CCLXXIX. 42.
11-2
JOG ÉS ÁLLAMTUD. KAR
Sem... ...umi könyvtár
Leltári szám 11025.
...EGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
...és Közigazgatási Tudományi Kar Könyvtára
...t. napló: ...a Lsz.: 14557
...csoport: ... szám.

LE

COMPROMIS

ENTRE

LA HONGRIE ET L'AUTRICHE

Les deux lois: hongroise et autrichienne, traduites, annotées et comparées.

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC

PAR

GÉZA STEUER

DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT Á BUDAPEST

PRÉFACE PAR

M. EUGÈNE RÁKOSI

MEMBRE DE LA CHAMBRE DES MAGNATS

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
Jog- és Közigazgatástudományi Kar Könyvtára
Leltári napló: 8137/5 Lsz.: ...
356.12.31 csoport: ... szám.

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
16, Rue Soufflot
1907

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
Természettudományi Kar Könyvtára
Lelt. napló sz.: 2902/

AVANT-PROPOS

Bien que le présent ouvrage contienne, à mon avis, tout ce qu'il faut pour éclaircir le sujet qu'il traite, j'y ajoute volontiers quelques lignes d'avant-propos. Deux raisons m'engagent, d'ailleurs, à le faire. D'abord, l'auteur a bien voulu me demander une préface; ensuite, nous autres Hongrois, mal compris et méconnus sous tant de rapports, nous sommes toujours heureux quand une occasion se présente de parler aux Etrangers. Et nous sommes tout particulièrement enchantés lorsque nous pouvons nous adresser aux Français, qui n'ont jamais cessé de posséder toute notre sympathie et d'envahir, par des portes toujours

amicalement ouvertes, tout le domaine de notre civilisation et de nos sciences.

Depuis que la nation française est la maîtresse de ses destinées, elle a très rarement éprouvé le besoin de se préoccuper des choses hongroises. Ces derniers temps même, où elle entendit mille bruyantes calomnies et seulement quelques timides éloges sur notre compte, la France a semblé indifférente.

Les quelques Français qui se hasardent chez nous deviennent vite nos amis : nous sommes fort sensibles à leurs bons sentiments, mais nous aurions tort d'en exagérer l'importance. Même les amis assez nombreux que nous comptons parmi les écrivains, les hommes politiques et les diplomates français ne réussissent pas à nous attirer l'attention de toute la nation française. C'est pourquoi la publication d'ouvrages ayant pour objet de combattre cette indifférence, tel l'opuscule que j'ai l'honneur de présenter au public, ne manque point d'opportunité.

L'attention des grands peuples modernes ne peut être attirée, du jour au lendemain, que par une grande souffrance ou par un indicible malheur, par un acte de bravoure ou par un exploit héroïque. Il y a quelques années, l'on se renseigna passionnément sur les Boers ; puis l'on se prit d'intérêt pour les Japonais, sans transition presque. La cause en est évidente : les Boers ont cessé d'être intéressants, et nous les ignorons désormais comme nous les ignorions avant la guerre sud-africaine.

Une nation ne peut compter sur l'intérêt suivi, constant, permanent des autres peuples que si et pour autant son existence, ses efforts et ses forces mobilisées touchent leur propres sphères d'intérêts, donc tant qu'elle leur peut être utile ou nuisible. Alors, ils ne sauraient la négliger. Or, pour avoir les égards voulus envers une nation, il faut bien commencer par la connaître.

La Hongrie s'efforce constamment d'arriver à exercer l'influence qui lui revient en vertu de son bon droit : elle veut devenir

un facteur sérieux dans le mouvement économique, social et scientifique. Dès que nous aurons atteint ce but lointain, nous ne serons plus obligés d'écrire, dans notre intérêt, des livres pour les autres. Tout le monde sera là, les amis et les ennemis, pour nous étudier, pour nous connaître ; et l'on fera autant de littérature à notre égard qu'il le faudra juste. Mais, en attendant, nous sommes bien obligés de tâcher de nous faire voir, ne serait-ce qu'à ces groupes de lecteurs étrangers qui tiennent à être exactement et solidement informés des choses méritant leur attention ou piquant leur curiosité sur les pays et les peuples.

Ceux qui liront le présent ouvrage connaîtront la base juridique sur laquelle est livrée la lutte actuelle entre Hongrois et Autrichiens. Qu'ils apprennent, par mon avant-propos, ce qu'est en réalité la Nation hongroise.

La plupart des Français s'imaginent vaguement — et la diplomatie autrichienne fait tout son possible pour maintenir le

monde dans cette erreur — que la Hongrie est une simple province de l'empire d'Autriche, et que la langue des Hongrois, la langue magyare, n'est qu'un dialecte allemand ou slave. Eh bien, voici, maintenant, la vérité !

Les Hongrois immigrés dans ce pays aux IXe et Xe siècles, constituèrent, en l'an 1000, sous le roi St-Etienne, un royaume indépendant sur les rives du Danube et de la Tisza ; et ce royaume subsiste toujours tel quel. Décimé, exterminé presque à deux reprises par les Tartares, puis une fois par les Turcs dans une guerre qui dura trois siècles, enfin depuis ce temps par les Autrichiens s'appuyant à l'empire d'Allemagne, — le peuple hongrois s'obstine pourtant à vivre, et il a même su défendre ses Droits historiques, sa Constitution, sa Liberté. De temps à autre, un brave homme «austro-hongrois» se faisait fort et parvenait à faire suspendre, pour une ou deux dizaines d'années, cette Constitution ancestrale ; pourtant, la Nation hongroise sortit toujours

victorieuse de ces revers et réussit à sauvegarder et à faire triompher sa Charte constitutionnelle; et à maintenir ainsi la continuité légale de son indépendance.

Une de ces difficultés et la solution qu'elle a reçue sont décrites dans ce livre. Il facilitera la compréhension de la récente crise politique en Hongrie, aux esprits cultivés de l'Europe occidentale.

Le lecteur étranger a beaucoup lu et entendu, à propos des choses hongroises, sur les *nationalités* non-magyares qui habitent ce pays et qui sont, prétend-on, frustrées de leurs droits et de leurs idiomes. Il en est même plus abondamment informé, peut-être, que des droits de la Nation hongroise. C'est parce que les Roumains, surtout, et les Saxons soulevèrent à ce propos un immense tapage, ceux-là en France, et ceux-ci en Allemagne.

Nous avons peu de choses à dire des Saxons. Ils habitent le pays magyar depuis huit siècles environ et ils se comportent, ici, comme des convives invités à une

table étrangère. Leur nombre n'atteint pas 300.000 âmes. Pendant ces 800 années ils ont joui de précieux priviléges de toute sorte: la protection royale, les droits politiques, la liberté confessionnelle, une autonomie spéciale, rien ne leur manqua. Ils se sont toujours rangés du côté du plus fort. L'Histoire appelle le Saxon *circumspectus et prudens*. N'en doutons donc pas: toutes les dénonciations que les Saxons lâchent contre nous à l'Etranger cesseront immédiatement, quand ils se convaincront que le Magyar sortira vainqueur du conflit actuel. Alors ce peuple «circonspect et prudent» se mettra sur-le-champ avec les Hongrois.

Les Valaques ou Roumains sont au nombre de deux millions et demi. Mais notons bien ceci. C'est un prince hongrois qui leur donna le premier livre imprimé dans leur langue, tandis que, précédemment, ils employaient, pour la plupart, la liturgie grecque et les autres les livres religieux en vieux-slave. Le mouvement litté-

raire valaque naquit donc sur la terre magyare, et c'est lui qui engendra le mouvement politique lequel se transplanta ensuite en Roumanie. Le royaume roumain qui célèbre maintenant son jubilé fut proclamé sous les auspices de la Hongrie et sur l'initiative d'un homme d'Etat magyar. Enfin, les Valaques de notre pays surpassent de beaucoup la population de la Roumanie et comme civilisation et comme bien-être. Or, tout cela n'aurait certainement pu arriver, si les plaintes sur la persécution magyare, l'oppression de l'idiome roumain en Hongrie étaient réellement justifiées.

La vérité est que tous ces divers fragments ethniques occupent la périphérie de la Hongrie. Nos deux millions de Slovaques, deux millions et demi de Roumains, un million et demi d'Allemands de toute sorte et un million et demi de Sud-Slaves ont eu constamment, depuis dix siècles, le peuple magyar qui compte aujourd'hui environ dix millions d'âmes, pour protec-

teur plutôt que pour maître: ce sont les Hongrois qui leur sauvegardèrent leur nationalité. Toutes les fois que les Magyars furent opprimés, soit par les Tartares, soit par les Turcs, soit encore par les Autrichiens: toutes ces nationalités devinrent sur-le-champ la curée sans défense, la victime sans droits, des oppresseurs. Et dès que les Hongrois reprirent le dessus: le régime du droit, l'ère de la justice et de la Constitution se rétablit aussitôt pour elles aussi et mit fin à leur exploitation.

Pourquoi l'Islam victorieux n'a-t-il pu jamais pénétrer jusqu'au coeur de l'Europe? Uniquement à cause des obstacles que lui opposa la Nation hongroise. L'Islam voulut sauter par dessus cette barrière, mais il ne put que la fouler aux pieds: il ne parvint pas à l'anéantir.

Si l'Allemagne n'est pas maintenant arrêtée dans sa marche méthodique vers l'Orient pour s'assurer le protectorat sur Constantinople: cela ne pourra se produire que si la Hongrie est vaincue par l'Autriche dans le con-

flit actuel. Voilà le point où l'intérêt général de l'Europe est touché au vif par notre lutte nationale dont l'essence juridique est expliquée aux Français dans le présent livre.

Que l'on me permette de dire encore quelques mots sur la langue magyare, qui n'est ni un dialecte allemand, ni un dialecte slave, mais bien le produit spécial des hauts-plateaux touraniens : une création originale, qui ne ressemble à aucun des autres idiomes européens. La langue magyare s'étant développée prodigieusement, elle emprunta pendant le séjour millénaire des Hongrois en Europe, des éléments linguistiques à plusieurs des langues de notre continent. Mais l'originalité d'un idiome se révèle dans la forme plutôt que dans la matière des mots. Le même marbre peut servir à bâtir un édifice grec ou une construction gothique ; bien plus, le marbre attique peut fournir une sculpture baroque et la pierre bleue scandinave une sculpture grecque.

Abstraction faite de tous les éléments étrangers qu'absorba la langue magyare, son dictionnaire archaïque est déjà extrêmement abondant et varié en matière originale. Quelques exemples pris au hasard parmi les mots d'usage quotidien, en convaincront le lecteur Français. Le *Vin* par exemple — *Oinos* pour le Grec, *Vinum* pour le latin, *Wein* pour l'Allemand, *Wine* pour l'anglais, *Vino* pour le slave, — qui a la même racine dans tous ces langues, s'appelle en hongrois: *Bor*. Le mot *Corps* (*Corpus* lat, *Corpo* ital., *Cuerpo* esp., *Körper* all.) se traduit dans notre langue par: *Test*. Le *Pied* (*Pous* gr., *Pes* lat., *Foot* angl., *Fuss* all., *Pede* ital) s'appelle pour nous: *Láb*. Le *Nez* (*Nasus* lat., *Naso* ital., *Nase* all., *Nosz* slave) est en magyar: *Orr*. Toutes ces racines étymologiques ne se rencontrent pas dans les autres idiomes européens, ni dans tout l'ensemble des langues indo-germaniques. Le hongrois est un langage préhistorique dont les créateurs furent, pendant une certaine époque, les

maîtres de la plus grande partie de l'Europe, puis, se dispersant, parcoururent l'Asie en nomades et disséminèrent les fragments de leurs tribus dans les parties septentrionales du continent asiatique.

Deux branches de cet arbre étymologique solitaire ont été mises au jour par la lumière civilisatrice de l'histoire moderne: la branche finnoise et la branche magyare. Il est curieux que la pureté originale, la construction archaïque, la simplicité logique, la parfaite ligne droite, tous ces signes caractéristiques de cette langue primitive n'aient pas été conservés par les Finnois qui habitent les bords de la mer et qui sont isolés en apparence de toute influence étrangère, mais bien par les Hongrois qui choisirent pour patrie et qui peuplent depuis mille années un pays situé au milieu du tourbillon européen et qui est comme l'éternel champ de bataille entre l'Orient et l'Occident. La cause de ce véritable miracle doit être cherchée, à mon avis, dans ce fait indubitable que les Hongrois, lors de leur invasion en Hon-

grie, dans la seconde moitié du IXe siècle, possédaient une organisation forte et vigoureuse qui leur permit de vivre, malgré leur état de nomades, avec une structure politique déjà très décidément arrêtée. Et cela leur fit développer leur langue à un point dont l'allemand même, alors, ne s'approchait point, tandis que les autres idiomes occidentaux, mélanges du saxon, du celtique et du gaulois, sur la base ancienne du latin, étaient encore fort loin, paraît-il, de posséder un organisme suffisamment arrêté.

Unique en son genre particulier, unique par son archaïsme significatif et par la précision de ses formes grammaticales, notre langue mérite vraiment l'attention des savants européens. Si elle courait jamais le risque de disparaître — ce danger est, heureusement, plus éloigné que jamais — les nations civilisées de l'Europe auraient le devoir sacré de la sauver et d'assurer sa conservation. Déjà quelques éminents archéologues, heureux de ressusciter les trésors cachés de l'antiquité et de résoudre

les problèmes historiques des anciens temps, déclarent bien haut que la connaissance du hongrois est indispensable pour l'interprétation des découvertes soumires, pour le déchiffrement des curieuses inscriptions de ce peuple disparu et pour la reconstitution de son histoire.

Je demande bien pardon à l'auteur et aux lecteurs de ce livre, d'avoir disserté dans cet avant-propos au delà des limites permises. C'est qu'un amoureux n'est pas plus ardent à vanter sa bien-aimée, qu'un écrivain magyar, et fier de l'être, à montrer aux étrangers la ravissante beauté et la puissante vigueur de sa race, la force merveilleuse et l'originalité typique de sa langue. Et je me suis dit, aussi, que celui qui témoigne quelque intérêt pour nos institutions de droit public, en nourrit un plus grand encore, sans doute, pour la Nation qui les a créées et qui les pratique.

Balatonföldvár, août 1906.

Eugène Rákosi.

LE COMPROMIS ENTRE LA HONGRIE ET L'AUTRICHE.

I. INTRODUCTION.

En législation comme en morale, ce qui est mauvais dure parfois plus longtemps que ce qui est bon : les pires lois, quand elles ont pris corps dans la Nation et modelé les esprits, persistent souvent à vivre avec une opiniâtreté parfois inexplicable. C'est cette expérience, peut-être, qui a fait naître la théorie, souvent répétée par les hommes d'Etat, qu'il faut observer, en matière législative, une certaine «économie» et qu'il est prudent de ne modifier que peu ou point les anciennes lois, même si leur vieillesse commence à s'acheminer vers la décrépitude. Toutes les législations présentent de ces ruines, de ces cadavres juridiques qui menacent quelquefois jusqu'à la vie d'une nation sans qu'elle puisse s'en débarrasser.

La loi XII de l'an 1867, qui est nommée généralement «le Compromis entre l'Autriche et la Hongrie», a présenté, pendant la récente crise politique en Hongrie, des signes incontestables de vétusté. Née durant cette période d'absolutisme

complet qui régna en Hongrie après l'écrasement de la guerre de l'Indépendance de 1848-49, elle vient de sombrer dans une espèce de demi-absolutisme ou d'autocratie inavouée, et elle a fourni la preuve de son insuffisance et de sa vieillesse cadavérique.

