle 1994. évi 4. sz.

- FÜRÉSZ Klára: Az igazságszolgáltatás alkotmányos szabályozása. Társadalmi Szemle 12/95:46–53.
- GADÓ Gábor: Az eljárási igazságosság a polgári perben. In: Jogtudományi Közlöny, 2002/ 2.
- GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. Politikatudományi Szemle 4/96:63–99.
- HALÁSZ László: A bírói függetlenségről. Rubicon 1993/7.
- HERMANN, Joachim: A büntetőeljárás reformja Kelet- és Nyugat-Európában. In: Magyar Jog, 1993/ május
- HORECZKY Károly – ILONCZAI Zsolt: Az igazságszolgáltatás helyzete Magyarországon. In: Bírák Lapja 1996. 3–4., 243. p.
- KECSKÉS László: EK jog és jogharmonizáció. KJK, Bp, 1995. 243–264.
- KECSKÉS László – Maczonkai Mihály: Jogalkalmazásunk előtt álló feladatok az európai jogi harmonizáció folyamatában. Jogtudományi Közlöny, 1999/2, 73.
- KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László: A közösségi jog közvetlenül hatályosuló rendelkezései és az azokkal szembeni engedetlenségi lehetőségek az Európai Közösségek jogában. In: Jogtudományi Közlöny, 1998/6.
- KENGYEL Miklós (1998): Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest
- KENGYEL Miklós: A rendelkezési és a tárgyalási elv a Pp. 1995. évi módosítása után. In: Magyar jog, 1996/ május.
- KENGYEL Miklós: Jogászképzés a rendszerváltás után. In Magyar Jog 1999. 2. sz.
- KENGYEL Miklós: Magyar Polgári Eljárásjog. Osiris Kiadó Budapest, 1998.
- KENGYEL Miklós: Perkulturúra. Pécs 1993.
- KEREZSI Klára: Egy biztonságosabb Magyarorszáért: a bűnmegelőzés stratégiája. In: Jogtudományi Közlöny, 1997/ szeptember.
- KERTÉSZ Imre: Törvénykezésünk szigora. In: Magyar jog, 1994/ szeptember.
- KERTÉSZ Imre – PUSZTAI László: Quo vadis, büntetőeljárás? In: Jogtudományi Közlöny, 1992/ április.
- KILÉNYI Géza: Az alkotmányosság belülről nézve. in: Acta Humana, No 2, 1991.
- KIRÁLY Tibor: A védelem és a védő a büntetőügyekben. Budapest, 1962.
- KISS Zoltán: A bírói pervezetés elméleti és gyakorlati kérdései a Pp. legutóbbi módosítása után. In: Magyar Jog, 1997/ március.
- KISS Zoltán: A bírói pervezetés és a felek rendelkezései a polgári perben a Pp. 1995. évi módosítása után. In: Magyar Jog, 1998/ február.
- KÖPF Eszter Mária: Az angol és a holland büntetőeljárás mint az akkuzatórikus és az inkvizitórius modell egy-egy tipikus példája. In: Magyar jog, 2000/ 4.
- KUKORELLI István szerk.: Alkotmánytan. Osiris, Budapest, 1988, p. 47.
- KULCSÁR Kálmán: A bírósági szervezet fejlesztéséről. Magyar Jog, 1990. január
- LICHTENSTEIN József: Abrégé de l'organisation judiciaire hongroise, Szentpéteri-emlékkönyv. 1996. 327–340.
- LICHTENSTEIN József: Az igazságszolgáltatás rendszere Franciaországban. [Közéteszi az] MTA Politikatudományi Intézete. Bp. MTA PTI Soksz. 1999. 37 p. /Integrációs tanulmányok 5./ Bibliogr. 37.
- LICHTENSTEIN József: Megjegyzések a bírósági szervezeti törvény módosításáról, Jogtudományi Közlöny 3-4/92:157–165.

