

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

## - Rapport de la Hongrie -

### **INTRODUCTION (Historique, Rôle de contrôle et classification des actes l'administration, Définition de l'administration)**

#### **1. Dates significatives de l'évolution du contrôle des actes de l'administration**

Le « October Diploma » - un décret impérial des Habsburg reconnaissant l'indépendance interne de la Hongrie – mit en place une réforme structurelle du système judiciaire. Ainsi, la Cour Royale Hongroise (Royale Hungarian Curia) recouvra ses pouvoirs légaux et sa réputation. Dans un premier temps, une Cour Financière Royale fut établit en 1883 en tant que tribunal public indépendant. Plus tard, l'Act XXVI de 1896 installa une juridiction spéciale unique, la Cour Administrative Royale qui intégra la Cour Financière. Elle connut à la fois des affaires générales et financières dans des procès non contentieux. A la suite de l'extension des pouvoirs des tribunaux publics fut crée la Cour de Compétence (Court of Competence) pour régler les problèmes de compétence entre les tribunaux ordinaires et les tribunaux administratifs ou les autorités de l'administration publique. Après la seconde guerre mondiale le droit traditionnel formalisé fut appliqué dans les affaires de droit civil et de droit administratif, mais dans le domaine du droit administratif il n'y avait plus de place pour l'existence de juridictions.

La Hongrie se transforma d'un pays libéré à un pays nouvellement occupé, où le parti communiste (plus tard le parti socialiste) contrôla l'administration. L'introduction de réformes dans les années 70/80 mit en mouvement des changements irréversibles. Les tribunaux ordinaires reçurent les compétences pour connaître de plus de 20 domaines relatifs à des litiges administratifs (impôts, conservation des hypothèques) dans des procès non contentieux. La loi et la jurisprudence devinrent plus libérales. Le changement de régime en 1989-90 en Hongrie créa de nouvelles règles de droit et fit naître une réforme judiciaire évoluant graduellement. Dans un premier temps la Cour Constitutionnelle annula le décret qui limitait le champ d'application des décisions susceptibles de recours. L'Act XXVI de 1991 assure la

possibilité de révision judiciaire dans chaque cas. En Hongrie, l'exercice du droit a lieu dans un système unifié de juridictions qui a pour degré : la ville, les tribunaux départementaux (county courts), les cours d'appel, la Cour Suprême. Les litiges administratifs sont résolus par les juridictions du travail (premier niveau pour les questions d'assurances sociales), les tribunaux départementaux (en général le premier degré), la Cour d'Appel de Budapest (dans les affaires importantes – 10% de tous les dossiers – deuxième instance), la Cour suprême (recours extraordinaire).

## **2. Rôle de contrôle des actes de l'administration**

Les personnes physiques et morales peuvent exercer un recours juridictionnel à l'encontre des actes de l'administration qui affectent directement leurs droits ou intérêts. Selon la « uniformity decision » de la Cour Suprême Hongroise les associations de citoyens formées pour la représentation des intérêts qu'elles défendent en matière d'environnement et d'autres organisations sociales – qui sont actives dans leur sphère d'influence – sont en droit d'être partie dans les litiges relatifs à l'environnement, conformément à leur statut légal.

Récemment, la Convention d'Aarhus assure la qualité de partie sans qu'aucun droit ou intérêt subjectif ne soit affecté. Le « bon fonctionnement » de l'administration à une grande importance là où le gouvernement local n'est soumis à aucun contrôle extérieur à cause de l'absence d'autorité supérieure. Ainsi le County Administrative Office peut-il tenter un contrôle sans être affecté par l'affaire.

## **3. Définition de l'administration**

La loi CXL de 2004 sur les règles générales applicables aux procédures et aux services administratifs (ci-après la loi relative aux procédures administratives) énumère les organes considérés comme autorités administratives dotées de la compétence d'exécuter des actes administratifs : organes étatiques, conseils des représentants des gouvernements locaux, notaires principaux, notaires (notaires d'arrondissement), bureaux des conseils de représentants, directeurs des communautés de villes ou d'arrondissements, associations administratives officielles et autres organisations, organes ou personnes investies d'une autorité administrative en vertu d'une loi ou d'un arrêté du gouvernement. Si d'autres

organisations, organes ou personnes qui n'ont pas été créés à l'origine aux fins d'activités administratives sont par la suite dotés de pouvoirs administratifs par une loi ou un arrêté du gouvernement, les cas régis par les dispositions de la loi relative aux procédures administratives sont déterminés.

L'administration fiscale (administration fiscale de l'État, des communes et les douanes) est considérée comme un organe de l'État dont les procédures sont régies par la loi XCII de 2003 sur le régime de l'imposition (ci-après la loi d'imposition).

La loi relative aux procédures administratives et la loi d'imposition prévoient les règles générales applicables aux procédures mais d'autres lois peuvent également comporter des dispositions en matière de procédure administrative dans des cas particuliers (comme la loi 57 de 1996 sur l'interdiction des pratiques commerciales et la concurrence déloyales et la loi 123 de 2003 sur les marchés publics).