Le présent opuscule ne poursuit aucun but politique; il ne nourrit pas même l'espoir d'ébranler les convictions existantes. Il s'adresse seulement aux juristes, dans le sens le plus large de ce mot, et il veut simplement combattre l'indifférence générale de l'Etranger, cette indifférence hostile, dédaigneuse, injuste envers la Nation hongroise dans toutes les luttes héroïques qu'elle livra dans le passé contre ses propres souverains et qu'elle vient de soutenir, pendant seize mois, contre les ennemis de sa Constitution millénaire. Or, avouons-le dès à présent, cette indifférence de la part de l'Etranger dure toujours, de même que la lutte n'a guère pris fin. L'armistice que le roi et les partis coalisés de la Chambre hongroise ont conclu en avril dernier, n'a fait que reculer la lutte finale et la solution de la grande crise. Est-ce pour quelques mois, ou bien pour quelques années? Personne ne saurait le dire; mais on ne peut guère avoir des illusions sur le caractère peu durable et transitoire de l'armistice entre la Couronne et la Nation.

Le grand conflit qui éclata, il y a deux ans, entre la Hongrie et son roi, recommencera probablement sur toute la ligne, et se déroulera devant le tribunal de l'histoire, suscitant une nouvelle

ère «d'indicibles souffrances et misères», selon la fâcheuse prédiction royale.

Laquelle des deux parties obtiendra gain de cause, à la fin de ce triste procès? c'est là une question politique dont nous ne voulons pas nous occuper dans ce travail. Mais laquelle des deux est dans son droit, au point de vue purement légal et, spécialement, à celui du Contrat qui contient — ou qui devrait contenir — la détermination précise des rapports réciproques des adversaires en présence? telle est la question qui se pose impérieusement, dans la sombre période historique où nous vivons, pour tout bon citoyen hongrois, de même que pour tout étranger portant quelque intérêt aux grandes questions nationales. Et cette question ne pourrait, ou ne devrait être résolue que le Code à la main.

Pour juger des droits mutuels de deux parties contractantes l'on a recours au texte du contrat passé entre elles, à l'exclusion de toute autre ressource extérieure. Il semble tout naturel que cette règle s'applique à la crise austro-hongroise également, et qu'on puisse aisément se rendre compte de la légitimité des revendications mutuelles rien qu'en étudiant le texte de la loi XII de 1867, de ce fameux *Compromis* ou *Accord austro-hongrois*, si souvent mentionné, mais si peu lu, depuis dix-huit mois. Ce serait pourtant chose facile aux Hongrois, puis aux Autrichiens et aux Allemands, puisque la loi en question a été maintes fois traduite en allemand; par contre, cela est presque impossible à d'autres étrangers — très rares, il

est vrai, — qui voudraient prendre la peine d'un examen juridique consciencieux, car une traduction française complète du texte authentique hongrois du «Compromis» manquait jusqu'à présent ; et nous avions non seulement le droit, mais même le devoir de récuser d'avance toute critique ou opinion, si spirituelle fût-elle, émise sans pleine connaissance de cause, surtout en matière tellement embrouillée et complexe que les rapports entre la Hongrie et l'Autriche.

Malheureusement, ce défaut d'informations bien fondées n'a jamais empêché l'Etranger de formuler des critiques dirigées presque toujours contre la Hongrie. Rien d'étonnant, dès lors, que l'on ait fini, chez nous, par renoncer aux plaidoyers infructueux devant des juges qui ne voulaient pas être renseignés. La source, si riche naguère, des excellents articles sur le droit constitutionnel hongrois, qui, émanant de la brillante plume du comte Albert Apponyi, paraissaient de temps à autre dans les grands journaux et périodiques étrangers, est tarie maintenant ; et notre malheureux pays reste désormais isolé dans sa lutte pour l'existence, abandonné aux agissements sans scrupule de ses ennemis, dépourvu de ressources et d'alliés, aux prises même avec son propre roi, le porteur de sa couronne millénaire.

La situation est réellement intolérable, non seulement au point de vue économique, mais encore plus quant au côté moral de la question. Il semble impossible que la lutte actuelle trouve sa solution dans le droit du plus fort. En effet, la

Hongrie n'a jamais été définitivement vaincue par la force, et toutes les tentatives de l'anéantir de cette manière se brisèrent contre les magnifiques soulèvements patriotiques de son peuple et son obstination héréditaire de vivre en nation libre et indépendante. Que ce soit par l'effet de cette obstination, la terrible «résistance passive» de nos jours, ou bien à cause de grands changements politiques à l'extérieur, ou encore par suite de quelque bienveillante intervention étrangère, — rien ne semble impossible, — la Hongrie sortira finalement victorieuse du combat, comme elle a toujours vaincu dans ses éternelles luttes contre la suprématie autrichienne. Et, d'ailleurs, il faut bien qu'elle finisse par remporter la victoire par cette seule raison qu'elle a une alliée puissante, irrésistible, invincible, à ses côtés : la Loi même.

Nous donnons ci-après une traduction française, aussi littérale que possible, de la loi XII de l'an 1867 : «Sur les rapports d'intérêt commun existant entre la Hongrie et l'Autriche et sur les moyens de les régler». Nous croyons avoir agi dans l'intérêt de notre pays, en mettant le texte authentique de cette loi à la portée de toutes les intelligences de l'étranger. Qu'on juge notre cause selon les principes légaux et juridiques ; qu'on se forme une opinion en ayant sous les yeux la pièce principale du procès ! Mais qu'on se donne la peine de nous écouter avant de nous repousser, et qu'on cesse d'imiter Gallion haussant les épaules et disant : «Démêlez vos différends comme vous l'entendez !»

II. EST-CE UN COMPROMIS OU NON?

Rien qu'un coup d'oeil sur le texte de la loi démontre qu'elle est l'enfant de longues luttes politiques; de là son caractère polémique, exégétique, analytique. Elle semble plutôt une étude d'histoire ou de droit constitutionnel qu'un règlement d'affaires. Aussi n'est-elle guère compréhensible sans les antécédents historiques qui la rattachent directement à la révolution hongroise de 1848 et à la «triste période» qui s'écoula ensuite jusqu'à la date de la loi.

De plus, elle présente une singularité au point de vue de sa facture, et c'est son caractère synallagmatique. Elle prétend «régler les rapports d'intérêt commun existant entre l'Autriche et la Hongrie», et pourtant elle n'est pas un traité international. Elle est rédigée tout à fait comme les autres lois du Code hongrois: loin de se déclarer invariable, elle est susceptible de changements, de modifications, même d'une abrogation pure et simple sans le consentement de l'Autriche. Il n'y

a pas de «parties contractantes» et *il n'y a pas de contrat,* car le consentement manque entre les deux parties, comme nous le verrons tout à l'heure.

L'Autriche n'a jamais créé une loi ayant le même texte ni même un contenu identique; elle n'a jamais consenti à reconnaître les principes fondamentaux exprimés dans la loi hongroise, principes qui établissent ou qui constatent l'indépendance et la souveraineté de la Hongrie et qui forment la partie essentielle, la base juridique même de la loi. L'Autriche a bien accepté une loi datée du 21 décembre 1867 «concernant les affaires communes à tous les pays de la monarchie autrichienne *(sic)* et la façon de les régler», mais cette loi n'est pas du tout semblable à la loi hongroise.

Quelle contradiction dans le titre même! Jamais la Hongrie n'a reconnu l'existence d'une «monarchie autrichienne» ou «austro-hongroise»; jamais elle n'a admis l'expression d'«affaires communes à tous les pays de la monarchie». La Hongrie ne reconnaît pas l'existence d'une unité politique en dehors des deux Etats et encore moins l'existence d'une souveraineté qui leur soit superposée; par contre, la loi autrichienne est basée sur cette idée fondamentale même, car elle désigne par le mot «l'Etranger» les pays autres que les deux Etats en question, tandis que la loi hongroise considère comme «l'Etranger» l'Autriche également.

La loi autrichienne se sert de l'expression: *Die beiden Reichshälften* (les deux moitiés de

l'Empire), qui est absolument contraire aux idées découlant du texte hongrois, car il n'y a point d'empire divisé en deux parties, mais deux Etats souverains et, en dehors d'eux, rien de plus. La loi autrichienne parle obstinément d'une «armée commune»; *elle ne constate pas l'existence de deux armées distinctes*, réunies sous le même chef et pour les mêmes buts, tandis que la loi hongroise affirme et souligne, dans son fameux article 11, l'existence d'une *armée hongroise* formant partie intégrante de l'«armée entière» (non pas «commune»). La détermination même des affaires communes, point essentiel du Compromis, présente de nombreuses et importantes dissemblances entre les deux textes, non seulement des différences d'expression ou de traduction, mais tout le système de la loi autrichienne, toute la division des matières qu'elle contient diffère du texte hongrois et le contredit même sur plusieurs points.

Il ne pouvait, d'ailleurs, en être autrement, puisque la loi hongroise déclare solennellement *qu'elle ne veut introduire aucun changement dans les rapports de caractère international subsistant en principe entre l'Autriche et la Hongrie, tout étant déjà réglé par la Pragmatique sanction*, et désigne comme unique «occasio legis» le fait que Sa Majesté vient d'octroyer une constitution «à ses autres pays et provinces»; aussi fallait-il appliquer les anciens principes au nouveau régime. En dehors des articles traitant de la règlementation formelle des Délégations et de leurs rapports mutuels, aucun article de la loi hongroise ne trouve

son équivalent identique dans la loi autrichienne. Mais ce n'est pas là un Compromis, ni une entente; même un spirituel Français, ayant pris connaissance de ce curieux et unique spécimen de législation, a dit: «Ce n'est pas un galimatias simple, c'est un galimatias double!» Comme l'on ne peut parler d'un contrat fait en double quand les deux exemplaires portent des clauses différentes, de même il n'est pas possible de prétendre qu'il existe un «compromis» entre la Hongrie et l'Autriche, du moment qu'*on ne saurait jamais préciser le contenu exact de ce compromis.*

Etant donné le fait que les interprétations autrichiennes et les interprétations hongroises sont toujours inconciliables, il en résulte une première conséquence importante que nous voudrions faire ressortir avant d'aller plus loin: c'est que la loi hongroise de même que la loi autrichienne sont susceptibles d'être modifiées ou même abrogées *sans préjudice à la foi contractuelle,* au point de vue du droit public international. C'est là un fait indéniable et jamais controversé pour la Hongrie, qui ne connaît pas de différence entre lois fondamentales et lois simples; par contre, il est complètement révoqué en doute par les partisans de l'Autriche.

Mais si ce n'est là ni un compromis, ni un traité international, comment a-t-on pu vivre trente-neuf années sous le régime soi-disant commun sur une base si chancelante et si peu sûre? Comment a-t-il été possible de s'entendre sur les questions de droit constitutionnel impossibles à

résoudre sur la base double de deux lois? Enfin, comment a-t-on concilié les deux textes si souvent contradictoires?

Nous répondrons par le mot de Heine: «Oui, nous l'avons supporté, mais ne demandez pas comment!» Le comte Etienne Tisza, alors président du conseil des ministres, déclara, le 21 novembre 1903, dans un discours: «Il n'y a point de loi contenant le compromis austro-hongrois. Il y a deux lois distinctes: la loi hongroise et la loi autrichienne, nées à des époques différentes et dont le contenu est contradictoire sur plusieurs points. Tout de même, elles contiennent des dispositions qui *rendent possible* l'administration des affaires communes sur la base de la parité». Ces paroles ne sont que trop vraies; pourtant, à notre avis, même l'administration des affaires communes n'est pas possible sur la base de ces lois contradictoires. Le passé et la situation actuelle l'ont plus que suffisamment démontré.

Encore une remarque. L'on pourrait même contester, pour la Hongrie, la force obligatoire de la loi en ce qui concerne les affaires communes; et il est réellement étonnant que nul homme politique, nul professeur de droit n'ait encore développé cet ordre d'idées, à notre connaissance du moins. Pourtant la clause finale de la loi hongroise est conçue en ces termes: «La convention établie ci-dessus, après avoir été sanctionnée par Sa Majesté, aura force de loi dès maintenant. *Mais les institutions de cette loi se rapportant à l'administration des affaires dites communes n'en-*

treront de fait en vigueur qu'après avoir été acceptées par la voie constitutionnelle, de la part des Pays de Sa Majesté qui n'appartiennent pas à la Couronne hongroise.»

Etant données les très importantes différences entre la loi hongroise et la loi autrichienne, l'on ne saurait prétendre sans réserve que les «Pays de Sa Majesté qui n'appartiennent pas à la Couronne hongroise» aient donné leur consentement aux dites dispositions. Et la question se pose, dès lors: Y a-t-il obligation pour la Hongrie de reconnaître la légalité des institutions communes: ministères communs, délégations, commissions pour la fixation de la quote-part aux dépenses communes, etc.? Nos jurisconsultes se sont, jusqu'à présent, abstenus de pareilles conclusions extravagantes, mais un parti politique pourrait toujours s'y hasarder, même au risque d'apporter une nouvelle complication dans l'affreux gâchis que nous cause cette malheureuse législation.

III. ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES.

Par le fait matériel d'avoir le même souverain, la Hongrie fut à plusieurs reprises liée, au moyen-âge, avec quelques provinces appartenant aujourd'hui à l'Autriche. Tel fut le cas sous les rois Venceslas, Louis-le-Grand, Sigismond, Albert, Ladislas V, Wladislav Ier, Mathias Ier et Wladislav II ; pourtant, ce fait purement casuel, extérieur et nullement constant ne produisit nul rapprochement intime entre la Hongrie et les autres pays en question, n'exigea pas la création d'institutions communes. La Hongrie a toujours librement élu son roi ; mais, à partir du règne de Ferdinand Ier (1540), les suffrages se portèrent toujours sur la maison de Habsbourg dont on espérait le puissant appui dans les guerres incessantes contre les Turcs. Alors les Habsbourg, régnant déjà dans quelques provinces de l'Autriche actuellement nommées «provinces héréditaires», créèrent peu à peu quelques institutions communes, surtout la représentation diplomatique, mais sans que la Hongrie

y consentît jamais et même malgré les protestations des Etats hongrois qui refusaient toujours d'admettre l'existence d'affaires communes ou d'«affaires mixtes», comme on les appelait alors. (Etats de 1578, 1582, 1583.)

En 1687, à l'instigation du roi Léopold Ier qui voulait assurer à sa maison la splendeur de deux couronnes, la Hongrie déclara par les lois II et III de cette année qu'elle «suspendra» pour l'avenir son droit de libre élection, sans pourtant y renoncer, et qu'elle acceptera l'ordre de succession de la maison de Habsbourg promulgué dans les provinces autrichiennes. Par ces lois le fait d'avoir toujours nécessairement le même monarque, le dualisme constitutionnel a été établi, sans que l'indépendance des deux Etats fût jamais contestée et toujours sans création d'institutions communes. Ainsi, les Etats hongrois ne cessèrent jamais de repousser les tentatives «d'être gouvernés à la façon d'autres pays» (loi III de l'an 1715). Il est vrai que la Hongrie et l'Autriche se considéraient obligées de se défendre mutuellement contre des ennemis communs; mais une armée commune n'a point existé et les actes parlementaires parlent toujours d'un *exercitus hungaricus*, expression qui a survécu même à la loi de 1715 portant création d'une armée permanente dans les deux pays.