- LICHTENSTEIN József: Vázlat a rendes bírói szervezetről és bíraskodásról, 1949-1991. *Bírák Lapja. A Magyar Bírói Egyesület folyóirata* 1/92:24–31.
- LICHTENSTEIN József: A törvényes bíróhoz való jog és az ügyelosztási terv a német alaptörvényben és a törvénykezési szervezeti jogban. In: *Jogtudományi Közlöny* 1/93:15–22.
- LOMNICI Zoltán: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. In: *Magyar Közigazgatás* 4/2000:193–200.
- MACCORMICK, N.D./R.S. Summers ed. *Interpreting Statutes. A comparative Study.* Dartmouth. 511–545, 1991.
- MEZEY Barna: A modern polgári jogrendszer kialakulása a 19. századi Magyarországon. Pölöskei Ferenc-jubileum. 2000. 335–352.
- NEHÉZ-POSONY István: "A széteső igazságszolgáltatás" In: *Magyar Hírlap*, 1995. július 15.
- NÉMETH János: Az átmeneti időszak igazságszolgáltatásának jelenlegi helyzete a közép- és kelet-európai országokban. In: *Magyar jog* 1998/ III. 129–141.
- NOVÁK István: A pervezetés hatása az érdemi döntésre. In: *Magyar jog*, 1996/ május.
- NOVÁK István: A polgári pervezetés stratégiája és taktikája. In: *Magyar Jog*, 1998/ július.
- NOVÁK István: Polgári eljárásjogunk alapelveinek jövője. In: *Magyar jog*, 1994/ szeptember.
- PETRIK Ferenc: Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. In: *Magyar jog*, 1990. január 29.
- POKOL Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi, 1994.
- POKOL Béla: Felsőbírósági jogértelmezés. Magyarországon *Jogtudományi Közlöny* 1989/2.
- RUSZOLY József: "A mi táblánk". 1891. Ruszoly József: A Város és polgára. 1999. 52–59.
- SÁRI János: A hatalommegosztás. Osiris, Budapest, 1995.
- SOLT Pál: Az igazságszolgáltatás etikája és a bírói függetlenség, *Jogi beszélgetések*. 1996. 60–65.
- SOLT Pál: Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács ünnepélyes alakuló ülésére. In: *Bírák Lapja* 1998/ I 8. p.
- SOLT Pál: Európai Charta a bírák jogállásáról. *Jogi beszélgetések*. 2000. 49–57.
- STIPTA István: A magyar bírósági rendszer története. Debrecen 1997: 13–34.
- STIPTA István: Az igazságszolgáltatás további reformjának időszerű feladatai, *Bírák Lapja. A Magyar Bírói Egyesület folyóirata* 3–4/94: 15–19.
- SZAMEL Katalin: Jogalkotási folyamatunk zavarairól. *Jogtudományi Közlöny*. 1994.12.
- SZELEZSÁN Annamária: Az ügyvédek politikai aktivitása. In: UTASI Ágnes szerk.: *Az ügyvédek hivatásrendje, Új Mandátum*, Budapest 1999, 171–184.
- SZILÁGYI István: Alkotmányozási folyamat és demokratikus átmenet. A rendszerváltozások néhány tapasztalata, *Politológus vándorgyűlés*. 1996. 185–204.
- SZILÁGYI Péter: A jog és a magyar átmenet. *Balogh-émlékkönyv*. 1996. 377–388.
- TAMÁS András: A jog mint modernizációs technika, *Jogtudományi Közlöny* 10/89:520–530.

- TRÓCSÁNYI László, ifj. :La justice constitutionnelle en Hongrie. In: Szentpéteri-  
emlékkönyv. 1996. 675–696.
- VARGA Csaba: Szabad-e ítélnünk a múlttól? Jogfilozófiai megfontolások, Társadalmi  
Szemle 1/92:85–90.
- VARGA Csaba: Transition to rule of law. On the democratic transformation in  
Hungary. Bp. Akaprint Kft. 1995. 190 p. /Philosophiae iuris./ Bibliogr. 175–182. és  
a jegyzetekben.
- VASTAGH Pál: Igazságszolgáltatási reform – jogvédelmi rendszerünkben. In: Magyar  
jog, 1997/ 12.
- VASTAGH Pál: A koalíció egyetért az alkotmány módosításában. Népszabadság 1997.  
04. 10. p. 4.
- VASTAGH Pál: Elodázhatatlan a reform. Színes Vasárnap 1997. 02. 23. p. 3.
- VASTAGH Pál: Tovább nem halogatható az igazságszolgáltatás reformja.  
Népszabadság 1996. 06.21. p. 1., 4.
- VAVRÓ István: A bírósági ügyforgalom és munkateher. In: Bírák Lapja 1994 évi 2.  
Szám:182.
- VILÁGHI Miklós- EÖRSI Gyula: Magyar polgári jog. Tankönyvkiadó, Budapest,  
1962.
- VISEGRÁDY Antal – GÁTOS György: Gondolatok a bírói jogalkalmazás  
hatékonyságáról. Jogtudományi Közlöny 7–8/90:276–282.
- VISEGRÁDY Antal: Some problems of the judge-made law in Central-Eastern  
Europe. Benedek-emlékkönyv. 1996. 303–309.
- VÖRÖS Imre: Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. In:  
Jogtudományi Közlöny, 1997/5.
- WALLACHER Lajos: Bírói aktivitás és félegyenlőség a polgári perben, avagy:  
korlátozható-e a bírói túlbuzgóság. In: Magyar Jog, 1996/ december.
- WORATSCH, Günther: Belépés az Európai Unióba és az igazságügyi együttműködés.  
In: Magyar Jog 1999/2.
- ZINNER Tibor: Háborús bűnösök, népbíróságok. História, 1982: IV. évf.. 2. sz.