#### **4. Classification des actes de l'administration**

Selon la loi relative aux procédures administratives, les actes administratifs sont :

- a) tous les actes par lesquels l'administration définit des droits ou des obligations concernant un administré, contrôle des données, des faits ou des droits, tient à jour des registres officiels ou mène une inspection réglementaire ;
- b) procédures tendant à être admis ou radié des listes professionnelles lorsqu'exercer une profession particulière est subordonné à l'appartenance à un organisme public ou à une autre organisation analogue, à l'exclusion des procédures disciplinaires et déontologiques.

La loi d'imposition définit la notion d'acte administratif en matière fiscale comme les actes qui comprennent :

- a) les paiements obligatoires procédant de taxes, d'impôts payables en vertu de la loi au budget central, à des fonds non budgétaires, à l'organisme d'assurance pension, au fonds d'assurance santé ou aux administrations locales autonomes,
- b) les subsides payés sur le budget central ou des fonds non budgétaires aux conditions fixes par une loi ou des arrêtés du gouvernement ou d'un ministre,
- c) procédures relatives à pareils paiements et aux subsides budgétaires,

si l'estimation, la collecte, l'exécution, le remboursement, la dépense ou le contrôle de tels éléments relève de la compétence de l'autorité fiscale.

La loi relative aux procédures administratives régit les contrats administratifs entre l'administration et des parties. Si l'administration s'abstient d'exécuter le contrat administratif convenu et de se conformer à la demande de l'administré exigeant de procéder à l'exécution, ce dernier dispose d'un recours devant la juridiction compétente en matière d'actes administratifs. Si l'une des parties n'approuve pas la modification du contrat administratif ou en cas de désaccord entre elles quant au fondement juridique de la modification, la juridiction compétente en matière d'actes administratifs peut être invitée à modifier le contrat ou à y mettre fin.

Dans de hypothèses de refus d'agir ou de carence lorsque l'administration est tenue de mettre en œuvre une procédure à la suite d'une demande, la juridiction est habilitée à l'obliger d'exercer sa compétence.

## **I – ACTEURS DANS LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

### **A. ORGANES COMPETENTS**

#### **5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration**

La règle est qu'il existe un droit de recours dans les procédures administratives. La loi relative aux procédures administratives, la loi d'imposition et d'autres lois énumèrent les autorités supérieures compétentes pour connaître des recours.

## **6. Organisation juridictionnelle et juridictions compétentes en matière de litiges administratifs**

C'est le chapitre 20 de la loi 3 de 1952 relative à la procédure civile (ci-après le Code de procédure civile) qui règle le contrôle juridictionnel des actes administratifs. Il n'y a pas de code spécifique portant sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration.

Les tribunaux ne sont pas compétents pour connaître des affaires administratives.

Les tribunaux départementaux et le tribunal de la capitale à Budapest sont compétents pour connaître des affaires administratives mais le tribunal de la capitale est exclusivement compétent dans certaines matières, principalement dans les affaires où cette juridiction est compétente pour l'ensemble du pays (questions concernant des ministres, affaires relatives à des médias, affaires de marchés publics et de concurrence, affaires de droit d'asile).

En règle, il n'y a pas de voie de recours à l'encontre de la décision d'un tribunal départemental ou du tribunal de la capitale agissant en tant que juridiction de première instance. C'est pourquoi les décisions prises en première instance sont considérées comme des décisions définitives à propos desquelles un recours extraordinaire peut être formé devant la Cour suprême. Il n'existe une voie de recours ordinaire que s'il n'y a pas de possibilité de recours dans le cadre de la procédure administrative et que le tribunal peut modifier la décision administrative. Pareils recours ordinaires sont du ressort de la Cour (d'appel) régionale de Budapest. La Cour régionale de Budapest joue un rôle particulier car non seulement elle connaît des recours, mais fonctionne aussi en tant que juridiction de première instance et, en cette qualité, elle rend des décisions non susceptibles de recours (elle examine par exemple les conflits de compétence entre les autorités administratives, contrôle les contrats administratifs etc.)

Le contrôle juridictionnel des décisions administratives en matière de sécurité sociale relève des compétences des tribunaux du travail qui agit conformément au chapitre 20 du Code de procédure civile.

La Cour suprême est la plus haute juridiction. Elle contrôle les décisions définitives si elles sont contestées aux termes d'un recours extraordinaire. Elle prend des décisions d'harmonisation, donne à cet effet des orientations aux juridictions inférieures et examine les

recours formés à l'encontre des décisions de tribunaux départementaux et du tribunal de la capitale à Budapest dans les hypothèses prévues par la loi.

Un juge hongrois ne peut traiter un litige administratif que s'il est inscrit sur la liste des juges « administratifs ». Cela signifie qu'il peut connaître des litiges administratifs, mais qu'il n'est pas exclu qu'il connaisse également d'affaires civiles.

La Cour Constitutionnelle Hongroise ne fait pas partie du système judiciaire ordinaire. Elle contrôle la constitutionnalité des normes adoptées par les autorités publiques (par exemple les projets de loi du parlement, les règles des pouvoirs locaux). Les juges ordinaires peuvent entamer un contrôle a posteriori s'ils estiment que la loi applicable à une affaire déterminée est contraire à la constitution. La Cour constitutionnelle examine également les lois sous l'angle de leur compatibilité avec les traités internationaux.