Le successeur de Léopold Ier Charles III (Charles VI pour l'Autriche), devenu vieux sans héritier mâle et soucieux de l'avenir de sa dynastie, octroya en 1713, pour l'Autriche, une

Pragmatique sanction laquelle, afin de maintenir les «provinces héréditaires» sous le sceptre des Habsbourg, établit que, si leur lignée masculine venait à s'éteindre, «toute leur descendance féminine» monterait sur le trône. Mais ce décret ne concernait nullement la Hongrie, et, malgré les démarches de Charles III pour faire accepter la succession féminine dans notre pays également, la loi III de l'an 1715 déclara encore qu'à l'extinction de la lignée masculine des Habsbourg, le droit des Etats hongrois d'élire librement leur roi renaîtra *eo ipso*. Pourtant les efforts de Charles III finirent par être couronnés de succès, et les Etats hongrois de 1722—23 acceptèrent la Pragmatique sanction, qui a été insérée dans le Code comme lois I, II et III de l'an 1723, mais avec ces importantes restrictions que, si Charles III mourait sans descendants mâles, la succession de sa lignée féminine se bornerait aux filles de ce souverain, et à leurs descendants mâles et femelles; puis que si cette branche de la maison de Habsbourg venait à s'éteindre aussi, le trône passerait aux filles de Joseph Ier (oncle de Charles III) et à leurs descendants des deux sexes; et que, enfin, si cette seconde ligne également s'éteignait, la couronne reviendrait aux descendants des soeurs de Charles III (filles de Léopold Ier). Il y a donc trois lignes féminines susceptibles d'hériter, toujours à défaut de descendants mâles; mais, à l'extinction de ces trois lignes, la maison de Habsbourg perdra toutes prétentions au trône de Hongrie, et la nation hongroise sera de nouveau libre,

alors, d'élire son souverain. Ce qui vient d'être dit montre bien la différence essentielle entre la Pragmatique sanction autrichienne de 1713, qui assure la couronne à *tous les descendants* de la maison de Habsbourg, et la Pragmatique sanction hongroise, qui restreint la succession au trône à *trois lignes seulement.*

Outre cet ordre de succession assurant pour un temps indéfini le même monarque sur les deux trônes, la Pragmatique sanction contient encore d'importantes déclarations concernant les rapports mutuels de la Hongrie et de l'Autriche. Ces déclarations, répétées plus tard dans la loi du Compromis, portent que «les pays et provinces se trouvant sous un commun monarque selon l'ordre de succession établie seront indivisibles et inséparables dans la possession, mais que l'indépendance constitutionnelle et administrative de la Hongrie au point de vue du droit public sera maintenue». (Art. 2 et 3.)

La Pragmatique sanction est toujours restée l'unique base légale des rapports communs entre les deux Etats. La loi X de l'an 1790-91 n'a fait que répéter la thèse doctrinale, jamais contestée en principe, que «le royaume de Hongrie, uni avec ses pays annexes (la Croatie, la Slavonie, la Dalmatie), est libre et indépendant, et n'est soumis à nul autre pays». Ces déclarations solennelles n'empêchèrent pourtant pas les Habsbourg de poursuivre leurs efforts de centralisation qui soulevèrent de violentes protestations de la part des Etats hongrois, et l'on peut dire sans exagérer que les

contestations et les querelles n'ont jamais cessé entre les rois et la nation sur les questions touchant l'indépendance hongroise. Presque toute la vie parlementaire de la Hongrie s'est épuisée dans ces discussions de droit public, au détriment de l'épanouissement économique du pays. La «politique gravaminale» (politique des griefs) a été le seul terrain où les patriotes hongrois donnèrent la mesure de leurs talents. Nous nous bornerons à rappeler encore quelques faits bien connus.

En 1844, la période d'une législation moderne, dans le sens libéral, commença pour la Hongrie. Les principes d'égalité furent introduits dans la législation et couronnés par les grandes lois de 1848 qui mirent fin à l'ancien régime féodal, proclamèrent une nouvelle liste des droits de l'homme pour la Hongrie et instituèrent le régime du gouvernement parlementaire avec un ministère responsable. Ces lois de 1848 n'apportèrent aucun changement dans les rapports entre l'Autriche et la Hongrie, et soulignèrent même «que le pouvoir exécutif, dans toutes les affaires civiles, ecclésiastiques, fiscales, militaires et, en général, dans tout ce qui concerne la défense publique, sera exercé uniquement par le ministère responsable hongrois, à l'exclusion de toute autre influence extérieure».

Mais ces lois, sanctionnées le 11 avril 1848, jour mémorable et déclaré plus tard fête publique en Hongrie, n'eurent qu'une très courte existence La révolte contre l'hégémonie hongroise soulevée parmi les nationalités non-magyares du pays

(Croates, Serbes, Roumains) par la néfaste politique de la Cour habsbourgeoise, les intrigues de la «camarilla» et la courageuse résistance de la Hongrie contre les tentatives de centralisation et d'absorption autrichiennes firent éclater, sous les paroles enflammées de Louis Kossuth, la grande révolution hongroise que nous appelons à juste titre notre «guerre de l'Indépendance». L'Autriche, vaincue pendant les premiers mois de la lutte, sollicita l'assistance de l'empereur Nicolas Ier de Russie, et, bientôt, des régiments de cosaques inondèrent le pays et noyèrent les héroïques défenseurs de la liberté dans une mer de sang. La déchéance de la Maison de Habsbourg et la proclamation de la République hongroise (1849) furent les derniers éclairs dans les nuages ténébreux qui envahirent bientôt l'histoire de la Hongrie. La révolution hongroise était vaincue, et une triste période d'autocratie, de fusillades et de pendaisons commença avec une cruauté digne du moyen-âge. La Hongrie cessa d'exister et fut incorporée, de fait, à l'empire d'Autriche.

Mais l'impossibilité de gouverner la Hongrie en pays conquis et de l'annihiler par des mesures de rigueur se manifesta bientôt clairement. En 1860, sous le coup des revers autrichiens en Italie (1859), la Cour habsbourgeoise entama des négociations assez maladroites avec les chefs de la nation hongroise. Le *diplôme de 1860*, nommé «diplôme d'octobre», tout en maintenant l'unité de l'empire d'Autriche, voulut octroyer une espèce de demi-constitution «pour tous les pays de Sa Ma-

jesté» et rétablit, d'ailleurs en principe les droits du Parlement hongrois qu'il convoqua à Budapest. La réponse à cet acte fut une adresse du Parlement au roi, sollicitant le rétablissement complet de la Constitution. On y répliqua de Vienne par la dissolution de l'assemblée.

Une *lettre-patente royale* en date du 26 février 1861 convoqua alors, à Vienne, une «assemblée législative centrale» pour tout l'empire et réduisit le Parlement hongrois au rôle d'un simple conseil d'autonomie locale, tandis que la représentation centrale devait siéger dans la capitale autrichienne, avec 84 sièges pour les députés de Hongrie. Mais ces sièges restèrent vacants. François Deák, dans ses savants discours au Parlement hongrois, repoussa énergiquement ces tentatives d'incorporation, et, dans deux mémorables adresses au souverain, il précisa les points de vue que la Hongrie pouvait accepter comme bases d'une entente. Ces points de vue étaient identiques aux principes énoncés plus tard dans la loi du Compromis et émanaient tous des clauses de la Pragmatique sanction de 1723.

Le roi ne voulut pas, d'abord, admettre cette base légale, et la réconciliation échoua encore. Un régime provisoire fut établi, qui dura quatre ans. En 1865 on convoqua de nouveau le Parlement hongrois, par crainte de l'agitation constamment croissante dans le pays. Mais ce fut un événement extérieur — la guerre entre l'Autriche et la Prusse (1866), bientôt finie par l'éclatante défaite de Sadowa, — qui persuada le roi, toujours.

mal conseillé, de s'engager dans la bonne route. Le nouvel et formidable échec de l'armée autrichienne et la peur d'une révolution qui semblait se préparer en Hongrie ramenèrent à la raison les conseillers de la camarilla viennoise. Les négociations furent entamées de nouveau ; Deák plaida la cause de la nation, et une entente s'établit très rapidement. Le roi craignait une augmentation des revendications nationales hongroises, qu'il aurait dû forcément accepter en raison de la pénible situation où se trouvait son trône ; mais François Deák fit alors la belle mais bien impolitique déclaration que la chevaleresque courtoisie de la nation hongroise ne lui permettait pas d'abuser des malheurs de son adversaire politique et qu'elle se contentait de l'accomplissement des voeux formulés dans l'adresse de 1861, sans rien demander de plus, malgré les changements survenus depuis lors.

La réconciliation de la nation hongroise avec son roi, après une période autocratique de 18 années, fut scellée par le couronnement de François-Joseph Ier avec la Sainte couronne apostolique hongroise (8 juin 1867). Le roi prêta serment sur la Constitution, jurant d'observer fidèlement toutes les lois (celles de 1848 aussi) et coutumes de la Hongrie, et il sanctionna la loi XII de l'an 1867 qui règle les rapports entre la Hongrie et l'Autriche en prenant pour point de départ l'ancienne base de la Pragmatique sanction.

Les dispositions de la loi se divisent en trois groupes : 1° institutions réglant les *affaires communes qui découlent de la Pragmatique sanction ;* 2° dispositions concernant le *règlement* (l'administration) *de ces affaires communes ;* 3° dispositions relatives aux *affaires non communes* de par la Pragmatique sanction, mais «*qui seront mieux réglées de commun accord* à cause de leur importance générale» et dont «le règlement de commun accord est désirable pour des raisons politiques».

Le texte ci-après de la loi est accompagné de quelques explications, lesquelles, croyons-nous, pourront en faciliter l'interprétation.

IV. LE TEXTE DE LA LOI.

Loi XII de l'an 1867 sur les rapports d'intérêt commun existant entre les pays de la Couronne hongroise et les autres pays soumis au sceptre de Sa Majesté, ainsi que sur les moyens de régler lesdits rapports.

Préambule. — Sa Majesté impériale et royale apostolique, après avoir octroyé les droits constitutionnels à ses autres pays et provinces[1]) dans

[1]) Les autres pays et provinces de Sa Majesté — c'est-à-dire l'Autriche — ont reçu leur Constitution par le rescrit impérial du 21 février 1861, qui a pour «annexe» la loi fondamentale sur la représentation constitutionnelle des peuples de l'Autriche. C'est à ce rescrit, ou lettre-patente, que fait allusion la loi hongroise. Pourtant la Constitution autrichienne fut modifiée immédiatement après la promulgation de la loi hongroise, qui est datée du 28 juin 1867; ainsi, ce qu'on pourrait appeler le Compromis autrichien ou le texte autrichien du Compromis est contenu dans cette série de lois fondamentales qui parurent dans le *Reichsgesetzblatt* du 22 décembre 1867 et qui forment la base actuelle de la Constitution de l'Empire. Le texte autrichien du Compromis porte

le discours du trône qu'Elle a prononcé à l'ouverture des assemblées législatives ici présentes,

a daigné engager ces assemblées législatives à prendre — en considérant comme point de départ les principes de la Pragmatique sanction réciproquement reconnus comme base de droit[2]) — les mesures propres aussi bien à sauvegarder l'indépendance constitutionnelle et administrative de la Hongrie et de ses pays annexes, déjà assurée par la Pragmatique sanction, qu'à garantir intégralement les conditions d'existence et d'intégrité du royaume. Ces mesures garantiraient en même temps, dans le règlement constitutionnel des affaires communes sus-indiquées, d'une part l'influence constitutionnelle des pays de la Couronne hongroise et, de l'autre, celle des autres pays et provinces de Sa Majesté.[3])

---

le numéro 146 et la date du 21 décembre 1867; les comparaisons qui vont suivre montreront qu'il contient bien peu de dispositions communes et encore moins d'identiques avec celles du texte hongrois.

[2]) Les quelques lignes de ce préambule contiennent déjà la quintessence de la loi. Elle a pour point de départ la Pragmatique sanction même, qui ne doit souffrir aucune modification au fonds et qui n'est susceptible que d'une interprétation et d'une adaptation conformes à la situation politique changée en Autriche. Puis sa validité est subordonnée à cette supposition préalable que la Hongrie aura désormais à traiter non pas avec un Etat autocratique mais avec un Etat constitutionnel, comme autre partie contractante. Ces deux principes sont, d'ailleurs, exprimés à plusieurs reprises dans le texte de la loi. (Art. 2, 5, 23, 24, etc.)

[3]) Cette lourde phraséologie a été généralement adoptée par la législation ultérieure hongroise, car elle est encore la

Le Parlement hongrois a accueilli avec une sincère joie cette auguste décision de Sa Majesté royale apostolique, qui, désireuse d'établir le régime du gouvernement constitutionnel dans tout le royaume, a bien voulu fonder la splendeur de son trône, la force et la puissance du pays sur l'intérêt général que portent tous ses peuples aux affaires publiques, comme sur une base naturelle et inébranlable

C'est pourquoi les magnats et les députés de la Hongrie ne pouvaient pas faire moins que de s'occuper des mesures à prendre pour rendre possible le maintien futur et essentiellement intégral du contrat fondamental passé, aux termes des lois I, II et III de l'an 1723, entre l'auguste famille régnante et la Hongrie, lequel garantissait, d'une part, la possession conjointe et inséparable des pays et provinces appartenant au royaume en vertu des lois I, II et III de l'an 1723 et, d'autre part, l'in-

---

formule la plus exacte, au point de vue du droit constitutionnel, pour bien préciser les deux parties contractantes. Par les pays «de la Couronne de St-Etienne» ou «de la Sainte Couronne de Hongrie» l'on entend, en droit hongrois : 1° La Hongrie proprement dite, avec la Transylvanie, qui, depuis la loi VI[I] de l'an 1848, a cessé d'avoir une existence séparée ; 2° la Croatie, la Slavonie et la Dalmatie, prises comme unité autonome à certains points de vue et nommées couramment «les pays annexés» ou «pays annexes» (pourtant la Dalmatie se trouve toujours, de fait, attachée à l'Autriche et administrée par elle, malgré les déclarations formelles et les protestations réitérées des lois hongroises, v., entre autres, l'art. 65 de la loi XXX de l'an 1868), et 3° Fiume et son territoire. Pour désigner les autres pays réunis sous le sceptre du monarque commun, les lois hongroises de même que celles de l'Autriche emploient

dépendance autonome, législative et gouvernementale de la Hongrie.

La nécessité devenant donc inévitable de déterminer d'une façon précise et certaine les rapports d'intérêt commun entre les pays de la Couronne hongroise et les autres pays réunis sous le sceptre de Sa Majesté, et de régler aussi d'une manière précise les points de contact dans la constitution de ces rapports communs entre les deux Représentations constitutionnelles indépendantes, le Parlement a décidé ce qui suit :

Article premier. — Le lien existant entre les pays de la Couronne hongroise, d'une part, et les autres pays et provinces de Sa Majesté,

---

généralement cette périphrase : «les royaumes et les provinces représentés au Reichsrath» (Parlement autrichien). L'expression «l'Autriche» n'est point exacte, pas même pour désigner ces derniers pays. Dire «l'Autriche» tout court, en parlant des deux Etats : l'Autriche et la Hongrie, est une négligence impardonnable, car l'on méconnaît, en cela faisant, l'existence souveraine de la Hongrie. Même le terme de «Monarchie» appliqué aux deux Etats pris ensemble est énergiquement repoussé par nos hommes d'Etat comme équivoque et susceptible d'éveiller une conception erronée : celle d'une unité souveraine qui existerait en dehors des deux Etats souverains. Pourtant, cette expression inexacte s'est glissée dans plusieurs lois ultérieures, qui l'ont manifestement employée pour économiser les mots. Ajoutons encore qu'elle est couramment usitée à l'étranger, bien que l'on n'y ait jamais dit «la Monarchie suédo-norvégienne». Dans l'ordre d'idées de la Constitution hongroise, il faudrait toujours dire «l'Autriche et la Hongrie», et jamais «l'Autriche-Hongrie» ni «la Monarchie austro-hongroise», car il n'existe point pareille unité politique. (Voir, sur cette question, les manuels de droit constitutionnel hongrois, notamment celui de M. Kmety, p. 470.)

d'autre part, est fondé sur la Pragmatique sanction adoptée par les lois I, II et III de l'an 1723.