*Quotidiens et hebdomadaires:*

- „A vádlottat óvadék ellenében...” Világgazdaság 1997. 11. 18. p. 8.
- A bírák ellenzik az erőltetett reformot. Népszava 1997. 02. 21. p. 2.
- A bírák többsége nem az elnökre szavazott. Népszava 1997. 02. 06. p. 2.
- A bíró és az ügyész ugyanannyit keres? Népszabadság 1997. 03. 29. p. 5.
- A bíró függetlensége. Magyar Hírlap 1997. 03. 08. p. 7.
- A bíró nem igazságot, hanem jogot szolgáltat. Új Magyarország 1997. 11. 22. p. 8.
- A bírói kar nem korrumpálható. Magyar Hírlap 1997. 12. 27. p. 9.
- A bizalmi lista közepén. A Médian felmérése a hazai igazságszolgáltatásról. In:  
Népszabadság 2000. szeptember 30.
- A cégbírak vitatják a bírósági reformkonceptiót. Népszabadság 1996. 07. 19., p. 5.
- A Fidesz bírálja a reformot. Magyar Nemzet 1997. 05. 21. p. 5.
- A fordulat éve a Legfelsőbb Bíróságon. in: Bírák Lapja 1994. 1. sz. 135-144.
- A gyorsabb büntetőeljárás csak az egyik fontos cél. Vasárnapi Hírek 1997. 07. 27. p. 5.

- A Harmadik Magyar Jogászyűlés ajánlásai. In: Bírak Lapja, 1996. 3-4., 253-258.
- A jogalkalmazók félelme. Új Magyarország 1997. 02. 11. p. 5.
- A kisebb ügyekben nem lehet fellebbezni. Napi Gazdaság 1997. 06. vagy 07. 14. p. 3.
- A kormány előtt a bírósági reform. Világgazdaság 1997. 04. 03. p. 7.
- A kormány összel foglalkozik a bírósági reformmal. Magyar Hírlap 1996. 07. 10. p. 3.
- A legfőbb bíró előre lép. Népszabadság 1997. 05. 21. p. 4.
- A Liga elveti a bírósági reformot. Magyar Hírlap 1996. 10. 17. p. 4.
- A nyomozó nem nyomoz. Kurír 1997. 08. 15. p. 4.
- A nyugdíj- és az igazságszolgáltatási reformot sürgette a miniszterelnök. Népszabadság 1997. 06. 03. p. 4.
- A pajszer meg a jogállamiság. Magyar Nemzet 1997. 05. 07. p. 6.
- A parlament lezárta az igazságügyi reform vitáját. Magyar Hírlap 1997. 06. 06. p. 4.
- A parlament napirendjén a büntetőeljárás reformja. Népszabadság 1997. 12. 03. p. 4.
- A pulpitus előtt egyenlő a polgár és a miniszter. Magyar Nemzet 1997. 10. 30. p. 4.
- A reform sem gyorsítja az eljárásokat. Népszabadság 1997. 07. 23. p. 4.
- A reformcsomag és a szép új világ. Magyar Nemzet 1997. 07. 29. p. 10.
- A reformhoz nem kell új törvény. Népszabadság 1997. 04. 01. p. 4.
- A tanúk nem kaphatnak teljes védelmet. Népszava 1997. 11. 26. p. 6.
- A témérdek aktának is lehet örülni. Magyar Nemzet 1996., 09. 17., p. 10.
- A tervezett bírósági reform az ítélezés felgyorsítását célozza. Népszabadság 1996., 07. 10. p. 4.
- A végrehajtó és a bírói hatalom teljes szétválasztása a cél. Magyar Hírlap 1996. 08. 17., p. 5.
- Addig is kéretik türelem! Új státusokra van szükség. Magyar Nemzet 1996., 09. 17., p. 10.
- Alakuló igazság. Kurír 1997. 04. 24. p. 4.
- Alamizsna. Népszabadság 1997. 05. 29. p. 3.
- Alapos, vagy csak „szimpla” gyanú. Világgazdaság 1997. 12. 02. p. 8.
- Alaptalanul nem folyhat senki ellen büntetőeljárás. Magyar Nemzet 1997. 06. 28. p. 6.
- Alkotmányellenes az új tb-önkormányzati törvény? Elfogadott törvényjavaslatok. Világgazdaság 1997. 06. 07. p. 4.
- Alkotmánymódosítás – erőből. Új Magyarország 1997. 05. 08. p. 5.
- Átalakulhatnak a bíróságok. Népszava 1997. 03. 01. p. 2.
- Átfogó reform előtt a bíróságok. Világgazdaság 1997. 01. 21. p. 7.
- Az eljárási jog reformjéért. Magyar Hírlap 1997. 03. 25. p. 4.
- Az ellenzék közjogi garanciákat vár. Magyar Hírlap 1997. 04. 29. p. 4.
- Az igazság(ügy) órája. Magyar Nemzet 1996. 09. 26. p. 4.
- Az igazság ára. Mai Nap 1996. 07. 10. p. 3.
- Az igazságszolgáltatás gyorsítása a cél. Délvilág, 1996. 11. 08.
- Az igazságszolgáltatás gyorsítása a cél. Jászkun Krónika 1996. 12. 30.
- Az igazságszolgáltatási reform 12 milliárdja. Magyar Hírlap 1997. 02. 06. p. 4.
- Az igazságszolgáltatási reform tízmilliárdja A Fidesz elutasítja a Vastagh-csomagot, Magyar Hírlap 1997. 05. 21. p. 4.
- Az igazságügyi miniszter elképzelései. In: Bírak lapja, 1994. 3–4. szám, 20-27.
- Az igazságügyi reform kérdőjelei. Új Magyarország 1997. 03. 07. p. 6.
- Az igazságügyi reform. Magyar Nemzet 1997. 08. 23. p. 5.
- Az IM vitája bírói vezetőkkel. Népszabadság 1997. 09. 26. p. 4.