## **B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS**

### **7. Origine des règles déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs**

Selon la Constitution, les juridictions ordinaires contrôlent la légalité des actes administratifs. La jurisprudence a progressivement étendu les pouvoirs des juridictions au cours de la dernière décennie. La décision d'unification de la Cour Suprême (janvier 1999) jugea qu'une « lettre » de la police écrite en réponse à une réclamation relative à une « mesure » d'un officier est considérée comme un acte administratif. Une autre décision d'unification (mars 1998) releva : une décision de l'administration qui reconnaissait son incompétence est contestable devant le tribunal. La loi relative aux procédures administratives et le chapitre 20 du code de procédure civile comporte la même disposition. Par conséquent, il n'y a à présent pas d'obstacle au contrôle juridictionnel des actes administratifs.

Consécutivement à la décision d'unification de la Cour suprême de janvier 2009, la nature du contrôle juridictionnel (procédure contentieuse ou pas) résulte non de la forme de la décision de l'autorité administrative (jugement ou décret) mais du contenu de la décision.

## **8. Statut particulier des juridictions administratives**

Aucune réponse

## **C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS**

### **9. Organisation des *juridictions de droit commun* assurant le contrôle des actes de l'administration**

En première instance – les tribunaux départementaux : s'il y a au moins 12 juges administratifs dans le tribunal, ils composent une section distincte pour le droit administratif. S'ils sont moins de 12 juges, ils sont membres d'une section commune au droit civil et au droit administratif. Les sections d'administration débattent de problèmes pratiques, elles ont des sessions officielles régulières. La section donne un avis non contraignant à propos des candidats à la fonction de juge administratif. Il n'y a de sections d'administration qu'au tribunal de la capitale à Budapest, à la Cour régionale de Budapest et à la Cour suprême, au sein desquelles des juges et des chambres sont spécialisés dans certaines catégories d'affaires.

En premier lieu, les juges examinent leurs affaires en tant que juges uniques. Si le juge estime qu'une affaire est trop difficile ou a une portée importante il peut demander un renvoi devant une chambre à trois juges, qui doit accepter l'initiative du juge unique.

La cour d'appel de Budapest et la Cour Suprême : des chambres à trois juges jugent les affaires, l'un d'eux fait rapport, et s'il y a une audience, c'est le président de chambre qui mène les débats. Il y a un vote formel pour le jugement, au cours duquel le juge le plus jeune vote en premier et le président de la chambre en dernier. L'opinion minoritaire peut être jointe à la décision et transmis au degré de juridiction plus élevé, qui peut la prendre en compte au cours de la seconde instance ou en cas de révision extraordinaire.

Le contrôle juridictionnel des affaires administratives en matière d'assurance social incombe aux juridictions du travail. Les juridictions du travail ne relèvent pas des sections d'administration mais les procédures y sont également régies par le chapitre 20 du Code de procédure civile.

## **10. Organisation des *juridictions administratives***

Aucune réponse

## **D. JUGES**

### **11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration**

Les juges administratifs appartiennent à une catégorie particulière. Ils doivent faire l'objet d'une nomination spéciale du Conseil national judiciaire (NJC). Cette nomination ne concerne seulement que deux types d'affaires, à savoir les litiges relatifs aux impôts et douanes, mais en pratique tous les juges sont nommés pour occuper cet emploi spécifique.

### **12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration**

Les juges administratifs sont recrutés en partie en provenance de l'administration, en partie parmi les juges stagiaires de la juridiction. Il n'y a aucune condition spéciale pour cette fonction.

### **13. Formation des juges**

Le NJC a un service qui organise la formation professionnelle (une session de 3 jours chaque automne et plusieurs sessions d'un jour relatives à des problématiques actuelles). L'Association des juges administratifs hongrois organise 3 à 6 conférences par an pour faire une actualisation auprès des juges.

### **14. Avancement et promotion des juges**

La position de chaque juge est publiée. La chambre administrative et l'organe de gouvernement interne (à la juridiction) rendent un avis à propos des candidats. (Les organes

de gouvernement interne sont élus dans chaque tribunal par tous les juges – hormis pour les degrés de juridiction les moins élevés - pour 6 ans).

La promotion salariale dépend de l'ancienneté (elle augmente automatiquement d'un certain pourcentage tous les 3 ans), et du degré de juridiction (20% dans les tribunaux départementaux, 40% dans les cours d'appel, 60% à la Cour Suprême).

### **15. Mobilité dans la magistrature**

Les juges ne peuvent pas être en position de détachement excepté au ministère de la justice, où ils peuvent participer au travail du service législatif comme « temporary codicator ». Pendant cette période, il est interdit au juge d'exercer sa fonction. Il n'est pas non plus possible d'occuper une autre position dans l'administration.

En principe, les juges passent des juridictions de première instance vers des juridictions plus élevées, mais la mobilité se fait peu souvent entre les juridictions d'un même degré.