Art. 2. — Ce contrat fondamental solennel qui a établi le droit de succession de la ligne féminine au trône de la Maison de Habsbourg a prononcé, en même temps, que les pays et provinces se trouvant sous un commun monarque selon l'ordre de succession établi, seront indivisibles et inséparables dans la possession. En vertu de ce principe exprimé avec une grande précision, la sauvegarde de la sûreté commune par la réunion des forces et son maintien sont devenus des obligations communes et réciproques qui prennent leur origine dans la Pragmatique sanction elle-même.[4])

[4]) La Pragmatique sanction (lois I, II et III de l'an 1723) et le passage ci-dessus de la présente loi «que les pays et provinces se trouvant sous un commun monarque ... seront indivisibles et inséparables dans la possession» ont certainement établi une espèce d'union entre la Hongrie et l'Autriche; pourtant, non seulement on n'est pas du tout d'accord s'il s'agit, ici, d'une *union réelle* ou bien d'une *union personnelle*, mais encore cette question purement théorique a soulevé des débats infinis et fait éclore toute une littérature. Les professeurs de l'Université de Budapest sont presque unanimes à trouver que le lien unissant les deux parties revêt la forme typique de l'union personnelle, car ni l'un ni l'autre des deux Etats n'a abdiqué sa souveraineté intégrale et il n'existe ni une souveraineté en dehors d'eux, ni une institution qui leur soit superposée. Si l'on entend par «union réelle» une espèce d'Etat composé dans lequel la souveraineté est partiellement enlevée à ses parties constituantes, il faut avouer que les termes de la loi qui nous occupe, de même que ceux des lois XI et XV de l'an 1741, toujours en vigueur, excluent l'acceptation d'une telle théorie pour les rapports austro-

Art. 3. — Mais, en dehors de ces obligations dûment reconnues, la Pragmatique sanction a établi aussi la condition du maintien intégral de l'indépendance constitutionnelle et administrative de la Hongrie au point de vue du droit public.

hongrois. En effet, les art. 27 et 28 de la loi semblent protester contre tout rétrécissement de la souveraineté hongroise, même en ce qui concerne les affaires communes. La doctrine générale, en Hongrie, accepte donc actuellement, et à juste titre, le principe de l'union personnelle. Dans la Pragmatique sanction, cette union personnelle était purement casuelle, occasionnée par le fait même que les lois sur la succession au trône désignaient le même monarque pour les deux Etats ; pourtant, dans la suite, elle obtint une base de droit (voir Nagy Ernő, *Manuel de droit constit. hongrois*, p. 320). Les auteurs autrichiens sont d'opinion contraire ; mais ils puisent la plupart de leurs arguments dans les textes des lois autrichiennes qui ne parlent que très peu de la question et qui sont toujours, d'ailleurs, inconciliables avec les textes hongrois. L'on ne saurait reprocher à ces juristes la négligence d'une critique comparée. Mais que dire des auteurs français qui ont uniquement recours aux manuels autrichiens, sans jamais se préoccuper ni d'une comparaison des textes, ni des théories hongroises ? Le *Manuel de droit international public* de H. Bonfils cite l'union de l'Autriche et de la Hongrie en premier lieu parmi les unions réelles et ajoute ces paroles vraiment peu dignes d'un savant si estimé : «Avant 1867 on pouvait discuter le caractère de l'union des Etats qui composent la monarchie austro-hongroise. Mais depuis le rescrit impérial du 17 février 1867 *(sic)*, le doute ne peut plus exister. Ce rescrit . . . notifiait la conclusion du compromis avec les pays de la Couronne de St-Etienne». D'abord, le rescrit cité, connu sous le nom de «lettre-patente de février» n'a jamais eu force de loi pour la Hongrie. Ensuite, le texte autrichien du Compromis n'est pas contenu dans ce rescrit, mais bien dans la loi du 21 décembre 1867, postérieure à la loi hongroise. L'on aurait bien tort de chercher à trancher la question, en s'ap-

Art. 4. — Ces deux idées fondamentales guidèrent le Parlement hongrois dans le règlement des rapports d'intérêt commun de la Hongrie et des autres pays réunis sous le sceptre du même Monarque. La Hongrie fut toujours prête dans le passé, et le sera dans l'avenir, à remplir tous les devoirs qui lui sont forcément imposés en ce qui concerne la défense et le maintien de la sûreté commune, par la réunion des forces et en vertu de la Pragmatique sanction. Mais elle ne saurait, par contre, assumer des obligations outrepassant ce but et n'étant pas inévitablement nécessaires pour l'atteindre.

Art. 5. — Auparavant, le Parlement hongrois et le roi de Hongrie statuaient de commun accord sur tout ce qui avait trait aux rapports mentionnés, et aucun pays étranger n'influençait les dispositions qu'ils avaient prises, car le roi de Hongrie, souverain absolu des autres Pays placés sous son sceptre, réglait les affaires et les intérêts de ces pays en vertu de son pouvoir autocratique. Mais la situation a beaucoup changé maintenant d'après l'auguste discours de trône, car Sa Majesté «ayant octroyé des droits constitutionnels à ses

puyant sur un texte inexistant. — D'ailleurs il ne faut pas attacher trop d'importance à tout ce différend. Le principe que la Hongrie a entendu maintenir intacte toute sa souveraineté et ne point renoncer à sa liberté d'action dans les affaires communes, est exprimé assez clairement dans ses lois et il en résulte aussi incontestablement malgré le système des Délégations. Par conséquent, les opinions d'auteurs étrangers mal informés ont aussi peu d'autorité, en Hongrie, que la législation autrichienne.

autres Pays, ne pourra plus les représenter, dès lors, par son pouvoir autocratique ni se passer de leur influence constitutionnelle». [5])

Art. 6. — Tels sont les points de vue qui ont servi de principes directeurs au Parlement pour arrêter les bases principales de la réglementation de ces rapports communs. Le point de départ est la Pragmatique sanction, désignée à cet effet par Sa Majesté et par le Parlement.

Art. 7. — D'après la Pragmatique sanction, le Monarque est commun, il est vrai, attendu que la Couronne de Hongrie est portée par le même prince qui règne sur les autres Pays ; pourtant, la nécessité de fixer en commun les dépenses de la Cour ne découle point de ce qui précède. Le but visé par la Pragmatique sanction n'exige pas pareille convention commune ; et il convient mieux à l'état d'indépendance constitutionnelle dont jouit la Hongrie, ainsi qu'à l'auguste prestige souverain du roi de Hongrie, que les dépenses de Sa Maison soient votées séparément par le Parlement hongrois, sur la proposition du ministère responsable. Le vote des dépenses de la Cour et leur payement ne sont donc pas des affaires communes. [6])

[5]) Voir la note 2.

[6]) La Maison royale n'est donc pas une des affaires communes. Aussi les Délégations ne s'occupent-elles pas de la Liste civile, laquelle, pour la Hongrie, est fixée par le Parlement hongrois et inscrite au budget du Royaume. Disons à ce propos que la Hongrie n'a jamais cessé de revendiquer l'institution d'une Cour spécialement hongroise, à Budapest ; et les premiers pas ont déjà été faits pour donner satisfaction à cet ancien vœu de la Nation. Outre les bannerets qui remplissent des

Art. 8. — Un des moyens de la protection commune, dérivant de la Pragmatique sanction, est la direction convenable des affaires extérieures. Cette direction convenable exige la communauté des affaires extérieures concernant également tous les Pays soumis au sceptre de Sa Majesté. Par conséquent, la représentation diplomatique et commerciale du Royaume vis-à-vis de l'Etranger et les dispositions à prendre pour ce qui est des traités internationaux relèvent des attributions du ministre commun des affaires étrangères et seront exécutées suivant un commun accord entre les gouvernements des deux parties et avec leur consentement mutuel. Chaque gouvernement fera son rapport à son Parlement respectif sur les traités internationaux conclus. Par conséquent, la Hongrie considérant les affaires étrangères comme des affaires communes, s'engage à participer aux dépenses qu'elles entraînent dans la proportion établie ci-après aux articles 18, 19, 20, 21 et 22.[7])

---

fonctions hiératiques à la cérémonie du Couronnement, un grand-chambellan a aussi été créé pour attester, en principe, l'existence d'une Cour hongroise.

[7]) L'art. 8 forme le commencement dans l'énumération des *affaires communes* qui découlent, toutes, de la Pragmatique Sanction. La loi ne veut pas en créer de nouvelles; elle ne fait qu'adapter ces affaires à la situation changée.

La première des affaires communes est le rapport des deux Etats envers les pays étrangers. Il est erroné de prétendre en bloc, comme le font les doctrinaires autrichiens, que «les affaires étrangères» sont communes. La loi se borne, au contraire, à constater, dès l'abord, que la nécessité de la «protection commune» exige une certaine communauté dans

Art. 9. — Un autre moyen touchant la protection commune est l'armée et les dispositions la concernant, autrement dit les affaires militaires.

Art. 10. — Considérant tout ce qui a été dit plus haut, surtout dans l'art. 5, voici les prin-

---

les institutions afférentes à la représentation extérieure. Par suite, les affaires étrangères ne sont communes entre l'Autriche et la Hongrie que *pour autant qu'elles touchent la défense (protection) des deux Etats*, c'est-à-dire tout ce qui a trait à *la diplomatie*, en prenant ce mot dans le sens le plus large. Pour le reste il n'y a point de communauté ; la Hongrie agit à son gré, mais elle dispose, pour exécuter cette volonté, d'un *organe commun avec l'Autriche :* le ministère des affaires étrangères, qui est à la disposition des deux gouvernements sans qu'ils aient des intérêts identiques. Chacun des deux Etats est donc en droit de conclure des traités spéciaux, sans nul égard pour l'autre. Le Code hongrois contient aussi plusieurs traités avec des pays étrangers qui ne trouvent pas leurs correspondants dans le Code autrichien : traités sur l'extradition, sur l'assistance judiciaire, sur des mesures sanitaires, etc.

La loi autrichienne nefait ni meution, ni même allusion, à tout ce qui a été dit jusqu'à présent dans la loi hongroise. Le législateur autrichien a jugé inutile de mentionner, ne serait-ce que par un court renvoi, le préambule et les art. 1 à 7 de la loi hongroise. Il est vrai que ces articles traitent de questions de droit public purement hongrois ; pourtant, ils précisent très nettement l'état d'indépendance complète des deux Etats et l'inexistence d'une souveraineté commune, c'est-à-dire ces questions-là justement sur lesquelles les légistes hongrois et autrichiens ne purent jamais s'entendre. En omettant de répéter les déclarations susmentionnées, l'Autriche a fait subsister des doutes pour l'interprétation de sa propre loi, et c'est pourquoi ses hommes politiques l'ont toujours commentée à leur gré, mais en négligeant systématiquement le texte hongrois. Or, privée du préambule et des art. 1 à 7, la loi

cipes arrêtés en ce qui concerne la communauté des affaires militaires.

Art. 11. — En conséquence des droits souverains constitutionnels de Sa Majesté touchant les affaires militaires, il est reconnu que tout ce qui a rapport à la direction unitaire, au commandement et à l'organisation intérieure de l'armée

---

perd ses bases doctrinales, change complètement de caractère et donne lieu à des interprétations contradictoires sur le rôle et la nature essentielle des institutions communes : ministères communs, délégations, députations de la quote-part, etc.

Le titre de la loi autrichienne est ainsi conçu : *Loi du 21 décembre 1867 sur les affaires communes à tous les pays de la Monarchie autrichienne et sur la façon de les administrer.* (Cf. avec le titre de la loi hongroise.) Et voici l'article correspondant à l'art. 8 de la loi hongroise :

§ 1. *Sont déclarées communes aux pays représentés dans le Reichsrath et à ceux de la Couronne hongroise, les affaires suivantes :*

a) *les affaires étrangères, y compris la représentation diplomatique et commerciale vis-à-vis de l'Etranger, ainsi que les dispositions à prendre pour les traités internationaux, en réservant pourtant l'approbation des traités internationaux aux deux moitiés de l'Empire (den beiden Reichshälften), c'est-à-dire au Reichsrath et au Parlement hongrois.*

On voit bien la difficulté de concilier les deux textes. La loi autrichienne fourmille de termes contraires aux principes de la loi hongroise, et l'idée régnante qui en ressort est celle d'un Etat souverain, la «Monarchie autrichienne», et de deux autonomies qui en reçoivent certaines attributions, étant «les deux moitiés» d'une seule grande unité. Au contraire, la loi hongroise repousse énergiquement une telle interprétation. L'allusion de la loi hongroise à la protection commune obligatoire et à la Pragmatique sanction, — la source dont découle cette nécessité, — manque dans la loi autrichienne.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM Jog- és Közigazgatástudományi Kar Könyvtára

entière, donc aussi de l'armée hongroise qui en forme partie intégrante, sera réglé par Sa Majesté. [8])

Art. 12. — Mais la Hongrie, en vertu des lois existantes, réserve à sa propre sphère d'autorité, et en ce qui concerne la juridiction et pour ce qui est de l'administration, tous les droits re-

---

[8]) C'est ce passage qui, interprété contradictoirement par les deux grands facteurs de la Constitution : le Roi et le Parlement, souleva la récente crise parlementaire en Hongrie, qui menaça de devenir le tombeau de la Constitution nationale. Les partisans de l'ancien régime, le comte Etienne Tisza à leur tête, ont prétendu que cette phrase de la loi veut établir un «droit souverain» absolu, intangible et réservé rien qu'à la personne du Roi pour disposer sur la *langue de commandement* dans l'armée hongroise. A leur avis, le souverain pourrait déterminer à son gré tout ce qui a rapport au «commandement» de l'armée entière, donc aussi de l'armée hongroise qui en forme partie intégrante, et l'on ne saurait lui refuser le droit de prescrire une langue de commandement même étrangère (l'allemand), car son pouvoir est illimité sur ce point. Puisque — disent-ils — la Nation s'est désistée de ce droit en le transmettant à son Roi, elle doit bien s'incliner devant sa volonté, lors même qu'elle serait anti-nationale.

Pour combattre cette interprétation, les députés et les journaux du parti de 1848 (Kossuthistes) invoquèrent, tout d'abord, le principe incontesté en droit constitutionnel hongrois et enseigné dans toutes nos universités, que le Roi de Hongrie ne possède nul droit souverain *absolu* (jus reservatum) et que son pouvoir se trouve limité de toutes parts, à cause du principe du contre-seing ministériel obligatoire. Ce principe, une de nos plus importantes garanties constitutionnelles, est établi par la loi III de l'an 1848, disant que «nul rescrit, ordonnance, ordre ou nomination du Roi n'est valable sans la contre-signature d'un des ministres résidant à Budapest et responsables envers le Parlement hongrois». En exigeant cette condition, la Nation s'est munie d'un moyen capable d'entraver

latifs au complément périodique de l'armée hongroise, au vote des conscrits, à la règlementation des conditions du recrutement et du temps du service, de même que les dispositions relatives aux installations et aux subsistances militaires.

---

la mise en oeuvre de la volonté royale, et cela à l'aide et en vertu du droit de voter le budget. Si le Roi vient à s'opposer à la volonté nationale ou s'il veut imposer une mesure antipathique à la majorité parlementaire, celle-ci refusera de voter le budget et privera le souverain des moyens d'entretenir l'armée, d'effectuer le recrutement et de subvenir aux besoins de l'administration. Comme les principaux organes administratifs (les comitats) ont, en Hongrie, le droit de s'opposer au recrutement, si le contingent n'a pas été voté, et à la perception des impôts, s'ils n'ont pas été consentis par la Chambre, bientôt un état de contrainte s'établira pour le Roi et il se trouvera placé dans l'alternative, soit de se conformer à la volonté de la Nation, soit de rompre ouvertement le serment qu'il prêta, à son couronnement comme roi de Hongrie, sur la Constitution hongroise. C'est justement cette alternative qui fournit à la Nation une garantie contre tout abus du pouvoir royal et qui, empêchant à jamais un régime autocratique en Hongrie, implique une *superposition* de la volonté nationale à la volonté royale. Cet état de contrainte se présenta aussi lors de la dernière crise parlementaire ; pourtant, devant l'éventualité d'une rupture définitive, les deux facteurs constitutionnels préférèrent, comme on sait, remettre à plus tard la solution de la question de la langue du commandement, en concluant une sorte d'armistice, sans renoncer pourtant à leurs points de vue respectifs.