- Az ítélet: reform. Kurír 1997. 04. 12. p. 4.
- Az ítéletábról tárgyal a kormány. Népszabadság 1997. 04. 03. p. 4.
- Az ötödik magyar jogászyűlés ajánlásai. In: Jogtudományi Közlöny, 2000. június
- Az új büntetőeljárás törvény kockára teszi a reform sikerét. Népszabadság 1997. 09. 24. p. 1.
- Az ügyészek politikai részrehajlás nélkül döntenek. Magyar Nemzet 1997. 12. 20. p. 7.
- Az ügyészségen bírálják az OIT-t. Népszabadság 1997. 06. 11. p. 4.
- Az ügyfeleket nem éri hátrány. Világgazdaság 1997. 01. 22. p. 5.
- Azt hittük, három a magyar igazság. Vasárnapi Hírek 1996. 12. 15. p. 5.
- Balsai szerint „kiüresedett” az IM. Népszabadság 1997. 07. 11. p. 4.
- Balsai szerint gyengült az IM szerepe. Magyar Hírlap 1997. 07. 11. p. 4.
- Betáblázott az igazságszolgáltatás. Népszabadság 1997. 07. 12. p. 1.
- Betáblázva. Figyelő 1997. 04. 19. p. 9.
- Bírák önálló bértáblája. Népszava 1997. 02. 01. p. 2.
- Birkózás az ítéletábra székhelységéért. Világgazdaság 1997. 06. 18. p. 7.
- Bírói csúcs. Kurír 1997. 10. 30 p. 5.
- Bírósági reform tízmilliárdért. Magyar Hírlap 1996. 08. 05. p. 4.
- Bírósági reform: bérharc vagy valami más? Népszabadság 1996. 10. 12. p. 8.
- Bírósági reform: minden vagy semmi? Színes Vasárnap 1996. 11. 17.
- Bírósági székház Pápán. Magyar Hírlap 1997. 11. 01. p. 4.
- Bíróságok: több pénz. Világgazdaság 1997. 11. 03. p. 6.
- Bűnözők: börtön helyett az utcára? Népszabadság 1997. 11. 03. p. 4.
- Büntetőeljárás kódex keresztútban. Magyar Hírlap 1997. 12. 03. p. 4.
- Cégbejegyzések határidőre Magyar Hírlap 1997. 08. 23. p. 5.
- Célegyenesben a bírósági reform. Magyar Hírlap 1997. 02. 15. p. 4.
- Csillapíthatatlan törvénykezési láz Világgazdaság 1997. 01. 09. p. 7.
- Drága igazság. Kurír 1997. 07. 11. p. 5.
- Durva hiba az átszervezés. Új Magyarország 1997. 02. 04. p. 4.
- Egyelőre nincs vezetője az OIT-hivatalnak. Magyar Hírlap 1997. 11. 07. p. 5.
- Egyetért-e a bírók ellenőrzésével? Népszava 1997. 03. 10. p. 13.
- Egyetértés a bírósági reform elveiben. Magyar Nemzet 1996. 07. 10., p. 1., 5.
- Egyezkedők. Mai Nap 1997. 03. 01. p. 3., 5.
- Egymilliárd az ítéletábrákra. Magyar Hírlap 1997. 07. 03. p. 4.
- Egymillió Ecu számítógépekre. In: Magyar Nemzet, 1996. szeptember 17.
- Egymillió ügy. Börtön Újság 1997. 04. 18. p. 3.
- Egyszerűbb, gyorsabb bíraskodás. Népszava 1997. 12. 20. p. 1.
- Elakadhat az igazságügy átalakítása. Világgazdaság 1997. 02. 06 p. 7.
- Éles viták az új büntetőtörvényről. Népszabadság 1997. 11. 20. p. 1., 4.
- Elhúzódhatnak a nyomozások. Népszabadság 1997. 12. 02. p. 4.
- Elkerülhetetlen az igazságügy átfogó korszerűsítése. Magyar Nemzet 1997.05.17.p.7.
- Elkészült a bírósági reformtervezet. Népszava, 1996. 06. 27. p. 4.
- Elkülönülő hatalmi ágak. Népszava 1997. 09. 22. p. 2.
- Ellenőrzik a bírák tevékenységét. Népszava 1997. 03. 03. p. 3.
- Ellenzéki nem a csomagtervre. Népszabadság 1997. 04. 26. p. 4
- Elmozdíthatják az alkalmatlan bírósági vezetőket. Népszava 1997. 04. 24. p. 3.
- Elodázhatatlan az igazságügy korszerűsítése. Magyar Nemzet 1997. 01. 09. p. 4.