## **E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS**

### **16. Types de recours contre les actes de l'administration**

En principe, les juridictions peuvent contrôler les décisions administratives définitives prises au fond dans une procédure contentieuse. La juridiction se fonde sur la requête qui indique la prétendue violation de la loi. Exceptionnellement, les décisions (arrêtés) prises par l'administration sur des questions de procédure (suspension ou fin de la procédure, imposition d'une amende...) peuvent également être contrôlées si elles sont susceptibles de recours durant la procédure administrative. Les arrêtés sont également contrôlés par les juridictions s'ils ont été adoptés par un ministre, le chef d'un organe de gouvernement autonome ou une agence gouvernementale du même ordre ou le chef d'un organe du gouvernement central ou si la loi n'autorise aucun recours contre la décision de première instance dans l'affaire en cause et permet un contrôle juridictionnel de cette décision. Dans ce cas, le contrôle s'effectue sur demande dans une procédure non contentieuse. Si la loi n'ouvre pas de recours à l'encontre de la décision, l'administré peut contester la légalité des procédures dans la plainte contre la décision au fond (les arrêtés de l'administration fiscale, par exemple, ne sont pas susceptibles de contrôle juridictionnel).

En principe, le contrôle juridictionnel d'une décision définitive ne peut avoir lieu que si l'une des parties en cause à la procédure administrative a épuisé le droit de recours ou que la loi exclut la possibilité de recours (les juridictions contrôlent par exemple les décisions définitives des autorités fiscales de seconde instance).

Les juridictions administratives – à la demande d'une partie (sur des questions demandées par celle-ci) – vérifient si la décision administrative est légale ou pas. Le jugement de la juridiction est fonction des faits existants et du droit en vigueur au moment auquel la décision administrative a été adoptée. L'illégalité peut être établie quant à des questions procédurales ou de fond étant toutefois entendu que la violation du droit procédural ne peut mener à l'annulation d'une décision administrative que si elle affecte le fond de l'affaire et que la procédure en justice ne peut y remédier.

En règle – en cas de violation du droit affectant le fond de l'affaire – la juridiction administrative annule la décision et contraint si nécessaire l'administration à exécuter une nouvelle procédure pour laquelle la juridiction édicte des exigences obligatoires. Dans certains cas, la juridiction peut également modifier la décision de l'autorité administrative – ces cas sont énumérés par le Code de procédure civile (impôts, marchés publics, immeubles...). Les juridictions administratives sont habilitées à examiner les recours à l'encontre de décisions prises dans le cadre de pouvoirs discrétionnaires.

Si l'autorité administrative reste en défaut d'exécuter ses pouvoirs dans une procédure non contentieuse, la juridiction peut, à la demande de l'administré, lui ordonner de clore la procédure.

Si l'administration s'abstient d'exécuter le contrat administratif convenu et de se conformer à la demande de l'administré exigeant de procéder à l'exécution, ce dernier dispose d'un recours devant la juridiction compétente en matière d'actes administratifs. Si l'une des parties n'approuve pas la modification du contrat administratif ou en cas de désaccord entre elles quant au fondement juridique de la modification, la juridiction compétente en matière d'actes administratifs peut être invitée à modifier le contrat ou à y mettre fin.

Les recours pour dommages et intérêts en raison d'actes préjudiciables, relèvent exclusivement des juges de droit civil.

### **17. Droit de poser des questions préjudicielles hors article 234 du Traité CE**

La Cour constitutionnelle est compétente pour examiner la constitutionnalité de la loi, qui est applicable dans un litige administratif en court. Les juges administratifs suspendent le procès et demandent à la Cour Constitutionnelle de la contrôler. Cela concerne également l'inconstitutionnalité des règlements nationaux. Si la réglementation est annulée par la Cour Constitutionnelle elle ne peut pas être appliquée dans le litige en court.

### **18. Fonctions consultatives des organes compétents**

Tous les projets de lois et projets de décrets du gouvernement intéressant la compétence des juridictions devraient être soumis à la Cour suprême pour qu'elle fasse un rapport. La Cour suprême donne un avis expert. Des juges en tant que représentants de la Cour suprême prennent part au travail des comités de codification.

### **19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives**

Les fonctions consultatives relèvent de la compétence de la Cour Suprême.

## **F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS**

### **20. Rôle des juridictions suprêmes dans l'uniformisation et l'interprétation du droit**

La Cour Suprême dispose de plusieurs instruments pour assurer l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit. S'il y a une divergence de jurisprudence ou une divergence entre les juridictions inférieures, le président de la Cour Suprême, le président de la chambre administrative de la Cour Suprême, ou le président de chambre peut lancer une procédure spéciale pour l'unification du droit. Le jugement qui s'impose aux juridictions est

rendu par une chambre élargie de 5 ou 7 juges. La chambre administrative de la Cour Suprême adopte régulièrement des avis non obligatoire.

Les jugements relatifs à des litiges individuels sont publiés, ainsi, l'exercice de la Cour Suprême influence le pouvoir judiciaire.

## **II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

### **A. ACCES AU JUGE**

#### **21. Conditions préalables au recours juridictionnel**

Il est essentiel que les voies de recours applicables devant l'autorité administrative soient épuisées (avant le recours juridictionnel).

#### **22. Droit de saisir le juge**

Toute personne (personne physique ou morale) dont les droits ou intérêts légaux sont directement affectés par un acte de l'administration peut saisir le tribunal.