Un second argument contre la théorie des droits souverains absolus est tiré du mot «constitutionnels» accolé aux «droits souverains» dans le texte de l'article. Ce mot semble désigner directement la Constitution comme la source unique de tous droits souverains. Or, «Constitution» veut dire «limitation des pouvoirs». Donc, les deux facteurs de la législation doivent nécessairement s'entendre.

Art. 13. — La Nation déclare, en outre, que la règlementation ou la modification du système de la défense publique ne pourra jamais être opérée en ce qui concerne la Hongrie sans le consentement du Parlement. Toutefois, comme pareille règlementation et aussi une modification ultérieure ne sauraient être effectuées convenablement que selon des principes identiques: il est statué que, après accord préalable entre les deux

---

Mais, qu'adviendrait-il si leurs volontés respectives étaient inconciliables ? . . . . Alors — disent les politiciens kossuthistes — le litige doit être résolu par le principe que «le roi de Hongrie n'est pas censé et ne peut jamais avoir une intention anti-nationale, hostile à la langue hongroise», et que, par conséquent, il ne peut imposer à ses sujets hongrois de renier leur langue maternelle, la langue officielle de l'État.

Il ne nous appartient pas de chercher à concilier ces deux opinions diamétralement opposées. Nous nous bornerons donc à constater que la doctrine hongroise, se basant sur une série de lois anciennes et récentes, n'a jamais admis les droits souverains absolus, et que si l'art. 11 de la présente loi avait voulu établir pareille exception dans ce cas unique, il aurait dû être conçu en termes beaucoup plus clairs.

Quant à la loi autrichienne, elle ne nous apporte nulle aide pour l'interprétation de l'art. 11. Voici, d'ailleurs, ses passages qui devraient exprimer les idées des art. 9 à 14 de la loi hongroise :

(Sont communes) *les affaires militaires, y compris celles de la marine, mais à l'exclusion des matières suivantes : la fixation du contingent des recrues, la législation concernant le service militaire, les dispositions relatives à la dislocation et au ravitaillement des troupes, la règlementation des rapports civils et des droits et obligations des membres de l'armée, à l'égard du service militaire. — Les dispositions relatives à la direction, au commandement et à l'organisation intérieure de l'armée appartiennent exclusivement à l'Empereur.*

ministères, les deux Législations seront saisies, le cas échéant, de projets de loi basés sur les mêmes principes. Pour concilier les différends qui pourraient surgir entre les opinions des deux Parlements, ceux-ci se mettront en rapport par l'intermédiaire de *Délégations*.[9])

Art. 14. — Les droits, obligations et rapports civiques des individus appartenant à l'armée hongroise, pourvu qu'il ne s'agisse pas du service militaire, relèveront de la Législation hongroise et, le cas échéant, du Gouvernement hongrois.

Art. 15. — Toutes les dépenses des affaires militaires seront communes, en ce sens que la proportion dans laquelle la Hongrie participera à ces dépenses sera fixée d'un commun accord, suivant des délibérations conduites de la manière réglée ci-après par les art. 18, 19, 20, 21 et 22.

Art. 16. — Le Parlement hongrois reconnaît comme communes les affaires financières en tant que les dépenses des affaires mentionnées précédemment comme communes seront également communes, c'est-à-dire de façon que toutes les dépenses exigées par lesdites affaires seront déterminées en commun, ainsi qu'il sera dit dans les articles ci-après se rapportant à la direction de ces affaires. Mais l'assiette de ces dépenses, leur recouvrement et la remise au lieu de destination du montant concernant la Hongrie, selon la répartition à faire aux termes des art. 18, 19, 20, 21

[9]) Pour les attributions des Délégations et leur organisation, voir les art. 28 et suivants.

et 22 ci-après, seront déterminés par le Parlement hongrois et par son ministère responsable de la façon réglée dans les articles relatifs à l'administration.[10])

[10]) La communauté des affaires financières entre les deux Etats est restreinte aux besoins pécuniaires des deux groupes d'affaires communes mentionnées dans les articles précédents. Elle en est même une conséquence naturelle et n'entraîne pas la nécessité d'un portefeuille ministériel spécial. En dehors de l'administration des finances des départements des affaires étrangères et de la guerre, le ministère commun des finances n'a, en effet, aucune sphère d'activité. C'est uniquement pour lui donner plus d'occupation que la législation ultérieure l'a chargé d'administrer les «Provinces occupées», c'est-à-dire la Bosnie et Herzégovine, mais sans que cette disposition ait créé un nouveau groupe d'affaires communes. Pourtant, la loi prévoit encore une possibilité susceptible de créer une nouvelle affaire financière commune : c'est le cas où les deux Etats jugeraient utile de contracter un emprunt commun, soit pour l'une des affaires dites communes, soit dans un intérêt mutuel quelconque. Ce cas est prévu et traité plus amplement par la loi XV de l'an 1867, art. 4.

Le texte autrichien qui aurait dû être analogue aux art. 16 et 17 de la loi hongroise, s'exprime comme il suit dans son premier article :

c) . . . (Sont communes) *les affaires financières relatives aux dépenses qui doivent être supportées en commun et, notamment, l'établissement du budget qui s'y rapporte ainsi que l'examen des pièces qui les concernent.*

Le deuxième alinéa de l'art. 3 ajoute :

On peut aussi contracter un emprunt commun afin de faire face aux dépenses causées par les affaires communes et, dans ce cas, tout ce qui concernera la conclusion de l'emprunt, les modalités de son emploi et de son remboursement sera traité en commun. Mais les Législations des deux moitiés de l'Empire (der beiden Reichshälften) *sont seules capables de décider s'il y a lieu de contracter un emprunt commun.*

Art. 17. — Toutes les autres dépenses de l'Etat hongrois seront fixées constitutionnellement par le Parlement hongrois à la suite d'un exposé soumis par le ministère; elles seront établies, perçues et administrées, de même que tous les impôts en général, par le ministère hongrois, à l'exclusion de toute influence étrangère et sous sa propre responsabilité.

Art. 18. — Voici les affaires réputées communes dans le sens déjà expliqué, et qui sont toutes censées dériver de la Pragmatique sanction même. Quand un commun accord aura eu lieu à cet égard entre les deux parties, l'on procèdera, après négociations préalables, à la fixation par anticipation de la proportion dans laquelle les Pays de la Couronne hongroise participeront aux charges et aux dépenses des affaires réputées communes en vertu de la Pragmatique sanction.[11])

[11]) Les articles 18 à 21 contiennent les mesures adoptées pour déterminer la *quote-part* dans laquelle les deux Etats participeront aux dépenses communes, en tant qu'elles ne seraient pas déjà couvertes par les recettes qui doivent y pourvoir en premier lieu. Ces recettes sont: le produit net des douanes, défalcation faite des frais administratifs (Voy. l'art. 64 de la présente loi et la loi II de l'an 1869), puis les recettes du département des affaires étrangères et quelques autres chapitres moins importants du budget commun.

La quote-part des deux Etats n'a donc trait qu'à la répartition, entre eux, du déficit annuel du budget commun. Elle a été fixée, pour des périodes successives de dix années, par les lois hongroises XIV de l'an 1867, XIX de l'an 1878 et XXIII de l'an 1887. Mais, depuis 1898, nul accord au sujet de la quote-part n'a pu être conclu entre les deux députations et encore moins entre les deux Parlements, et l'on a

Art. 19. — Ces négociations et cette fixation auront lieu de la façon suivante. Le Parlement des Pays de la Couronne hongroise, d'une part, et l'Assemblée des autres Pays de Sa Majesté, d'autre part, éliront chacun une commission composée d'un nombre égal de membres. Ces deux commissions rédigeront relativement à la quote-part une proposition basée sur des données détaillées, selon les rapports des ministères responsables respectifs.

Art. 20. — Cette proposition sera présentée par chaque ministère à la Chambre compétente

---

dû toujours recourir à la décision du souverain. La quote-part actuelle est de 34·4% pour la Hongrie et de 65·6% pour l'Autriche.

Les termes de la loi autrichienne ne sont pas identiques aux art. 18 à 21 de notre loi. En voici la traduction littérale :

Art. 3. — *Les frais des affaires communes (art. 1) seront supportés par les deux parties de l'Empire* (von beiden Reichstheilen) *dans une proportion déterminée de temps en temps par un accord à intervenir entre les deux Corps législatifs (Reichsrath et Parlement) et à sanctionner par l'Empereur. Si un tel accord ne pouvait avoir lieu entre les deux Représentations, l'Empereur fixera ladite proportion, mais seulement pour une année. Toutefois la perception des sommes à verser par les deux parties est exclusivement l'affaire de chacune d'elles.*

La loi autrichienne ne connaît pas l'institution spéciale de la «commission de la quote-part». Elle semble créer une espèce de législation commune en exigeant la «sanction de l'Empereur» pour un accord intervenu entre les deux Parlements. Cela est tout à fait contraire à la doctrine hongroise.

Le terme d'une année pour la décision du souverain, s'il y a lieu, n'est pas stipulé dans le texte hongrois. Mais il en est toujours ainsi, dans la pratique.

et soumise à des débats réguliers. Chaque Parlement, par l'intermédiaire de son ministère, communiquera à l'autre les décisions qu'il aura prises. Les compromis entre les deux parties, arrêtés de la façon expliquée, seront soumis à la sanction de Sa Majesté.

Art. 21. — Si les deux commissions ne se mettaient pas d'accord sur le projet, les rapports de chaque partie seront présentés aux deux Parlements. Dans le cas où un accord des deux Parlements ne pourrait s'établir, Sa Majesté résoudra la question selon les données qui lui seront soumises.[12])

Art. 22. — Le compromis concernant la quote-part ne portera que sur un délai déterminé. Après l'expiration de ce délai, une nouvelle transaction aura lieu dans les mêmes formes.

Art. 23. — Quant à la direction des affaires susmentionnées, les obligations établies dans la Pragmatique sanction n'exigent pas qu'on apporte des modifications à la manière légale d'agir, par rapport à l'usage suivi auparavant. Mais le changement expliqué ci-dessus dans l'art. 5 et que la

[12]) Toutes les formalités prescrites par la loi hongroise pour la constitution et le fonctionnement de ces commissions parlementaires nommées généralement «régnicolaires» sont omises par le texte autrichien, mais on les a toujours fidèlement observées dans la pratique. Malgré toutes ces précautions de la loi, les commissions régnicolaires ont été inutiles depuis 1898 et la décision royale, qui ne devait être que l'exception, est devenue la règle. La loi autrichienne traite cette question en deux lignes, dans son art. 36. (Voir infra la note 35.)

situation vient de subir, les a rendues opportunes. Le Parlement énonce la volonté de se mettre en rapport avec les autres Nations de Sa Majesté, dans la manière des peuples constitutionnels, tout en sauvegardant l'indépendance de chacune des deux parties.[13])

Art. 24. — Tels étant le but et le point de départ de la présente décision à l'égard des affaires communes et de la manière de les administrer, il va de soi qu'une des conditions fondamentales en est le maintien de la Constitution hongroise.

Art. 25. — Une autre condition fondamentale est la mise en vigueur du constitutionnalisme complet dans les autres Pays et Provinces de Sa Majesté, car, en ce qui concerne les relations communes, la Hongrie ne pourrait se mettre en rapport avec ces Pays que par l'intermédiaire de leur Représentation constitutionnelle. Aussi Sa

[13]) Avec cet article, la loi entame un nouveau chapitre traitant *la façon d'administrer les affaires communes* (voir le titre de la loi). Dans la loi autrichienne le chapitre correspondant commence avec l'art. 5. Le principe directeur de la loi hongroise se révèle d'une façon très claire dans les articles qui suivent. Ils donnent une définition nette et précise de la *parité* qui doit prévaloir entre les deux Etats, dans l'administration des affaires communes.

L'opinion complètement fausse, professée par quelques auteurs étrangers, que la Hongrie ne devrait exercer sur l'administration des affaires communes qu'une influence en proportion avec sa quote-part aux dépenses de ces affaires, doit être écartée une fois pour toutes. Cette opinion serait, d'ailleurs, inconciliable même avec la loi autrichienne qui restreint la répartition selon les quote-parts aux dépenses communes seulement et confère les mêmes droits aux deux délégations.

Majesté a-t-elle exprimé le vœu d'apporter un changement à l'ancien mode de délibérer sur ces affaires, en octroyant la Constitution à ses autres Pays. Sa Majesté trouve, par conséquent, que leur influence constitutionnelle ne saurait plus être, désormais, négligée dans la direction des affaires communes.[14])

Art. 26. — Se basant sur les deux conditions fondamentales susdites, le mode qu'on adopterait pour la direction des affaires communes serait le suivant.

Art. 27. — Il sera établi un *ministère commun* pour les affaires qui, étant véritablement communes, ne relèveraient ni du gouvernement de la Couronne hongroise, ni de celui des autres Pays de Sa Majesté[15]). Ce ministère ne dirigera pas, outre le gouvernement commun, les affaires particulières des deux pays, ni de l'un ni de l'autre, et n'y exercera aucune influence. Chaque membre de ce ministère sera responsable pour tout ce qui touche sa sphère d'activité. De même, le ministère entier sera responsable pour les décisions officielles prises collectivement.[16])

---

[14]) Voir la note 2 du numéro du 20 mai.

[15]) Mais elles relèvent bien de la juridiction des deux Parlements. Cela prouve que les deux Etats ont entendu maintenir leurs droits souverains, pour ce qui concerne les affaires communes également. Ce n'est que pour «administrer» ces affaires que l'on a créé des organes gouvernementaux spéciaux : les ministres communs.

[16]) Pour la responsabilité du ministère commun et la façon dont les Délégations peuvent la faire valoir, voy. l'article 50 de la Loi. En dehors des Délégations, les membres des deux

Art. 28. — A l'égard des affaires communes n'appartenant pas positivement à la sphère du gouvernement, la Hongrie juge que l'établissement d'un conseil général pour toute l'étendue des Pays ou d'un Parlement commun ou central, quel qu'il soit, ne serait pas convenable et elle n'accepte, par conséquent, aucune de ces institutions. Mais elle s'attache à ce qui découle de l'auguste discours du trône prononcé par Sa Majesté, où Elle désigne la Pragmatique sanction comme point de départ : c'est-à-dire que les Pays de la Couronne hongroise dans leur ensemble, d'une part, et les autres Pays et Provinces de Sa Majesté pris ensemble, d'autre part, doivent être considérés chacun en soi comme partie absolument égale en droit. Par conséquent, la parité complète est une condition inéluctable pour la direction des affaires communes des deux parties.

Art. 29. — En vertu de ce principe de parité, le Parlement hongrois choisira dans son sein une *Délégation* d'un nombre déterminé de membres — de la part de la Hongrie — pris dans les deux Chambres du Parlement. Les autres Pays et Provinces de Sa Majesté éliront, de leur côté, d'une façon constitutionnelle également, une Délégation du même

---

Parlements ne peuvent demander des comptes aux ministres communs qu'en questionnant ou en interpellant le ministère de l'Etat respectif.