- Eredménytelen választás. Népszava 1997. 01. 21. p. 2.
- Európai jogharmonizáció. Új Magyarország 1997. 01. 09. p. 4.
- Felesleges luxus a négyszintű bírósági rendszer? Magyar Hírlap, 1997. október 7.
- Felkészült bírákra várva. Magyar Hírlap 1997. 04. 11. p. 5.
- Fenyegetővé válhat az ügyészhiány? Népszabadság 1997. 12. 27. p. 5.
- Fogadalmat tehet a tanú a vallomástétel előtt. Népszava 1997. 12. 30. p. 3.
- Fúrnak a reformot. Kurír 1997. 02. 04. p. 4.,
- Gyakorló bírák a reformról. Népszava 1997. 02. 15. p. 2.
- Gyorsabb és tisztességes bíraskodásra van szükség. Népszava 1997. 07. 09. p. 1.
- Gyorsítja az ítélkezést az igazságügyi reform. Magyar Nemzet 1997. 05. 10. p. 7.
- Gyorsítsunk lassabban? Világgazdaság 1996. 10. 2. p. 1.
- Gyorsítva lassítás? Reform 1997. 10. 28. p. 20.
- Gyorsuló igazságszolgáltatás. Új Magyarország, 1996. június 28.
- Gyökeresen átalakul az igazságszolgáltatás. Vasárnapi Hírek 1997. 07. 13. p. 5.
- Györgyi Kálmán. Mai Nap 1997. 08. 13. p. 5.
- Györgyi: Helyreállt az ügyészek presztízse. Népszabadság 1997. 07. 11. p. 4.
- Györgyi: Jogtörténeti lépés az igazságügyi reform. Magyar Hírlap 1997. 07. 11. p. 4.
- Hack a bírói kinevezésekről. Magyar Hírlap 1997. 04. 10. p. 5.
- Hack az igazságügyi tanácsban. Népszava 1997. 11. 27. p. 2.
- Hack reformot sürget az igazságszolgáltatásban, ill. elodázhatatlan a reform a Fidesz szerint is. In: Népszabadság, 1996. július 17.
- Halaszthatatlan a bírósági reform. Népszabadság 1996. július 20. p. 1.
- Halaszthatatlan a bírósági reform. Világgazdaság, 1996. június 27.
- Harc a regionális jogérendékért. Új Magyarország 1997. 06. 03. p. 4.
- Harc a táblabíróságért. Új Magyarország 1997. 04. 22. p. 5.
- Hatékonyabb igazságszolgáltatás. Népszava, 1997. 05. 22. p. 2.
- Hatékonyabb lehet a bíróságok működése. Magyar Nemzet 1997. 11. 01. p. 6.
- Helyezkedő főítészek. Kurír 1997. 06. 15.
- Horeczky Károly levele az igazságügy-miniszterhez. In: Bírák Lapja 1996. 3–4.
- Hosszabb lesz az út, Kurír 1997. 01. 27. p. 4.
- Időszerűtlen ítélőtáblák? Népszava 1997. 06. 06. p. 2.
- Igazságos reformkor. Kurír 1997. 10. 01. p. 4.
- Igazságügyi reform akár erőből is. Magyar Hírlap 1997. 04. 10. p. 1.
- Igazságügyi reform és alkotmányozás. Visszatérnek a táblabírák. Magyar Nemzet 1996. 06. 27. p. 5.
- Igazságügyi reform: stabil alapok. Piac Profit 1997. 05. p. 70.
- Igazságügyi reformmilliárdok. Népszabadság 1997. 02. 06. p. 4.
- Igazságügyi Vastagh-csomag. Népszabadság 1997. 05. 22. p. 4.
- Interjú a bírósági reformról. In: HVG, 1996. december 14.
- Interjú egy lemondott megyei főbíróval. HVG 1996. január 6.
- Interjú Solt Pállal. In: Bírák Lapja, 1996. 3–4., 31–39. p.
- Ítéletátlak felállítását javasolja a kormány. Népszava 1997. 04. 04. p. 3.
- Ítéletátlakra szükség van. Magyar Nemzet 1996. 12. 14. p. 6.
- Jogalkalmazkodás. Magyar Narancs 1997. 11. 06. p. 46.
- Jogerőre emelkedők. HVG 1997. 05. 03. p. 125.
- Jogvédők a kódex pontosítását kérik. Világgazdaság 1997. 12. 31. p. 6.