#### **23. Conditions de recevabilité des recours**

La requête doit contenir les moyens de faits et de droits mais la cour examine de droit si les droits ou intérêts du demandeur sont affectés par l'acte de l'administration. Le paragraphe 98 de l'Acte sur la protection de l'environnement permet aux associations de défense de l'environnement de saisir les tribunaux dans les affaires liées à l'environnement.

Le procureur peut intenter une action quand le client n'est pas capable de protéger ses droits.

## **24. Délais à l'introduction du recours**

Un recours doit être introduit dans les 30 jours à compter de la prise de décision. Le délai est le même dans le cas d'une action contre l'inaction de l'administration quand celle-ci devait remplir ses obligations.

## **25. Actes de l'administration qui échappent au contrôle du juge**

Toute décision définitive de l'administration peut être attaquée devant un tribunal. Environ 50% des actes à caractère préparatoire peuvent faire l'objet d'un recours et ainsi être contestés directement devant la juridiction. Les autres actes préparatoires sont contestés indirectement, à l'occasion de la procédure de contrôle de la décision administrative définitive

## **26. Procédure de filtrage des recours**

Aucune procédure de filtrage des recours. L'an dernier la Cour Constitutionnelle a annulé ces dispositions en expliquant que la Cour Suprême ne pouvait pas refuser un contrôle dans un litige individuel qui contient des problématiques générales d'une importance fondamentale.

## **27. Forme de la requête**

La requête doit être formalisée par écrit. Le demandeur doit joindre une copie de la décision contestée, ou doit donner ses principales références. Il doit faire état de la violation du droit. Le demandeur doit présenter les faits pertinents et indiquer pourquoi et jusqu'où il conteste la décision.

## **28. Utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes**

Pas encore.

## **29. Coût de l'introduction de la requête**

Des frais de procédure sous forme de droit de timbre coûtant 16 500 Ft (environ 66€) sont payés lors d'un recours contre une décision de l'administration, et 36 000 FT (environ 140€) lors de la saisine de la Cour Suprême. Il y a des frais plus importants pour les litiges où l'administration doit effectuer un paiement (impôts, douanes, amendes), soit 6% de la somme contestée, mais ces frais ne peuvent pas excéder 900 000 FT (environ 3600 €) en première et seconde instance et 250000 Ft (environ 10 000 €) devant la Cour Suprême. Ces frais ne sont payés qu'à la fin de la procédure dans les litiges administratifs.

## **30. Assistance obligatoire d'un avocat**

La représentation légale du plaignant est obligatoire à la Cour régionale de Budapest et à la Cour suprême. Un avocat, un cabinet juridique ou un avoué peut s'en charger.

## **31. Aide juridictionnelle**

La juridiction désigne un avocat pour les incapables ou les personnes morales sans représentation légale ainsi que pour les personnes sans résidence connue si elles n'ont pas d'avocat. Le statut de l'avocat désigné est identique à celui d'avocat. Sur demande, la juridiction peut exempter en partie ou totalement une personne physique des frais de justice si elle ne peut les prendre en charge en raison de sa situation financière précaire. L'exemption des frais de justice peut impliquer l'exemption des dépens, de divers coûts liés à la procédure (défraiement des témoins, des experts) et des frais d'avocat.

L'aide juridictionnelle est régie par la loi 80 de 2003 relative à l'aide juridictionnelle et les missions d'aide juridictionnelle sont accomplies par un bureau sous la direction du Ministre de la Justice et de la Police conformément au décret du gouvernement 306/2006.

## **32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés**

Il n'y a pas de telles dispositions.

## **B. PROCES**

### **33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources**

Les juridictions ont le devoir de veiller à ce que le droit des parties à un procès équitable dans un délai raisonnable soit observé. Les juridictions mènent les procédures sur requête. La requête - sauf si la loi en dispose autrement - ne peut être introduite que par une partie ayant un intérêt au litige. Sauf disposition légale contraire, la juridiction est liée par la requête et les constatations juridiques des parties que la juridiction ne prend pas en considération pour leur qualification formelle mais en fonction de leur contenu. Pour prendre sa décision, la juridiction n'est pas liée par les décisions de quelque autre autorité ni quelque décision disciplinaire ni d'aucune autre autorité ni par les faits qui y sont présentés. Sauf disposition contraire, la juridiction tranche le litige en audience publique. La langue de la procédure est le hongrois mais personne n'est préjudicié s'il ne connaît pas cette langue. Dans les cas prévus par la loi, la juridiction, sur demande, fournit l'assistance nécessaire pour permettre à une partie de s'adresser à elle pour faire valoir ses droits et intérêts. Les juridictions sont obligées de fournir les informations nécessaires aux parties qui n'ont pas de représentant légal et de leur rappeler leurs droits et obligations ainsi que de leur fournir des informations relatives aux possibilités et conditions pour recourir aux services d'avocats désignés.

Les audiences sont publiques mais sur demande ou d'office, les juridictions peuvent exclure le public de tout ou partie du procès (par exemple si c'est considéré comme nécessaire afin de garder un secret ou de protéger les droits personnels d'une partie ou la vie et la sécurité d'un témoin ou d'un de ses proches).