Voici le texte autrichien correspondant aux art. 26 et 27 :

Art. 5. — *L'administration des affaires communes sera pourvue par un ministère commun responsable, mais n'ayant pourtant pas qualité d'administrer les affaires gouvernementales d'une des deux parties, en dehors des affaires communes.*

nombre de membres. Le nombre des membres de ces Délégations sera fixé d'un commun accord par les deux parties; il ne pourra dépasser soixante pour chacune d'elles[17]).

Art. 30. — Ces Délégations seront élues pour

---

[17]) Voici le texte de la loi autrichienne :

Art. 6. — *Le droit législatif afférent à la Représentation de chaque moitié de l'Empire, c'est-à-dire au Reichsrath et au Parlement hongrois, sera exercé par elles par la voie de Délégation autorisées à cet effet, pour ce qui concerne les affaires communes.*

Art. 7. — *La Délégation du Reichsrath comptera soixante membres, dont un tiers pris dans la Chambre des Seigneurs et deux tiers dans la Chambre des Députés.*

L'expression «droit législatif» *(Gesetzgebungsrecht)* est en contradiction flagrante avec le point de vue hongrois basé sur les articles précédents. D'après la manière de voir autrichienne, les Délégations seraient capables de légiférer, et leurs décisions, une fois sanctionnées par l'Empereur, auraient force de loi. (Art. 15 dans la note suivante.) Rien n'est plus contraire à la loi hongroise, qui se prononce constamment contre pareille théorie.

Comme le nombre des membres de la Délégation hongroise doit être égal à celui de la Délégation autrichienne, il est aussi de soixante. En vertu d'un accord entre les deux Chambres, quarante des membres de la Délégation hongroise sont élus par la Chambre des Députés (dont quatre parmi les Croates) et vingt par la Chambre des Magnats (dont un Croate).

Nous omettons, comme offrant peu d'intérêt pour la comparaison avec la Loi hongroise, les articles 8 et 9 de la Loi autrichienne qui contiennent la répartition des délégués selon l'importance des différentes provinces de l'Empire. Ainsi, la Bohême par exemple est représentée par 10 délégués, la Galicie par 7, la Basse-Autriche par 3, la Haute-Autriche par 2, etc.

une année seulement, soit pour une session du Parlement. Au bout de l'année, c'est-à-dire au commencement de la nouvelle session, elles perdront toute attribution. Cependant, leurs membres seront rééligibles[18]).

[18]) Ce passage démontre suffisamment — même si l'on veut négliger les déclarations générales de l'art. 28 — que, pour le droit public hongrois, les Délégations ne sont ni un Parlement, ni un Conseil commun aux deux Etats, mais de simples corporations émanées distinctement de chacun des deux Parlements. Elles ne possèdent nulle attribution spéciale, sinon celles dont les deux Parlements les ont investies. Elles ne siègent jamais ensemble, le cas exceptionnel de la séance de vote, mentionné dans l'art. 35, ne pouvant être considéré comme une délibération méritoire. Elles ne communiquent pas directement entre elles, mais par l'entremise des deux gouvernements ou des deux Parlements. Elles sont toujours reçues séparément par sa Majesté, et le discours du trône qui ouvre les Délégations est lu en hongrois à la Délégation hongroise et en allemand à la Délégation autrichienne.

Malgré ces faits indéniables, consacrés par une pratique de quarante années, et malgré les déclarations de la Loi hongroise, les auteurs et les hommes politiques autrichiens sont parvenus à répandre non seulement dans l'opinion des pays en dehors de la Monarchie, mais encore en Autriche même, l'opinion erronée d'un Parlement commun pour toute la Monarchie. Or, cette thèse est insoutenable, même sur la base de la loi autrichienne, parce que cette loi — bien que fort brève et concise — ne laisse point subsister pareille acception. Ce n'est que l'idée *politique* de la «Gesammtmonarchie», éternellement poursuivie par les auteurs autrichiens, qui l'a fait naître et se propager. L'excellent ouvrage de M. Géza Ferdinandy sur les rapports de droit public entre l'Autriche et la Hongrie contient une ample réfutation des théories autrichiennes.

Il n'est pas sans intérêt d'entendre les opinions de nos grands hommes politiques sur le rôle des Délégations. Le

Art. 31. — Chacune des Délégations élira séparément, parmi ses membres, un président, un secrétaire et les autres fonctionnaires qu'elle jugera

---

comte Albert Apponyi (cité dans Kmety, p. 486) dit qu' «elles ne sont pas, à proprement parler, des institutions communes, mais des *institutions d'entente*». Feu Désiré Szilagyi, le meilleur interprète du Dualisme, dans son grand discours du 31 octobre 1878 sur l'occupation de la Bosnie-Herzégovine, a contesté la compétence des Délégations à traiter méritoirement les affaires étrangères. Il a ensuite ajouté : «Dans notre Constitution, les Délégations ne sont pas des organes indépendants de la Monarchie, et elles ne jouissent pas de droits spéciaux. Elles sont les représentants des Parlements des deux Etats, et, en cette qualité, elles n'exercent pas des droits leur revenant en propre, mais ceux dont les ont investies ces Parlements. Pour déterminer leurs attributions il ne suffit pas du consentement de la Couronne et des Délégations, car cette détermination, en cas de besoin, relève uniquement des Législations des deux Etats. Etant donné que les Délégations n'ont pas d'existence juridique propre ... mais qu'elles sont les représentants des Parlements... leur mode de procéder doit se conformer, en général, aux tendances exprimées par les Parlements et être en parfaite harmonie avec elles.

Lors des débats sur la ratification du traité de Berlin par le Parlement hongrois, feu Szilagyi émit aussi l'opinion que toute cette question était de la compétence du Parlement et que les Délégations *n'avaient point qualité* à s'en occuper.

Malgré cette doctrine soutenue par nos jurisconsultes et malgré les opinions maintes fois exprimées par nos hommes d'Etat, des usages contraires ont prévalu dans les Délégations, qui élargirent peu à peu leur sphère d'activité. En effet, elles sont ouvertes par un discours du trône qui s'occupe en premier lieu des rapports de la Monarchie avec les Etats étrangers, et, à cette occasion, Sa Majesté reçoit les membres des Délégations dans sa résidence. L'on n'épargne rien pour faire adopter aux Délégations les allures d'un Parlement commun et pour faire croire à l'étranger qu'elles exercent, en par-

nécessaires; elle adoptera aussi son propre règlement intérieur[19]).

Art. 32. — Les Délégations seront toujours convoquées par Sa Majesté à une époque déterminée et à l'endroit où séjournera alors Sa Majesté. Cependant le Parlement hongrois émet le voeu que leurs sessions soient tenues, alternativement, une année à Pest, et l'autre à Vienne ou dans une autre capitale des autres Pays de Sa Majesté, pourvu que telles soient la volonté souveraine et celle du Parlement de ces Pays[20]).

Art. 33. — Chaque Délégation siègera à part et prendra ses décisions d'après des votes par appel nominal et à la majorité absolue du total de ses membres. Ce que la majorité aura décidé sera considéré comme la décision de toute la Délégation. Le vote particulier de chacun des membres pourra être inscrit au procès-verbal, pour sa justification personnelle, mais il n'influencera point la décision prise[21]).

---

tie, la souveraineté parlementaire. Enfin, aux dernières Délégations, la majorité kossuthiste vient de protester contre ces empiètements sur les attributions des Parlements; une motion a aussi été adoptée, chargeant une commission spéciale d'élaborer de nouveaux règlements intérieurs afin de replacer les Délégations dans leurs limites légales et naturelles.

[19]) Conforme à l'art. 12 de la Loi autrichienne.

[20]) La Loi autrichienne s'exprime ainsi qu'il suit: Art. 11. *Les Délégations seront convoquées, tous les ans, par l'Empereur; le lieu de leur réunion sera fixé par l'Empereur.* — L'usage adopté depuis 1867 veut que les Délégations siègent alternativement à Budapest et à Vienne, quel que soit à cette époque le lieu de résidence du Roi.

[21]) Cet article correspond à peu près à l'art. 19 de la Loi

Art. 34. — Les deux Délégations ne pourront délibérer en séance commune ; au contraire, chacune d'elles communiquera à l'autre, par écrit, ses opinions et décisions. En cas de dissentiment, elles tâcheront de s'éclairer mutuellement par des messages écrits. Ces messages seront rédigés par chaque Délégation dans sa propre langue et accompagnés d'une traduction légalisée[22]).

Art. 35. — Si l'on ne parvenait pas à concilier les opinions des deux Délégations par ces messages : alors les deux commissions tiendront

---

autrichienne, dont voici le texte : *Chacune des deux Délégations siègera, délibérera et décidera à part, en séances séparées. Le cas d'exception est prévu dans l'art. 31.* (Voir, ci-après, l'art. 36 de la Loi hongroise.)

[22]) Voici l'art. 30 de la Loi autrichienne : *Les deux Délégations se communiqueront mutuellement leurs décisions et, le cas échéant, l'exposé des motifs aussi. Ces communications se feront par écrit, en langue allemande de la part de la Délégation du Reichsrath et en langue hongroise de la part du Parlement hongrois, avec, en tout cas, une traduction légalisée dans la langue de l'autre Délégation.*

Cet article, quoique peu intéressant au fond et presque identique à l'art. 34 de la Loi hongroise, est pourtant caractéristique parce qu'il montre le soin mis par la Législation autrichienne à changer le texte hongrois et à éviter même un semblant de conformité parfaite. Des mots sont déplacés et des synonymes sont employés jusque dans les articles d'importance secondaire ; tout est mis en oeuvre pour éviter la forme extérieure d'un traité international ou d'une alliance. Non seulement on a renversé l'ordre des idées de la Loi hongroise, mais encore l'on a entremêlé les articles, supprimé des phrases, intercalé de nouvelles, renversé tout le système de la loi. Rien n'a été omis pour accroître la confusion ; un imbroglio arrangé intentionnellement n'aurait pu faire mieux !

une séance commune, mais rien que pour procéder à un vote pur et simple. Dans cette séance commune les présidents des deux Délégations présideront à tour de rôle. Une décision ne pourra être prise qu'en la présence des deux tiers, au moins, des membres de chaque Délégation. La décision sera toujours prise à la majorité absolue des voix. Comme l'application pratique du principe de la parité est de la plus haute importance, notamment dans les votes: il est statué que, si un ou plusieurs membres de l'une des Délégations ne sont pas présents, pour une cause quelconque, pendant le scrutin, l'autre Délégation devra, dans ce cas, diminuer le nombre de ses membres présents de manière que les deux Délégations soient tout à fait égales en nombre. Cette diminution sera effectuée par la Délégation qui se trouvera en majorité, au moyen d'un tirage au sort parmi ses membres. Le procès-verbal sera rédigé dans les langues des deux parties par leurs secrétaires et légalisé en commun.

Art. 36. — Si trois échanges de messages restent infructueux, chaque partie aura le droit d'inviter l'autre à décider la question par un vote commun. Dans ce cas, les présidents des deux parties fixeront ensemble le lieu, le jour et l'heure de la séance de vote, et y inviteront les membres de leurs Délégations respectives.[23])

[23]) Voici la traduction des articles autrichiens correspondant aux précédents:

Art. 31. — *Chaque Délégation a le droit de proposer la décision sur la question pendante par un vote en commun.*

Art. 37. — Les attributions de ces Délégations comporteront uniquement les affaires qui leur sont soumises, comme affaires communes, par la présente Loi. Les Délégations ne pourront outrepasser cette limite, ni s'immiscer dans les affaires relevant du Parlement hongrois ou du Gouvernement hongrois.[24])

Cette proposition ne pourra être rejetée par l'autre Délégation, si l'échange de trois messages écrits est demeuré infructueux.

Les deux présidents s'entendront sur le lieu, le jour et l'heure d'une séance collective des deux Délégations, en vue de procéder au vote en commun.

Art. 32. — *Dans les séances collectives les deux présidents des Délégations présideront tour à tour. Un tirage au sort décidera lequel des deux présidents commencera. Dans chaque séance collective, le président qui n'a pas présidé dans la séance précédente occupera le siège présidentiel.*

Art. 33. — *Pour qu'une délibération soit valable, la présence des deux tiers des membres de chaque Délégation est requise dans une séance collective.*

Les décisions seront prises à la majorité absolue des voix.

Si le nombre des membres présents d'une Délégation dépasse celui des membres présents de l'autre : alors ceux de la Délégation en majorité devront s'abstenir de voter, dans le nombre voulu pour rétablir l'égalité des votants des deux côtés.

Le tirage au sort désignera ceux qui devront s'abstenir du vote.

Art. 34. — *Les séances collectives des deux Délégations sont publiques. Le procès-verbal sera rédigé dans les deux langues par les secrétaires respectifs ; il sera légalisé en commun.*

Art. 35. — *Les mesures détaillées concernant l'administration intérieure de la Délégation du Reichsrath seront prises par des règlements que cette Délégation rédigera elle-même.*

Il faut relever une différence importante entre les deux textes. Le texte hongrois exclut strictement toute délibération,

Art. 38. La Délégation chargée de délibérer sur les affaires communes, élue librement par le Parlement, représentera celui-ci envers les autres

---

tout discours, toute explication même, dans cette séance plénière, et la réduit à une simple opération mécanique. C'est pour lui ôter toute ressemblance avec un Conseil d'Etat ou un Parlement commun. Dans cet ordre d'idées, les deux Délégations continuent d'être deux corporations distinctes et séparées, même pendant leur réunion collective. La Loi autrichienne veut mitiger cette manière de voir, aussi ne contient-elle pas cette défense formelle.

Notons encore que, depuis le début du régime du Compromis, l'on n'a pas encore eu recours à la «séance collective de vote», car les majorités des deux Délégations finirent toujours par s'entendre sur les questions d'intérêt commun. Pourtant, avec la majorité actuelle de la Délégation hongroise, formée par le parti de l'Indépendance, la nécessité de voter en commun pourrait se produire d'un jour à l'autre.

[24]) M. Géza Ferdinandy nous semble être allé trop loin, en rapprochant le caractère constitutionnel des Délégations de celui des commissions de la quote-part mentionnées dans l'art 19 de la présente Loi. Ces dernières ne sont, en effet, que des «organes intermédiaires», créés par la Loi, mais sans qualité de statuer définitivement : elles ne font que faciliter es délibérations des deux Parlements, qu'elles saisissent de leurs propositions. Les Délégations, par contre, statuent librement, en vertu de leurs propres attributions, sur le budget commun ; et le corollaire de leurs pouvoirs est exprimé par la possibilité d'une séance collective. Enfin, les commissions de la quote-part n'entrent en relation — par l'intermédiaire des deux ministères, bien entendu — que dans le cas d'une divergence d'opinion, tandis que les Délégations doivent siéger nécessairement tous les ans, et ni les deux Parlements, ni le Roi, ne peuvent statuer sur les affaires réservées à ces assemblées.

Le caractère constitutionnel des Délégations se révèle donc assez distinctement dans la Loi hongroise. Mais dans

Pays de Sa Majesté, dans les affaires et de la façon tracées par cette Loi. Cette Délégation ne pourra être liée d'avance par nul mandat impératif[25]).

Art. 39. Quant au mode de procéder, il est statué que chaque affaire qui relève de ces Délégations, en vertu de la présente Loi, sera soumise à chaque Délégation, séparément, par le ministère commun. Chaque Délégation a le droit de poser des questions au ministère commun ou à un de ses membres, selon leurs départements respectifs, et de demander les renseignements voulus; par conséquent, le ministère interrogé aura le droit et sera même obligé, en cas de sommation, de se présenter devant l'une et l'autre

---

les articles y afférents de la Loi autrichienne nous constatons toujours cette tendance de laisser subsister des doutes et de faire naître par des sous-entendus l'idée d'un Parlement commun.