- Justitia kesztyűje. Magyar Nemzet 1997. 01. 07. p. 6.
- Justitia új fórumai: a táblabíróóságok. Jászkun Krónika 1997. 05. 12. p. 7.
- Kaposvár is megkaphatja a táblabíróóságot. Világgazdaság 1997. 06. 17. p. 7.
- Kellenek az ítélőtáblák. Világgazdaság 1997. 01. 23. p. 7.
- Keményítés. In: HVG 1999/9.
- Kerekasztal a jogról. Népszava 1996. 10. 30. p. 2.
- Késhet a négy szintű igazságszolgáltatás bevezetése. Vasárnapi Hírek 1997. 03. 02. p. 5.
- Kevés a három ítélőtábla? Világgazdaság 1997. 02. 24. p. 6.
- Kezdődik az igazságszolgáltatási reform végrehajtása. Magyar Hírlap 1997. 07. 17. p. 5.
- Kialkudott ítéletek. HVG 1997. 05. 17. p. 93.
- Kiürült az igazságügyi tárca? Világgazdaság 1997. 07. 11. p. 7.
- „Kiüresedik az igazságügyi tárca”. Magyar Nemzet 1997. 07. 11. p. 3.
- Koalíciós vita az OIT-tagokról. Népszabadság 1997. 11. 13. p. 5.
- Koraszülött. Mai nap 1997. 03. 10. p. 3.
- Korlátoznák a fellebbezési jogot? Magyar Hírlap 1996. 09. 26. p. 3.
- Korlátoznák az alapjogokat. Népszava 1997. 04. 23. p. 6.
- Korlátozott fellebbezési jog. Népszabadság 1997. 07. 09. p. 1.
- Kormány előtt az ítélőtáblák ügye. Népszava 1997. 04. 03. p. 2.
- Korszerűsödik a törvénykezés. Magyar Narancs 1997. 04. 10. p. 8.
- Költöző bíróságok, gyorsabb ítélkezés. Népszabadság 1997. 11. 01. p. 4.
- Kötelező cégbírói minimum. Népszava 1997. 12. 04. p. 2.
- Következik a reform éve. Népszava 1997. 01. 09. p. 2.
- Közjogi öszvér a javaslatban. Új Magyarország 1997. 06. 07. p. 4.
- Kriminális adatok. In: HVG 1999/8.,
- Különösen védett tanú és a vádalku. Népszabadság 1997. 11. 17. p. 14.
- Küszöbön a reform. Reform 1996. 11. 5.
- Lassan befejeződik a laikus bírák választása. Népszava 1997. 10. 30. p. 6.
- Lassú a bírósági reform. Népszava 1996. 07. 29., p. 2.
- Legkevesebb tízmilliárd kell az igazságszolgáltatásnak. Halaszthatatlan a bírósági reform. Világgazdaság 1996. 06. 27. p. 7.
- Maffiatörvény. In: HVG 1996 51-52.
- Májustól a parlament napirendjén a bírósági reform. Világgazdaság 1997. 04. 24. p. 7.
- Már 1998-tól működhetnek az ítélőtáblák. Magyar Nemzet 1996. 07. 29. p. 1., 4.
- Márad a munkaügyi bíróság, jön a fellebbviteli főügyészség. Népszabadság 1997. 04. 18. p. 4.
- Más lesz a bírák jogállása. Népszava 1997. 04. 11. p. 2.
- Megalakult az OIT. Népszabadság 1997. 11. 14. p. 4.
- Megalakult az OIT. Népszava 1997. 11. 14. p. 2.
- Megfellebbezhetetlen bírói döntések. Népszava 1997. 03. 01. p. 3.
- Megítélt táblák. Figyelő 1996. 10. 10. p. 13.
- Megkezdődött az igazságügy reformja Világgazdaság 1997. 01. 08. p. 7.
- Megszavazták az igazságügyi reformot. Népszabadság 1997. 07. 09. p. 4.
- Mérlegen a bírói alkalmasság. Délvilág 1997. 07. 19.
- Mérlegen az igazságügyi reform. Ítéletábla-lobbysták. Magyar Nemzet 1997. 06. 07. p. 5.
- Mi újság? Solt Pál, Mai nap 1997. 02. 22. p. 5.
- Milyen legyen a büntetőeljárás? Magyar Hírlap 1997. 09. 25. p. 7.