### **34. Principe d'impartialité**

Les juges qui sont concernés par un litige administratif ne peuvent pas prendre part à la procédure et doivent le notifier au président du tribunal. Si le juge risque d'être partial, une autre chambre doit rendre le jugement. Les juges qui ont travaillé au sein d'une autorité

administrative avant d'avoir été nommé juge ne peuvent pas connaître des litiges concernant cette autorité pendant deux ans.

### **35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance**

La requête peut être modifiée jusqu'à la fin de la première audience en première instance. Une modification signifie que l'on va donner une autre direction à la requête. Approfondir une argumentation ou faire référence à un nouveau paragraphe ne sera pas considéré comme une modification de la requête. Après que le recours ait été déposé devant la Cour Suprême il ne peut plus être modifié.

### **36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès**

Tous les clients de la procédure administrative et toute personne affectés par une décision administrative peuvent intervenir au cours du procès jusqu'à la fin de la dernière audience en première instance. Le tribunal décide s'il accepte ou non l'intervention.

### **37. Rôle du ministère public en matière administrative**

Il n'existe aucune disposition pour qu'un représentant de l'Etat intervienne dans la procédure de contrôle judiciaire.

### **38. Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France**

Il n'y a pas une telle institution, mais le procureur contrôle l'administration, et peut exercer un recours (devant l'administration) à l'encontre des décisions administratives. Si ce recours est rejeté le procureur peut engager une action contre cette décision.

### **39. Fin de procès avant jugement**

Si l'administration modifie sa décision d'une manière qui satisfasse le demandeur, celui-ci peut se désister. Pour des motifs déterminés par la loi (à la demande des parties, en raison de leur absence...) l'affaire peut être suspendue pour six mois et si les parties ne demandent pas la poursuite de la procédure, elle est clôturée. Les juridictions mettent un terme aux procédures dans les hypothèses prévues par le Code de procédure civile, par exemple si le demandeur ne se présente pas à la première audience, s'il se désiste de son recours, si les parties demandent conjointement la clôture du dossier, si une personne physique décède ou qu'une personne morale s'éteint que la nature de la relation juridique exclut la possibilité d'une succession, à la demande d'une partie si la partie décédée n'a pas de successeur, si le demandeur qui est obligé de se faire représenter ne supplée pas à une représentation qui a pris fin.

### **40. Rôle du greffe dans la communication des pièces de procédure**

Oui.

### **41. Charge de la preuve**

Dans les affaires administratives, les juridictions n'administrent la preuve d'office que dans des cas exceptionnels prévus par la loi. Dans les autres cas, ce sont les parties qui ont la charge de la preuve.

En règle générale, la charge de la preuve des faits pertinents pèse sur la partie qui a intérêt à ce que leur véracité soit acceptée par la juridiction. Cependant, la procédure administrative a été intentée d'office ou que l'administration ne s'est pas conformée à son obligation d'établir les faits de la cause, l'administration a la charge de la preuve pour ce qui est des faits de la cause sur lesquels s'est fondée sa décision, s'ils sont contestés par le requérant.

Conformément à la règle de libre appréciation de la preuve, les juridictions ne sont en principe pas liées par des règles de preuve formelles ni par des modes particuliers de preuve ou encore par l'application de moyens de preuve particuliers. Elles apprécient les déclarations

des parties ou toute preuve susceptible de révéler les faits de la cause selon la voie qu'elles jugent la plus pertinente.

#### **42. Modalités de l'audience**

En général l'audience est ouverte au public. En prenant en compte la déclaration des parties, le juge décide s'il est possible ou non de prendre des photos, des enregistrements vidéo et audio dans la salle d'audience. Les données relatives à la vie privée ou aux affaires peuvent justifier des audiences à huis clos. Les audiences sont conduites de la même manière que lors des procès civils. Les parties peuvent exprimer leur opinion ; peuvent poser des questions aux autres parties, témoins, experts. A l'issue de l'audience ils expriment leurs positions et leurs propositions finales. Le jugement est annoncé et une courte motivation est donnée.

#### **43. Délibéré**

Seul le juge unique, seul, ou les membres de la chambre participe au jugement. La chambre délibère en secret selon le pouvoir d'appréciation des juges.

### **C. JUGEMENT**

#### **44. Motivation du jugement**

Les jugements contiennent les motifs de droit et de fait, les preuves et habituellement font référence à l'objection pertinente relevée. La motivation doit être suffisante pour permettre aux parties de la comprendre.

#### **45. Normes de référence nationales et internationales**

Les normes de références sont habituellement les dispositions nationales, mais aussi la Constitution, le droit communautaire et la jurisprudence.

#### **46. Critères et méthodes de contrôle du juge**

Les parties doivent proposer les moyens de faits et de droit selon lesquels une décision pourrait être considérée comme illégale. Habituellement, la juridiction ne mène pas d'enquêtes propres. Le tribunal casse les décisions administratives discrétionnaires lorsqu'elles peuvent être déclarées illégales. Les juridictions plus élevées peuvent modifier le jugement des instances inférieures, et peuvent également modifier la motivation.