Art. 13. — *La sphère d'activité des Délégations embrasse tous les objets se rapportant aux affaires communes. Tout autre objet est exclu de leurs attributions.*

Art. 15. — *Pour les affaires relevant des Délégations, le consentement des deux Délégations est requis ou, à défaut, une décision prise en séance collective des deux Délégations et, dans tous les cas, la sanction de l'Empereur.*

Voir aussi, ci-après, l'art. 43 de la Loi hongroise.

[25]) Le caractère de représentant de la Hongrie vis-à-vis de l'Autriche prouve assez nettement ce que nous venons d'accentuer dans les notes précédentes, à savoir que la Délégation n'est qu'une émanation du Parlement. Pourtant cette distinction manque encore dans la Loi autrichienne, qui dit simplement :

Art. 21. — *Les délégués et les délégués supplémentaires n'accepteront aucun mandat impératif de leurs électeurs.*

Délégation, de donner des réponses verbales et écrites, et de fournir des renseignements, en produisant même les documents nécessaires, pour autant que cela peut se faire sans préjudice[26]).

[26]) La Loi autrichienne est beaucoup plus succincte :

Art. 14. — *Les propositions du Gouvernement seront déposées séparément dans chacune des deux Délégations, par le ministère commun.*

Chaque Délégation peut aussi proposer des motions, dans les limites de ses attributions.

Art. 28. — *Les membres du ministère commun auront le droit d'assister à toutes les délibérations des Délégations et de soutenir leurs propositions personnellement ou par un délégué.*

On doit, en tout cas, leur donner la parole quand ils la demandent.

La Délégation a le droit de poser des questions au ministère commun ou à un de ses membres, de leur demander une réponse et des explications, de nommer des commissions auxquelles on devra fournir, de la part des ministères, les informations demandées.

Ces dispositions ont amené, dans la pratique, une extension démesurée des attributions de ces organes conçus comme simples commissions parlementaires. Les ministres communs ont adopté le système de faire non pas devant chacune des Délégations, mais *devant les sous-commissions,* l'exposé de leur politique et ils donnent aussi aux commissions les réponses que les Délégations précédentes leur avaient demandées. L'on aurait, certainement, mieux sauvegardé la base principale de la Loi, en omettant cette pratique. En effet, la politique extérieure des deux Etats — la grande politique — ne devrait pas être tracée au cours des débats d'une sous-commission parlementaire, mais bien devant le Parlement réuni. Le ministre des affaires étrangères, qui n'est que l'organe du gouvernement hongrois en même temps que du gouvernement autrichien, devrait faire son compte-rendu annuel par la bouche des deux chefs de cabinet. En présentant son exposé,

Art. 40. — La partie la plus importante de la tâche annuelle des Délégations sera d'établir le budget commun. Ce budget ne comportera rien en dehors des dépenses désignées comme communes par la présente Loi; il sera rédigé par le ministère commun, avec l'influence des deux ministères responsables distincts et sera présenté séparément aux deux Délégations. Les Délégations délibéreront chacune à part de la façon indiquée ci-dessus; elles se communiqueront mutuellement leurs observations et, sur les questions qui ne pourront être tranchées d'un commun accord, elles décideront par vote en séance pléniaire.

Art. 41. — Le budget établi de cette manière ne pourra plus être soumis à une délibération de la part d'aucun des deux pays; chacun d'eux devra, au contraire, supporter la charge afférente

---

qui a toujours un certain retentissement, devant quelques membres des Délégations, il fait propager à l'Etranger la grande erreur que ces assemblées seraient le Parlement central d'un seul Empire *(Reich)*. Les législateurs n'avaient pu prévoir les conséquences fâcheuses de cette interprétation de la loi; c'est pour ce motif que l'usage anticonstitutionnel précité s'est établi et que la grande politique, de même que la politique des départements ministériels communs est exclusivement débattue dans les sous-commissions des Délégations. Cependant, comme nous l'avons démontré dans nos notes précédentes, feu Désiré Szilágyi et les rares délégués d'opposition ont souvent protesté contre cette «grenouille qui veut se faire plus grosse que le boeuf». Nous avons aussi mentionné que la majorité parlementaire kossuthiste, entrée aux Délégations depuis 1906, a enfin «émis des voeux» pour que ces sous-commissions soient confinées dans les limites de l'importance qui leur revient.

dans la proportion fixée au préalable d'après la procédure expliquée dans les art. 18, 19, 20, 21 et 22 de la présente Loi. Pourtant, comme la répartition, la perception et la détermination du système des impôts relèvent uniquement de la Hongrie, en ce qui concerne ces dépenses communes, et aussi du Parlement hongrois et du ministère responsable hongrois: le ministère hongrois inscrira toujours dans le budget dont il saisit le Parlement hongrois, toutes les sommes du budget commun déjà établi, afférentes à la Hongrie selon la quote-part susdite, mais ces sommes ne pourront plus être soumises à des délibérations quant à leur montant. La somme due pour les dépenses communes, établies de la manière expliquée plus haut, étant perçue par le ministère responsable de la Hongrie, le ministre hongrois des finances remettra, tous le mois, au ministre commun des finances la quote-part des revenus de l'Etat qui servira aux dépenses communes, dans la mesure du rapport existant entre les dépenses communes et les dépenses du pays. Le ministre commun des finances sera responsable et veillera à ce que les sommes touchées par lui soient affectées aux buts déterminés. Il va sans dire que celui qui administrera ces sommes devra en rendre un compte exact[27]).

---

[27]) La Délégation hongroise vote les différents chapitres du budget commun; pourtant l'ensemble du budget n'est pas encore «approprié» par ce fait: il doit encore être délibéré et voté en bloc par le Parlement hongrois, après avoir été inscrit dans le budget général annuel du royaume. Il peut donc être accepté ou rejeté d'un seul coup: dans ce dernier cas, rien

Art. 42. — La vérification de ces comptes incombe également aux Délégations susmentionnées. Elles procèderont à cet égard de la manière déjà expliquée[28]).

Art. 43. — Le même procédé sera suivi dans

---

n'est voté et la participation de la Hongrie aux dépenses communes ne peut pas s'effectuer légalement. Le «droit de budget», une des principales attributions de la souveraineté, est donc exclusivement réservé au Parlement hongrois. La Loi hongroise attache une extrême importance à ce fait et ne laisse point échapper cette garantie essentielle de la Représentation nationale. Au surplus, rien ne caractérise mieux la différence en principe entre la Loi hongroise et la Loi autrichienne que *l'omission des art. 40 et 41* dans cette dernière. La Loi autrichienne confère, dans son art. 15, le droit souverain de législation à sa Délégation, pour tout ce qui concerne les affaires communes. (Cf. l'art. 13.)

[28]) Le droit de vérifier le budget commun et les comptes-clos est donc réservé aux Délégations. Cependant, pour les assister dans cette tâche, l'on a créé plus tard une nouvelle institution: la *Cour centrale des Comptes,* par ordonnances gouvernementales. Non seulement ce nouvel organe commun (Kmety, p. 488) est superflu, car les Délégations avec les Cours des Comptes particulières des deux Etats peuvent procéder sans difficulté à cette vérification, mais encore c'est là une violation des principes de la Loi qui a voulu exclure toute institution commune en dehors des Délégations et des ministres communs. Il est vrai que la Loi XLVII de l'an 1868 fait allusion à une Cour commune des Comptes «à établir dans l'avenir», qui porterait la responsabilité pour toute la gestion financière des ministres communs; mais c'était, sans doute, une règlementation par la voie législative qu'elle visait et non pas l'établissement d'une institution commune par une simple ordonnance formulée à l'instar du règlement autrichien du 21 novembre 1866 qui créa la Cour des Comptes autrichienne.

toutes les affaires qui, étant communes, relèvent des attributions desdites Délégations. Elles seront soumises également à chaque Délégation par le ministère commun, puis délibérées séparément par chacune d'elles ; leurs avis seront échangés par écrit, et, dans le cas où un commun accord ne saurait s'établir, elles statueront en séance commune afin de voter comme il a été expliqué plus haut. Il va de soi que les décisions des Délégations seront soumises à Sa Majesté, en tant que ces décisions sont susceptibles d'être confirmées par Sa Majesté, et, une fois confirmées, elles auront force obligatoire. Cependant Sa Majesté fera communication à chaque Parlement séparément, par le ministère responsable respectif, des décisions ainsi validées par sa confirmation. Sa Majesté ne pourra faire exécuter en Hongrie les décisions prises dans les Délégations et sanctionnées par Elle, que par le ministère responsable hongrois. Pour la même raison, toutes les dépenses incombant à la Hongrie en vertu de la décision prise et sanctionnée d'après ce mode de procéder, seront établies et perçues avec le budget hongrois[29]).

[29]) Dès que les deux Délégations auront voté le budget des affaires communes, leurs décisions concordantes seront ratifiées ou — selon l'expression inexacte de la Loi — «sanctionnées» par Sa Majesté et auront ainsi force de loi. Mais en quoi consiste cette force de loi, et ces décisions sont-elles exécutoires ? Nullement. Les Délégations n'étant que des commissions parlementaires n'ont point qualité pour faire des lois : elles sont chargées de délibérer et même de statuer, mais elles ne peuvent faire exécuter. Leurs décisions, pour devenir obligatoires, ont besoin de la procédure législative

Art. 44. — En dehors des affaires soumises aux Délégations par le ministère commun responsable, chacune d'elle a le droit d'initiative restreinte seulement aux objets qui, étant communs, relèvent strictement des attributions des Délégations. Chacune d'elle peut faire des propositions dont elle donnera par écrit communication à l'autre. Les propositions ainsi déposées seront délibérées de la façon déjà prescrite pour les questions afférentes aux Délégations[30]).

Art. 45. — Les débats des Délégations seront publics. Les cas d'exception à cet égard seront établis par le règlement intérieur. Une décision ne peut être prise qu'en séance publique[31]).

---

ordinaire : elles doivent être publiées dans la collection des lois promulguées. Cette procédure s'accomplit lors des débats annuels sur le budget de chaque Etat. Les décisions votées par les deux Délégations et ratifiées par le Souverain peuvent encore être rejetées par chaque Parlement, et, dans ce cas, elles ne sont pas exécutoires (Voir la note à l'art. 41). Ce qui précède est la preuve principale de la théorie que les Parlements ne se privèrent d'aucune portion de leur souveraineté et qu'ils entendirent maintenir leur droit de *veto*. Pourtant il y a une restriction, comme il a été dit dans l'art. 41.

Le mot «sanction» semble être en contradiction avec la terminologie employée dans la Loi; cependant le passage ci-dessus démontre assez clairement qu'il ne s'agit pas, ici, d'une législation à côté ou parallèle, puisque l'exécution des décisions susvisées, même «sanctionnées», ne peut avoir lieu avant que le budget ordinaire hongrois ne soit dûment voté, note 26.

[30]) Loi autrichienne, art. 14. Voir la traduction dans notre note 26.

[31]) Loi autrichienne :

Art. 46. — Si Sa Majesté dissout un des Parlements, la Délégation de ce Parlement se dissoudra aussitôt de plein droit. Le nouveau Parlement formera une autre Délégation[32]).

Art. 47. — Les membres des Délégations ne pourront être rendus responsables pour aucune déclaration qu'ils auront faite au cours des débats sur les affaires déclarées communes par la présente Loi; ils ne pourront être détenus, jusqu'à l'expiration de leurs mandats, par suite d'une requête, et sauf dans le cas de flagrant délit, sans le consentement préalable du Parlement dont ils sont membres

---

Art. 29. *Les séances de la Délégation sont, en général, publiques . . . Par exception, le huis-clos peut être déclaré si le président et cinq membres au moins l'exigent et l'assemblée l'ordonne, après l'évacuation de la galerie des auditeurs. Cependant, une décision ne pourrait être prise qu'en séance publique.*

[32]) Loi autrichienne :

Art. 26. *A la dissolution de la Chambre des Députés, la fonction de la Délégation du Reichsrath cessera immédiatement. Le Reichsrath nouvellement constitué élira une nouvelle Délégation.*

Art. 27. *La session de la Délégation sera close, ses affaires une fois terminées, par son président, avec l'approbation impériale ou sur l'ordre de l'Empereur.*

Ce dernier article n'a pas son pendant dans la Loi hongroise. Mais il n'est pas douteux que le Roi de Hongrie possède les mêmes droits souverains à l'égard de la Délégation hongroise et qu'il peut dissoudre une commission parlementaire, puisqu'il a le droit de procéder à la dissolution du Parlement entier, quand il le veut. D'ailleurs, si la Délégation autrichienne était dissoute ou si elle venait à cesser ses travaux pour une raison quelconque, la Délégation hongroise n'aurait plus aucune raison de subsister, étant donné son rôle de médiatrice mentionné dans l'art. 38 : elle devrait donc, dans ce cas, prononcer elle-même sa dissolution *ipso jure*.

ou de la Délégation à laquelle ils appartiennent, si le Parlement ne se trouvait pas réuni. Ils ne pourront être exposés à aucune poursuite légale. La Délégation intéressée décidera également, dans le cas où le Parlement ne serait pas réuni, sur la question de savoir si un de ses membres arrêté en flagrant délit doit continuer à être détenu ou bien être mis en liberté. En outre, les règlements intérieurs statueront sur les mesures à prendre afin de parer à des désordres éventuels[33]).

---

[33]) Loi autrichienne :

Art. 22. *Les délégués du Reichsrath exercent leur droit de vote personnellement. Le cas où un délégué supplémentaire entre en fonctions est prévu dans l'art. 25.*

Art. 23. *Les délégués du Reichsrath jouissent comme tels du même droit d'inviolabilité et d'irresponsabilité qui leur est garanti en leur qualité de membres du Reichsrath et en vertu de l'art. 16 de la loi fondamentale sur la représentation nationale.*

Les attributions que cet article de loi donne à la Chambre intéressée sont conférées à la Délégation, pour ce qui a trait aux délégués, pourvu que le Reichsrath ne se trouve pas réuni alors.

La Loi autrichienne ne protége que les délégués du Reichsrath ; la Loi hongroise, plus libérale, garantit l'immunité des membres des *deux* Délégations, prévoyant le cas où ces assemblées siègent en Hongrie.

Le droit d'immunité comprend aussi celui d'inviolabilité, c'est-à-dire qu'aucun membre de la Délégation «ne peut être poursuivi ou recherché à cause des opinions et des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions» et, d'autre part, «qu'il ne peut être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie». Ces définitions de la Loi constitutionnelle française sont applicables aussi à la doctrine hongroise qui

Art. 48. — En cas de décès, entre temps, d'un des membres d'une Délégation, ou bien s'il était privé de sa liberté par suite d'un jugement, ou encore s'il donnait sa démission pour une cause bien fondée: le Parlement intéressé aurait à pourvoir immédiatement à cette vacance. Pour cette raison, le Parlement élira, lors de l'élection de la Délégation, des membres supplémentaires en sus du nombre établi, en déterminant en même temps l'ordre de l'admission des membres supplémentaires aux sièges vacants. Ces membres seront convoqués par le président de la Délégation.

Art. 49. — En cas d'une démission, c'est le Parlement ou, s'il n'était pas réuni, la Délégation intéressée qui décidera si la démission est bien fondée et acceptable[34]).

---

s'est établie par une pratique parlementaire de 38 années. La législation de notre pays garde pourtant le silence en ce qui concerne l'immunité des députés et des membres de la Chambre des Magnats, et c'est la présente Loi qui, bien que parlant des délégués seulement, a servi comme source juridique avec plusieurs déclarations solennelles de la Chambre.