- Milyenek a jogalkotás esélyei? Vasárnapi Hírek 1997. 03. 09. p. 4.  
Modernizálják az igazságügyet. Magyar Hírlap 1997. 02. 01. p. 3.  
Mulasztás után kapkodás. Magyar Nemzet 1997. 05. 31. p. 5.  
Napirenden a megújult igazságszolgáltatás. Magyar Hírlap 1997. 01. 09.  
Napirenden az igazságszolgáltatás. Magyar Hírlap 1997. 05. 17. p. 4.  
Négyszázötven ügyész hiányzik. Népszabadság 1997. 05. 20. p. 4.  
Négyszintű bíraskodás, Magyar Nemzet 1997. 05. 30. p. 4.  
Négyszintű lesz a bíróság. Népszava 1996. 12. 27. p. 2.  
Nem késhet az igazságügyi reform. Magyar Hírlap 1997. 03. 01. p. 4.  
Nem nyomoz majd a nyomozási bíró. Népszava 1997. 12. 31. p. 2.  
Nem szólnak bele az ítélezésbe. Népszava 1997. 10. 30. p. 2.  
Nemzetközi irodák Magyarországon. In: HVG 2000 IX. 16.  
Norma a cégbíróságon. Magyar Hírlap 1997. 12. 04. p. 3.  
Nyolcmilliárd az igazságügyi reformra. Népszava 1997. 03. 29. p. 1.  
OIT-norma a cégbíráknak. Népszabadság 1997. 12. 04. p. 4.  
Október az igazságügyi reformé. Népszabadság 1997. 09. 29. p. 1., 4.  
Ombudsmanok a T. Ház előtt. Magyar Nemzet 1997. 04. 26. p. 5.  
Országos Igazságszolgáltatási Tanács alakul az év végén. Magyar Hírlap 1997. 04. 24.  
p. 5.  
Óvadék csak 2000-ben? Népszabadság 1997. 11. 20. p. 1., 4.  
Ösztűz Justitia ellen. Új Magyarország 1997. 02. 18. p. 16.  
Öt-hat év, míg kiteljesedik az igazságügyi reform. Népszava 1997. 07. 12. p. 1.  
Parlamentek. Kurír 1997. 05. 22. p. 5.  
Parlamenti vita az ítéletábról. Népszabadság 1997. 06. 06. p. 4.  
Pécsett lesz a táblabíróság? Népszabadság 1997. 06. 28. p. 4.  
Pécsre kerülhet az egyik ítéletábra. Népszava 1997. 02. 18. p. 3.  
Pénzügyi bíraskodás itthon is. Népszabadság 1997. 06. 28. p. 1.  
Premier előtt. HVG 1997. 11. 22. p. 113-115.  
Reform az utolsó pillanatban. Világ gazdaság 1997. 04. 11. p. 7.  
Reform előtt az igazságszolgáltatás. Magyar Nemzet 1997. 04. 04. p. 1., 5.  
Reformutakon. Kurír 1997. 04. 18. p. 3.  
Rend kell a cégbíróságokon. Magyar Nemzet 1997. 12. 04. p. 3.  
Rendbontó átszervezések. Új Magyarország 1997. 03. 26. p. 4.  
Romlott gyümölcsök. Új Magyarország 1997. 11. 15. p. 8.  
Sok bírósági ügyet szülhet a szociális reform is. Színes Vasárnap 1996. 11. 24. p. 9.  
Solt és Vastagh a reformokról. Népszabadság 1997. 01. 18. p. 4.  
Solt fogadta Vastaghot. Népszava 1997. 01. 18. p. 2.  
Solt Pál az ítéletábról. Népszabadság 1997. 06. 17. p. 4.  
Solt Pál bízik az igazságszolgáltatás reformjában. Magyar Hírlap 1997. 05. 30. p. 4.  
Solt Pál támogatja a reformot. Népszabadság 1997. 05. 30. p. 4.  
Solt Pál volt a vendég. Magyar Nemzet 1997. 05. 13. p. 5.  
Solt számít a kritikára is. Népszabadság 1997. 11. 01. p. 1.  
Solt: „hozzá kell nyúlni” az alkotmányhoz. Világ gazdaság 1996. 07. 10., p. 4.  
Solt: Az eljárási jog reformja nélkülözhetetlen. Világ gazdaság 1997. 03. 25. p. 7.  
Solt: Igazságügyi reform alkotmánymódosítással. Világ gazdaság 1997. 06. 03. p. 7.  
Sürgős feladatok előtt az igazságszolgáltatási tanács. Népszava 1997. 11. 01. p. 1., 2.