#### **47. Répartition des frais et dépens du procès**

La partie perdante supporte les frais de procédure de la partie gagnante, mais la juridiction peut ordonner le partage des frais entre les parties si ces parties ont en partie à la fois gagné et perdu.

#### **48. Formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale**

En première instance, le jugement est presque toujours rendu par un juge unique, en seconde instance et à la Cour Suprême par 3 juges. Il y a une nouvelle disposition entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2005, qui autorise le juge unique de première instance à renvoyer l'affaire devant une formation collégiale si l'affaire est difficile.

#### **49. Divergences d'opinion**

Il y a un vote, le jugement exprimera l'opinion de la majorité. L'opinion dissidente peut être jointe dans une enveloppe close qui ne peut être lu que par la juridiction supérieure s'il y a un appel ou un contrôle de la Cour Suprême.

#### **50. Publicité et notification du jugement**

Les décisions sont prononcées en public et notifiées par écrit. La juridiction rend sa décision par écrit dans un délai de 15 jours à compter de son prononcé.

Conformément à la loi XC de 2005 relative à la liberté en matière d'information électronique, les décisions des juridictions sont accessibles au public gratuitement sur internet dans une version rendue anonyme.

Les décisions d'uniformisation et les décisions sur des questions théoriques prises par la Cour suprême sont respectivement publiées dans le Recueil des décisions de la Cour et dans le Recueil des décisions sur des questions théoriques, le premier paraît mensuellement, le second tous les six mois. Il existe une publication périodique distincte pour les décisions administratives comprenant tant les décisions que les opinions collégiales sur des questions en matière d'interprétation du droit.

## **D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT**

### **51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent**

Le jugement n'a qu'une autorité à l'égard des parties au procès. Le jugement de la Cour Suprême qui unifie la jurisprudence s'impose à l'ensemble des juridictions.

### **52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement**

Les juridictions ne peuvent pas limiter les effets d'un jugement dans le temps.

### **53. Garanties du droit à l'exécution des décisions de justice**

Selon une nouvelle disposition nationale, la décision de l'administration faite (par la juridiction) pourrait être « invalidée » si elle est contraire au jugement. De cette façon, il est garanti que les autorités administratives exécutent le jugement. Une amende peut être infligée à une autorité en cas d'inaction.

#### **54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement**

Si le recours comporte une demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative, la juridiction doit statuer dans les 8 jours.

If the action includes a request for suspension of the execution of the administrative decision, the court has to decide within 8 days.

En l'absence de premiers éléments de preuve, la juridiction programme la première audience de manière à ce qu'elle se tienne au plus tard dans les 60 jours de la réception des documents à la juridiction. Si la demande requiert que la juridiction prenne des mesures, les délais sont calculés à partir de la date à laquelle les mesures sont prises.

En cas de recours extraordinaire, la Cour suprême statue dans les 120 jours de l'introduction de la demande.

La juridiction rend publics les résolutions adoptées au fil de la procédure et la décision le jour du procès. La prononciation de la décision peut être reportée – de 15 jours maximum – mais le jour du prononcé doit être fixé et la décision doit être rédigée pour cette échéance. La décision – à moins que son prononcé ne soit reporté – est mise par écrit dans les 15 jours de son prononcé et est notifiée dans les 8 jours à partir de ce moment. Si la juridiction reporte le prononcé de la décision, elle la notifie immédiatement aux parties présentes lors du prononcé et dans les 8 jours à celles qui sont absentes.

### **E. VOIES DE RECOURS**

#### **55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes**

Voir le point 6.

#### **56. Voies de recours**

Voir le point 6.

## **F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES**

### **57. Procédures d'urgence et référés**

Des cas d'urgence exceptionnelle sont prévus par la loi (autorité de tutelle, litiges relatifs aux élections etc.). Sur demande du requérant il peut être accordé une suspension si l'exécution de la décision entraînerait un préjudice irrévocable pour le demandeur et si ce préjudice portait une plus grande atteinte à ses intérêts qu'aux intérêts publics.

### **58. Conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé**

La demande de suspension de l'exécution (d'un acte administratif) doit faire état d'une menace de préjudice sérieux

### **59. Différents types de référés**

Des cas d'une urgence exceptionnelle sont prévus par la loi (autorité de tutelle, litiges relatifs aux élections etc.). Il existe un délai strict pour tenir une audience et prendre une décision définitive.

## **III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES**

### **60. Rôle de l'administration dans le règlement des litiges**

L'autorité peut abroger ou modifier ses décisions pendant la procédure devant la juridiction et dans un délai d'un an à compter du moment où la décision a été prise, mais ne peut pas remettre en cause les droits acquis de bonne foi. Si le demandeur est satisfait par la nouvelle décision, la procédure est arrêtée.

### **61. Organes indépendants non juridictionnels compétents en matière de litiges administratifs**

L'Ombudsman n'a aucune compétence dans les litiges juridictionnels. Son avis peut mettre un terme à un procès. La médiation n'est pas une obligation avant une action en justice.

### **62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs**

Il n'y a aucun arbitrage pour les règlements des litiges administratifs.

## **IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES**

### **A. MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION**

#### **63. Budget moyen affecté à la justice**

Le budget de la justice administrative n'est pas établi séparément.

