

## COMMENTAIRES SUR LA DOCTRINE RÉGLEMENTAIRE INSPIRANT LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE (CDL (95) 21)

par  
**M. Antti SUVIRANTA**  
(Finlande)

### Introduction

On m'a demandé de commenter la «doctrine réglementaire» inspirant la Constitution hongroise, notamment à travers ses chapitres VIII (gouvernement et administration publique) et IX (Forces armées, protection de l'ordre public et sécurité).

La «doctrine réglementaire» résulte du traitement approfondi du sujet sur la base d'une expertise. Je considère qu'elle représente globalement une excellente base en vue de l'élaboration de la nouvelle Constitution; en tant que personne extérieure, je me dois d'être particulièrement modeste dans mes commentaires concernant une doctrine aussi complète. Néanmoins, une personne externe peut éventuellement poser sur certains aspects un regard neuf.

### **VII. Le gouvernement et l'administration publique**

Comme le Président de la République est censé représenter une branche particulière du pouvoir, avec une fonction d'équilibrage (pages 5 et suivantes), le gouvernement et l'administration publique forment la branche de l'exécutif. Les dispositions relatives au gouvernement visent essentiellement à actualiser les dispositions correspondantes dans l'actuelle Constitution sur la base de l'expérience pratique. Je ne vois aucune raison de critiquer cette solution ou les motifs sur lesquels elle est fondée (page 62).

L'administration publique, d'autre part, n'est pas régie par l'actuelle Constitution. La proposition contenue dans la doctrine réglementaire visant à inclure désormais les dispositions couvrant les plus importants organes et principes de l'administration publique ainsi que les règles fondamentales du service public (page 62) est, à mon avis, pleinement justifiée.

D'après la structure proposée pour la Constitution (au stade actuel, le chapitre XX de la doctrine réglementaire), les dispositions relatives au gouvernement et à l'administration publique sont censées former ensemble le chapitre 3 de la partie III de la Constitution. Les dispositions relatives au gouvernement occuperaient six des sept sous-chapitres (page 45) de ce chapitre et seraient donc, par leur volume, une place nettement plus importante que les nouvelles dispositions relatives à l'administration publique.

#### *Formation du gouvernement*

Du fait de la séparation des pouvoirs entre le parlement et le gouvernement et du fait que le Président joue un rôle d'équilibrage et non pas un rôle de chef de l'exécutif, les procédures proposées pour la formation du gouvernement sont, par la force des choses, assez compliquées. Le modèle choisi dans la doctrine (fondé sur une version remaniée des dispositions en vigueur, pages 63 et suivantes) me paraît recommandable.

Cependant, en ce qui concerne la présentation du programme du gouvernement au parlement, j'aurais tendance à penser que l'alternative consistant à différer la présentation de ce programme jusqu'à ce que le nouveau gouvernement ait été formé mérite un complément d'examen. En dépit de la position dominante de Premier ministre, laquelle permet, en soi, d'assurer en permanence la direction du pays (voir pages 67 et suivantes), je pense qu'il serait utile de consacrer suffisamment de temps à l'élaboration du programme et de faire ensuite approuver celui-ci par l'ensemble du gouvernement avant de le présenter au parlement. Notamment dans le cas d'un gouvernement de coalition, ce programme constitue la base de la coopération entre les parties de coalition au gouvernement. Naturellement, le vote sur le programme peut à espérons-le, dans de rares cas à conduire à un vote de défiance et, partant, à un nouveau tour dans la formation du cabinet.

#### *Organisation de l'administration publique*

Cette doctrine reflète, à mon avis, un choix bien équilibré de sujets concernant l'administration publique, qui seront traités dans la Constitution (pages 71 et suivantes). Dans la version anglaise, un simple tour d'horizon suffit à comprendre ce que l'on entend par «organes administratifs ayant une autorité nationale» et par «offices centraux» (page 72). Il aurait été utile d'avoir une traduction allemande.

#### *Organes sous contrôle central mais décentralisés*

Tel que j'ai compris la doctrine (pages 72 et suivantes, que j'ai lues en les comparant avec le chapitre XIV sur les municipalités), l'administration publique ne comporte aucune unité régionale ou provinciale de compétence générale (placée sous l'autorité d'un gouverneur, d'un préfet, etc.) et l'ensemble de l'administration générale au niveau régional ou provincial (comté) sera entre les mains d'unités autonomes. Cette solution est tout à fait envisageable et m'apparaît à la fois moderne et démocratique. Toutefois, à supposer que j'aie mal compris l'intention de cette doctrine, il faudra sans doute, à mon sens, incorporer dans la Constitution quelques dispositions fondamentales sur l'administration régionale/provinciale publique.

#### *Procédure administrative*

À mon sens, on ne peut que recommander vivement d'inclure dans la Constitution des principes fondamentaux régissant la procédure administrative, ainsi que le propose la doctrine.