- Szemléletváltás szükséges az ügyészi szervezetben. Népszava 1997. 07. 11. p. 3.
- Szigorítják a bíróvá válást. Népszava 1997. 04. 05. p. 2.
- Szigorodnak a bíróvá válás feltételei. Népszabadság 1997. 04. 11. p. 5.
- Szigorú megítélés alatt a bíró. Magyar Nemzet 1997. 05. 22. p. 1., 5.
- Szintbeállítások. HVG 1996. 12. 14. p. 101.
- Szintráépítés, komfortosítás. Magyar Narancs 1997. 08. 14. p. 16.
- Szolnok kész fogadni az ítélőtáblát. Jászkun Krónika 1997. 02. 20. p. 1.
- Szükséghelyzet van az igazságszolgáltatásban. Népszabadság, 1996. július 20.
- Táblás szinten szinte minden. Kurír 1997. 01. 20. p. 4.
- Tanukat félemlít meg az alvilág Világgazdaság 1997. 11. 20. p. 1., 7.
- Tart a vita az ügyészségről. Népszava 1997. 06. 11. p. 2.
- Teljes a bíróságok függetlensége. Világgazdaság 1997. 11. 14. p. 7.
- Tíz jelentkező három ítélőtáblára. Népszabadság 1997. 02. 24. p. 5.
- Tízmilliárd bírói reformra. Népszava 1997. 04. 12. p. 2.
- Tízmilliárdba kerül az igazságügyi reform. Napi Gazdaság 1997. 04. 14. p. 3.
- Tízmilliárdba kerülne a bírósági reform. Magyar Hírlap 1996. 06. 27. p. 3.
- Tízmilliárdos bírósági reform. Népszabadság, 1996. 09. 24. p. 1.
- Tízmilliárdos büntetőeljárás reform. Népszabadság 1997. 11. 15. p. 4.
- Tízmilliárdos reform. Kurír 1997. 01. 31. p. 5.
- Tízmilliárd az ítélőtáblák ára. Népszabadság 1997. 04. 12. p. 5.
- Több mint tízmilliárdba kerül a bírósági reform. Magyar Hírlap 1997. 04. 21. p. 4.
- Többet ügyésszel! Kurír 1997. 02. 03. p. 4.
- Törvény a szervezett bűnözés ellen. In: HVG 1999/ 29,
- Túljelentkezés van a bírói pályára. Népszabadság 1997. 07. 28. p. 4.
- Új bíróságok kétmilliárdért. Népszabadság 1997. 06. 03. p. 1.
- Új előmeneteli rendszer a szakértőknek. Magyar Nemzet 1997. 01. 21., p. 3.
- Új igazságügyi reformtörvények. Népszabadság 1997. 01. 21. p. 5.
- Új szabály a gazdasági társaságokról. Népszava 1997. 07. 12. p. 4.
- Ügyészségi reform. Magyar Hírlap 1996. 11. 08. p. 4.
- Ügyvédek és ügyészek kérdezik majd ki a tanúkat. Népszava 1997. 12. 01. p. 6.
- Változások előtt. Békés Megyei Hírlap 1997. 02. 25. p. 4.
- Változik az igazságügyi szervezet kontrollja. Népszava 1997. 07. 14. p. 2.
- Városok versenye az ítélőtábláért. Népszabadság 1997. 06. 21. p. 1.
- Városok vetélkednek a táblabíróságért. Jászkun Krónika 1997. 02. 24. p. 7.
- Vastagh a tárca reformterveiről. Népszabadság 1997. 08. 23. p. 4.
- Vastagh az igazságügy reformjáról. Népszabadság 1997. 01. 09. p. 4.
- Vastagh dönt. Blikk 1997. 01. 21. p. 2.
- Vastagh Pál érzékeny a kritikára. Új Magyarország 1997. 02. 24. p. 5.
- Vastagh Pál és Györgyi Kálmán megbeszélése. Népszava 1997. 01. 21.,
- Vastagh polgármesterek között. Népszava 1997. 08. 23. p. 2.
- Vastagh szerint fontos az ítélkezés gyorsítás. Népszabadság 1997. 01. 08. p. 4.
- Vastagh találkozója Györgyivel. Magyar Hírlap 1997. 01. 21. p. 4.
- Vastagh: a bíróságok függetlensége a cél. Magyar Hírlap 1996. 12. 16. p. 1., 9.
- Védelemre szorulnak a büntettek sértettjei. Népszava 1997. 12. 09. p. 1., 3.
- Verseny az ítélőtáblákért. Új Magyarország 1997. 02. 20. p. 5.
- Versenyfutás az ítélőtáblákért. Népszabadság 1997. 02. 19. p. 4.

Veszélyben a bírósági reform megvalósítása. Népszava 1996. 09. 24. p. 1.  
Veszprém is pályázik az egyik ítélőtáblára. Népszava 1997. 02. 19. p. 3.  
Vita a büntetőeljárás tervezett reformjáról. Népszava 1997. 11. 24. p. 1., 3.  
Zöld út az igazságügyi reformnak. Magyar Nemzet 1997. 07. 02. p. 3.

BADÓ ATTILA

## IGAZSÁGÜGYI REFORM MAGYARORSZÁGON A '90-ES ÉVEKBEN

(Összefoglalás)

A szerző tanulmányában kísérletet tesz arra, hogy az 1989 óta az igazságszolgáltatásban bekövetkezett jelentősebb változásokat, különösen az 1997-es igazságügyi reform-intézkedéseket bemutassa, illetve értékelje. Az igazságügyi reform szükségességének követelése 1996-ban már olyan mértékű volt, hogy az Igazságügyi Minisztérium nem halogathatta tovább a törvénytervezetek kidolgozását. A sajtóban számos cikk látott napvilágot, melyek szükséghelyezetről beszéltek az igazságszolgáltatás vonatkozásában.

Az 1997-es reform-csomag több részből állt, s az Igazságügyi Minisztérium által kiadott összefoglaló jelentés alapvetően öt elemét különböztette meg. Legjelentősebb közülük két gyökeres strukturális változás. Az egyik a bíróságok külső igazgatási rendszerének megváltoztatása, melynek eredményeként az Igazságügyi Minisztérium feladatait egy többségében bírákból álló szervezet veszi át. A másik pedig a háromszintű bírósági fórumrendszer negyedik szinttel történő kiegészítése, mely új, «regionális» igazságszolgáltató központok kiépítését jelentette. (Egy sok vitát kiváltó strukturális reform is járult mindehhez, mégpedig az eddig különbíróként működő munkaügyi bíróságok beolvasztása a rendes bírósági szervezetbe.) A strukturális változtatásokat az új fórumrendszerből következő eljárási szabályok módosítása egészítette ki. Ezek mellett külön törvény születik a bírák jogállására és javadalmazására, valamint az igazságszolgáltatás egyéb szereplőire vonatkozóan is. A szerző a reformmal kapcsolatban a szakirodalomban, illetve a napi sajtóban megjelent írások feldolgozásával kívánja az elmúlt időszak eseményeit megvilágítani.