#### **64. Nombre de magistrats**

Il y a approximativement 2600 juges et ( ? aucun chiffre n'est donné) officiers judiciaires qui travaillent dans les juridictions hongroises.

#### **65. Pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration**

Moins de 100 juges travaille dans la justice administrative.

## **66. Assistants de justice**

Chaque chambre de la Cour Suprême dispose d'un juge-stagiaire assistant (ils sont diplômés de la faculté de droit) qui travaille 2-4 ans auprès de la même chambre ; certains d'entre eux procurent une aide à la recherche et la traduction. Pour une période plus courte tous les juges ont de tels assistants.

## **67. Ressources documentaires**

Toutes les juridictions ont des bibliothèques où les juges peuvent trouver de la littérature juridique allant de l'ancien droit à l'actualité juridique. Chaque mois un bulletin est publié avec des informations relatives aux nouveaux ouvrages et articles.

## **68. Moyens informatiques**

Il existe un portail Intranet où sont disponibles les lois applicables et les bases de données relatives à la magistrature. Tous les juges ont accès à Internet et ainsi au droit européen, à d'autres documents, et les adresses e-mail de tous les juges sont disponibles. Il est prévu de faire une base de données publique de la magistrature.

## **69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents**

Les juridictions suivantes disposent de leur propre site internet : la Cour suprême, les Cours d'appel régionales, le tribunal de la capitale à Budapest, les tribunaux départementaux ainsi que l'École de la magistrature et le Conseil national de la justice.

## B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

### 70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

Il n'existe pas de statistiques sur les affaires non contentieuses.

Nouvelles requêtes (affaires contentieuses):

	Total	Cour suprême
2005	13.330	1.060
2006	15.757	1.282
2007	12.687	1.356
2008	12.928	1.394
2009 (premier semestre)	6.388	851

Les statistiques montrent qu'environ 10% des affaires font l'objet d'un réexamen (dans le cadre d'un recours extraordinaire) par la Cour suprême.

Les nouvelles requêtes sont au nombre d'environ 3.000 par an au tribunal de la capitale à Budapest et d'environ 1.800 à la Cour régionale de Budapest.

### 71. Nombre de dossiers traités chaque année

Affaires tranchées par les juridictions:

	par l'ensemble des juridictions	par la Cour suprême
2005	12.635	794
2006	15.705	1060
2007	12.462	1164
2008	12.834	1222
2009 (premier semestre)	6.955	982

En moyenne, le tribunal de la capitale à Budapest et la Cour régionale de Budapest tranchent autant d'affaires qu'ils en reçoivent.

## **72. Nombre de dossiers non traités**

Il n'y a pas de données statistiques pertinentes mais le nombre de telles affaires est insignifiant.

## **73. Délai moyen de jugement**

La durée moyenne d'un procès est de 6 à 12 mois devant le tribunal de la capitale à Budapest. À la Cour régionale de Budapest, 40% des affaires sont tranchées dans les 3 à 6 mois et le reste dans l'année. La durée moyenne d'un procès devant la Cour suprême est de 8 à 10 mois.

## **74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures**

Sur l'ensemble des affaires introduites au tribunal de la capitale à Budapest (environ 3.000 par an), environ 500 concernent la fiscalité, les douanes et les accises, 500 ont trait à la construction, 500 concernent le contrôle des réfugiés et de l'immigration, 200 les marchés publics, 100 les tutelles, les questions de sécurité sociale et l'indemnisation, 50 la concurrence, la protection du consommateur, les communiqués de presse. (Le tribunal de la capitale à Budapest est exclusivement compétent pour tout le pays pour connaître de certaines catégories d'affaires, les affaires de réfugiés par exemple, les affaires en matière de concurrence, de presse, de protection du consommateur, de marchés publics ainsi que les affaires concernant des décisions de la Commission nationale de la Radio-Télévision).

Un cinquième des affaires introduites à la Cour régionale de Budapest ont trait aux marchés publics, aux indemnisations, à la concurrence, aux expropriation et aux recours à l'encontre des décisions de la Commission nationale de la Radio-Télévision, le reste étant des affaires

dans le cadre desquelles les recours sont de sa compétence exclusive en tant que cour d'appel compétente pour l'ensemble du pays.

À la Cour suprême, 60% des affaires introduites le sont en matière d'impôts, de douanes, d'accises, de taxes, de décisions de l'organe de supervision des jeux et des banques, de décisions d'autres autorités financières. Environ 15% des affaires ont trait à l'immobilier et à la construction, le reste dans d'autres domaines comme par exemple l'expropriation, l'indemnisation, l'environnement, les marchés publics, la concurrence etc.

### **75. Volume des litiges par domaine**

Les litiges concernent les domaines suivants : impôts et douanes (25%), assurance sociale (25%), cadastres, conservation des hypothèques (15%), urbanisme et construction (5%). Affaires audiovisuelles, banque et contrôle du capital / d'actions, commande publique, environnement, administration de la forêt, droit d'asile, expropriation et police administrative (moins de 5%).

## **C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

### **76. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques**

Non, malgré que du fait de certaines décisions le budget public ait dû payer de fortes sommes dans des affaires sociales.