Cela étant, selon cette doctrine, l'un des principes consisterait à minimiser les droits discrétionnaires des organes d'administration publique (page 74). Il convient de resituer ce principe dans le contexte de la proposition (pages 62 et suivantes) visant à abolir le droit général du gouvernement, prévu par l'actuelle Constitution (article 40), à contrôler les actes des organes d'échelon inférieur et à retirer à tout organe la compétence d'agir sur quelque question d'administration publique que ce soit. L'ensemble de ces propositions peut être considéré comme la mise en pratique du principe consistant à «gouverner par les lois, non par les hommes» de telle sorte que l'administration publique soit confiée à des organes indépendants chargés essentiellement d'appliquer les principes du droit à des situations concrètes.

Je ne suis pas opposé à cette idée. J'estime cependant utile d'en soupeser les avantages et les inconvénients par rapport à l'idée de l'«administration par objectifs», où les buts de l'action administrative sont définis dans le droit alors que les moyens d'atteindre ces buts sont plus ou moins ouverts à l'appréciation de l'administration et même les objectifs peuvent trouver leur expression dans des normes souples. Les décisions administratives prises selon ce système sont tout à fait susceptibles d'un examen juridictionnel: la décision est-elle un moyen de réaliser les objectifs fixés par la loi? A-t-on pris cette décision en poursuivant en fait un autre objectif (détournement de pouvoir), etc.? Et même si ce système n'implique pas que

le gouvernement ou une autre autorité supérieure ait le pouvoir de contrôler l'activité d'organes d'échelon inférieur ou même d'empêcher tout organe d'agir, il serait néanmoins possible de conserver un tel pouvoir pour en user, par exemple lorsque l'organe supérieur a une autre opinion quant au moyen le plus judicieux d'atteindre les objectifs fixés. Mais je reconnais volontiers qu'un tel pouvoir ne saurait être exercé à l'égard d'autorités autonomes (page 63).

Il est important d'inclure parmi les principes de l'administration publique la possibilité d'un examen judiciaire. Cela dit, ce principe trouve dans la doctrine une expression très extensive, qui permet à tout citoyen de contester une décision administrative s'il l'estime contraire à la loi (page 74). Il est indispensable que chacun ait la faculté de contester une décision au motif qu'elle viole ses droits; quant à savoir si une personne qui ne serait pas directement touchée par une décision devrait pouvoir la contester (*actio popularis*, etc.), cela pourrait bien dépendre, à mon avis, d'une législation de droit commun.

#### *Le service public*

Je pense que c'est une bonne solution d'ancrer dans la Constitution uniquement les règles les plus fondamentales applicables au service public. Le choix des principes à incorporer dans le texte me paraît aussi correct. S'agissant du contenu des différents principes, ce serait peut-être une règle trop stricte que d'exiger un avis de vacance de poste dans chaque cas, sans tenir compte de la nature du poste à pourvoir. Et on peut se demander si tous les autres principes résisteront à la difficile épreuve des réalités de la vie.

### **IX. Les forces armées, la protection de l'ordre public et la sécurité publique**

Les forces armées, les gardes-frontières, la police et les services de sécurité de l'Etat seront régis par le même chapitre de la nouvelle Constitution. Je ne peux contester le bien-fondé de cette solution.

#### *Majorités qualifiées*

Il est prévu que des règles plus détaillées concernant ces branches de l'appareil d'Etat figureront dans les lois adoptées par le parlement à une majorité qualifiée (pages 78 et suivantes). C'est le prolongement du système de «lois organiques» propre à l'actuelle Constitution, qui exige des majorités qualifiées dans de très nombreux cas. La doctrine propose une réduction substantielle du nombre de lois dont l'adoption exige une majorité qualifiée (pages 5 et 33); mais on peut se demander s'il ne faudrait pas le réduire davantage encore. Une loi organique, une fois adoptée à la majorité qualifiée, apporte un bon soutien et une certaine sécurité aux branches en question, mais ce système risque aussi de freiner le développement dont le pays a tant besoin.

#### *Le franchissement des frontières par les forces armées*

Tel que j'ai compris la règle proposée, qui limite à trente jours le temps que peuvent passer des troupes hongroises à l'étranger ou des troupes étrangères en Hongrie pour des manoeuvres, des spectacles, etc. (page 76), le parlement a le droit d'autoriser un séjour plus long.

#### *Limites à la conscription militaire*

Selon la doctrine, la conscription pour le service militaire armé et non armé serait limitée aux «citoyens hongrois de sexe masculin résidant en Hongrie» (page 77). Je me demande s'il est judicieux de limiter la conscription déjà dans la Constitution, sur la base du sexe et de la résidence. Ne vaudrait-il pas mieux que ces restrictions figurent dans la loi (organique) sur les forces armées (qui, de toutes façons, en comporterait d'autres, fondées sur l'âge, etc.) et que la Constitution n'interdise pas l'extension, par voie d'amendement législatif, de la conscription aux femmes et aux citoyens résidant à l'étranger?