[34]) Les articles autrichiens ayant trait aux mêmes questions sont les suivants:

Art. 10. *L'élection des délégués et des membres supplémentaires sera renouvelée tous les ans par le Reichsrath. Entre temps, les délégués et les membres supplémentaires resteront en fonctions. Les délégués sortants sont rééligibles.*

Art. 24. *La renonciation d'un membre du Reichsrath aura pour conséquence qu'il cessera d'être délégué.*

Art. 25. *Si le siège d'un délégué ou d'un délégué supplémentaire devient vacant, on procèdera à une nouvelle élection. Si le Reichsrath ne se trouve pas réuni, le siège du délégué vacant sera occupé par son suppléant.*

Art. 50. — Quant à la responsabilité du ministère commun et à la façon de la faire valoir, il est statué que chaque Délégation aura qualité pour demander, si elle le juge nécessaire à cause d'une violation des lois constitutionnelles, la poursuite légale du ministère commun ou d'un de ses membres, et de communiquer cette proposition à l'autre Délégation. Si les deux Délégations décident la poursuite ou si elle est résolue à la majorité des voix, en raison d'une divergence d'opinion, dans une séance commune de vote: cette décision aura immédiatement force de loi.

Art. 51. — Le tribunal devant juger l'accusation ainsi énoncée sera composé ainsi qu'il suit: chaque Délégation proposera séparément 24 juges, pris parmi les citoyens indépendants et jurisconsultes du pays qu'elle représente, et non parmi ses propres membres. Chaque Délégation aura le droit de récuser, sans indiquer les motifs, 12 des 24 juges proposés par l'autre Délégation. Les accusés pourront récuser, eux aussi, 12 juges en tout, mais seulement de façon que dans le nombre des juges élus qui restent, celui de chaque Délégation soit égal à l'autre. Les membres ainsi restés seront les juges de l'affaire[35]).

---

[35]) Le droit de rendre responsables les ministres communs, chacun à part ou tout le ministère collectivement, revient aux deux Délégations; la déclaration portant la mise en accusation n'a pas besoin de la ratification du Souverain. Une peine prononcée par la Haute-Cour établie dans ces articles ne peut être cassée par le Roi, sauf le cas d'amnistie

Art. 52. — Outre les affaires désignées communes dans les articles susvisés et qui doivent être réglées en commun en vertu de la Pragmatique sanction, il y a d'autres affaires publiques de haute importance dont le règlement d'un commun accord, bien que ne découlant pas de la

---

générale Les peines que cette Cour peut prononcer sont celles établies dans les lois pénales des deux Etats, selon les principes généraux du droit criminel.

Les articles autrichiens correspondants présentent peu de différences :

Art. 16. *Le droit de faire valoir la responsabilité du ministère commun est exercé par les Délégations*

En cas de violation d'une loi constitutionnelle concernant les affaires communes, chaque Délégation aura qualité de proposer, par un réquisitoire, à l'autre Délégation, la mise en accusation du ministère commun ou d'un de ses membres.

L'accusation aura force de loi dès qu'elle sera prononcée séparément par chaque Délégation ou dans une séance plénière des deux Délégations.

Art 17. *Chaque Délégation proposera 24 juges parmi les citoyens indépendants et jurisconsultes des pays qu'elle représente, et non parmi ses propres membres ; l'autre Délégation aura le droit d'en refuser 12. De même, l'accusé ou, en cas de pluralité, tous les accusés ensemble auront le droit de récuser 12 des juges proposés, mais de façon que le nombre des juges proposés par l'une des Délégations et récusés soit égal au nombre des juges récusés parmi ceux proposés par l'autre Délégation. Les juges ainsi restés formeront la Cour qui connaîtra de l'affaire.*

Avec l'art. 51, la Loi hongroise finit la deuxième partie, dans le système qu'elle a adopté et que nous avons esquissé à la fin de notre Introduction. Après s'être occupée, dans les art. 24 à 51, de la *façon d'administrer les affaires communes*, elle parlera, en dernier lieu, des *affaires non communes, mais qui seront mieux réglées de commun accord.*

Pragmatique sanction, serait fort opportun aussi bien à certains égards politiques dépendant de la situation actuelle qu'en raison du rapprochement des intérêts des deux parties, ce règlement en commun étant préférable aux mesures isolées.[36])

---

[36]) La principale différence entre les deux catégories d'affaires concernant la Hongrie et l'Autriche consiste dans leurs origines. Les «affaires communes» découlent de ce fait même que les deux pays ont accepté la Pragmatique sanction, donc l'obligation de se protéger mutuellement. Par contre, les «affaires à régler de commun accord» ne comportent pas une nécessité constitutionnelle, mais seulement une utilité. En d'autres termes, ces dernières affaires ne doivent pas être réglées *nécessairement* de commun accord, et à défaut d'un tel accord, la possibilité s'établit pour chaque pays de s'organiser comme il l'entend, sans être tenu de prendre en considération les intérêts de l'autre. D'ailleurs, comme la Constitution hongroise ne fait pas de distinction entre lois constitutionnelles et lois ordinaires, elle peut très bien apporter des modifications même aux affaires communes proprement dites. Pourtant, pour y arriver, il faudrait abroger d'abord la loi de la Pragmatique sanction, puis celle qui fait l'objet du présent travail, car lesdites affaires sont considérées comme des conséquences directes de ces lois et non comme de nouvelles institutions.

Les affaires dont va maintenant parler la Loi sont regardées, au contraire, comme les résultats des rapports économiques subsistant entre les deux Etats, quoique ceux-ci se trouvent réciproquement, dans ces questions, sur le pied de deux pays étrangers souverains et que leurs relations ne cessent jamais d'être, ici, purement *internationales*. Les traités dont parle la Loi dans les articles suivants sont donc de simples traités internationaux, soumis aux règles du droit public international. Mais pourquoi en est-il question, dès lors, dans la Loi du Compromis ? La raison est claire : c'est parce que — en raison de la communauté de souverain — les formalités en doivent être réglées différemment de celles pratiquées à

Art. 53. — Quant aux dettes publiques, il est hors de doute que la Hongrie, vu sa situation constitutionnelle, ne pourrait être grevée, en droit, pour les dettes contractées au mépris du consentement légal de la Nation.

---

l'égard de tierces puissances. Le libre arbitre des deux Etats ne se trouve donc nullement lié par la présente Loi, laquelle veut seulement exprimer le *voeu* qu'une entente intervienne entre les deux pays, sans sacrifier, si possible, les intérêts ni de l'un ni de l'autre. Il va de soi que des rapports ne cette nature ne sauraient demeurer invariables et que les traités entre les deux parties ne peuvent être conclus que pour un certain nombre d'années. Par conséquent, le caractère prédominant de ces «affaires à régler d'un commun accord» est celui de traités internationaux, c'est à-dire de conventions à durée limitée et dénonçables à terme fixe.

La Loi hongroise désigne comme appartenant à cette catégorie les affaires suivantes :

contribution de la Hongrie aux dettes contractées par l'Autriche pendant le régime absolutiste,

union douanière,

système des contributions,

chemins de fer,

système monétaire.

Il est hors de doute que cette énumération n'épuise pas les nombreux rapports qui peuvent entraîner, dans l'avenir, la nécessité d'être réglés par commun accord des deux pays. D'autres lois hongroises, postérieures à la présente, ont aussi créé de nouveaux traités internationaux avec l'Autriche. Nous en citerons, entre autres :

sur le privilége de la Banque austro-hongroise : les lois XXV de l'an 1878, XXVI de 1887, I de 1898, IV et XXXVII de 1899 ;

sur les postes, les télégraphes et la navigation : les lois XXX de 1899 et IX de 1897 ;

sur la juridiction consulaire : la loi XXXI de 1891 ;

Art. 54. — Pourtant, la présente Assemblée législative a déjà énoncé «qu'elle est prête à faire, par équité, même en dehors de ce qui est dû de par la loi, et pour des égards politiques, tout ce qu'elle pourra faire sans léser l'indépendance nationale et, en sauvegardant les droits constitutionnels, — pourvu qu'un véritable constitutionnalisme soit introduit aussitôt que possible dans ce pays et dans les autres pays de Sa Majesté, afin d'éviter le désastre définitif du salut public

---

sur les marques de fabrique et modèles : les lois II de 1890 et XLI de 1895 ;

sur la régie des tabacs : la loi XIX de 1899 ;

sur les sucres : la loi XX de 1899, etc.

La législation autrichienne fait bien une distinction entre les «affaires communes» et les «affaires qui doivent être réglées d'après des principes identiques», mais, d'autre part, elle attribue à toutes les deux catégories le même caractère invariable et inattaquable. Elle admet seulement cette différence que les premières sont administrées par des organes communs, et les dernières par les ministères et les commissions parlementaires des deux Etats. Même la question de la quote-part, traitée amplement dans la Loi hongroise (art. 19 à 22), est mentionnée dans l'*unique article autrichien* qui traite de ces affaires sans établir des procédés identiques. En voici la traduction :

Art. 36. *L'entente à l'égard des affaires qui, tout en n'étant pas communes, doivent être réglées d'après des principes identiques, se fera ou bien en ce que les ministères responsables élaboreront d'un commun accord un projet de loi, le déposeront sur le bureau des deux Parlements, puis soumettront les décisions concordantes des deux Parlements à la sanction de l'Empereur, ou encore en ce que les Délégations éliront, chacune dans son sein, deux députations égales en nombre qui prépareront, après avis préalable des ministères*

dans les autres pays et en Hongrie avec eux, — à cause des lourdes charges accumulées par le régime du gouvernement absolu, et pour éviter les conséquences fâcheuses de la triste période qui vient de s'écouler».

Art. 55. — A cause de ces égards, et uniquement pour cette raison, la Hongrie est disposée à prendre à sa charge une partie des dettes publiques et à traiter sur ce sujet avec les autres Pays de Sa Majesté, à la façon des nations libres et après négociations préalables.

Art. 56. — Pour l'avenir, les affaires de crédit seront communes dans les cas où la Hongrie et les autres Pays de Sa Majesté jugeront opportun, pour leurs propres intérêts et vu les circonstances du moment, de contracter un emprunt en commun et ensemble. Tout ce qui aura trait au contrat de l'emprunt, à l'emploi et au remboursement de l'argent emprunté dans ces affaires, sera décidé en commun. Mais la décision préalable de contracter un emprunt commun ne relèvera, en ce qui concerne la Hongrie, que du Parlement hongrois seulement.

Art. 57. — En outre, la Nation déclare solennellement, aussi par cette Loi, que la Hongrie ne se reconnaîtra obligée, dans l'avenir, par aucune dette d'Etat qui ne serait pas contractée avec

---

respectifs, une proposition laquelle sera présentée par le canal des ministères aux deux Parlements, délibérée par eux et, l'entente une fois établie, soumise à la sanction de l'Empereur.

Ce dernier procédé est adopté spécialement pour l'entente sur la quote-part contributive aux frais des affaires communes.

l'assentiment légal et certain de la Nation, car le principe fondamental de la Constitution repousse toute obligation acceptée pour elle sans son consentement.[37])

---

[37]) La Hongrie ne s'est pas reconnue obligée à supporter, même en partie, les dettes que l'Autriche avait contractées pendant le régime absolutiste, à l'insu et sans le consentement de la Nation hongroise. Pourtant, des raisons *politiques*, et non juridiques, l'ont décidée de se charger en partie des 122 millions de florins qui formaient alors, en chiffres ronds, le montant de la dette publique autrichienne. Une loi spéciale : la loi XV de l'an 1867, a réglé cette question de la manière suivante. La Hongrie se charge de payer pour sa contribution sous ce titre la somme de 29,188.000 florins pour faire face à l'intérêt annuel. «Ce chiffre n'est susceptible d'aucun changement» ; seulement la Hongrie s'est réservé le droit d'en diminuer le montant annuel par des remboursements partiels du capital ou des titres émis. (Art. 6 de ladite loi.)

Dans ces derniers temps, certaines difficultés ont surgi quant à l'interprétation de ces passages de la loi. Les Autrichiens ont voulu convertir la dette en question en un emprunt à moindre taux d'intérêt, mais la Hongrie s'y est opposée, demandant que sa contribution annuelle soit diminuée proportionnellement au nouveau taux d'intérêt et, aussi, que l'on fixe le montant du capital dont le pays s'est grevé par la loi XV de 1867. Mais les Autrichiens se prévalent du texte impératif de la loi, lequel stipule que la contribution de la Hongrie est annuelle et invariable.

Outre ces dettes, les deux Etats avaient contracté avant 1867 une dette commune consistant en billets d'Etat ayant cours forcé pour un montant de 312 millions de florins, et cette dette fut soumise par la loi XV de 1867 à la garantie commune et solidaire de l'Autriche et de la Hongrie, qui en sont grevées au prorata de leurs quote-parts aux dépenses communes. Cette dette est administrée par un système spécial dont le *ministre commun des finances* est le chef ; et un

Art. 58. — La communauté des affaires commerciales ne découle pas non plus de la Pragmatique sanction, car, en vertu de celle-ci, les Pays de la Couronne hongroise, de même que les Etats en dehors des autres Pays de Sa Ma-

---

«comité régnicolaire» est élu parmi les membres des deux Parlements pour le contrôle. Ce détail présente quelque intérêt au point de vue du droit constitutionnel, car il vise l'unique cas où un des organes communs (le ministre commun des finances) est chargé d'une affaire non commune à proprement parler, mais rentrant dans la catégorie des «intérêts communs».

La loi XVIII de l'an 1892 sur la régularisation de la valuta a statué le retrait des billets d'Etat, donc l'amortissement successif de la dette commune de 312 millions de florins. Par cette réforme les paiements en espèces d'or seront enfin introduits dans les deux pays. Les lois XXIV de 1894 et XXXI de 1899 traitent des autres détails de ces mesures financières.

Notons encore une troisième sorte de dette commune : c'est le solde des 80 millions de florins que le Trésor autrichien a empruntés en 1863 à la Banque nationale autrichienne, devenue plus tard Banque austro-hongroise, et auxquels, pour les raisons de politique et d'équité mentionnées dans la loi XV de 1867, la Hongrie a voulu participer dans la proportion de 30%. La Hongrie s'est obligée à rembourser les 30% du capital de cette dette, non pas à la Banque, mais à l'Autriche directement, et cela par des acomptes annuels. Ces acomptes étaient pris, avant 1899, sur les sommes revenant aux deux Etats sur le bénéfice net de la Banque (loi XXVI de 1878). Par la loi XXXVIII de l'an 1899, le montant non encore payé de cette dette autrichienne fut fixé à 30 millions de florins en or, la Banque ayant fait remise du reste. En même temps, les 30 millions furent versés par l'Autriche à la Banque, tandis que les 9 millions grevant sur cette somme la Hongrie sont remboursés par cette dernière à l'Autriche en 50 annuités égales.

jesté seraient bien libres de diriger à leur gré, en établissant des cordons douaniers, leurs affaires commerciales, par leur propre gouvernement et par leur législation.

Art. 59. — Mais en raison de l'importance et du grand nombre des points de contact d'intérêts réciproques entre la Hongrie et les autres Pays de Sa Majesté : le Parlement est disposé à contracter, de temps en temps, un traité de douane et de commerce au sujet des affaires commerciales, lequel serait conclu par la Hongrie, d'une part, et par les autres Pays de Sa Majesté, d'autre part.

Art. 60. — Le traité aurait à statuer sur les questions afférentes au commerce, ainsi que sur l'administration de tout le commerce.

Art. 61. — La conclusion du traité se fera par discussions mutuelles, de la même manière que cela s'opère entre deux pays indépendants, en droit, l'un de l'autre. Les ministères responsables des deux parties auront à élaborer d'un commun accord une proposition détaillée sur le traité à conclure ; ils en saisiront leurs Parlements respectifs, et les décisions des deux Parlements seront soumises à Sa Majesté pour être sanctionnées.

Art. 62. — Pour la même raison, à l'époque où s'opère la fixation de la proportion des dépenses communes de la façon décrite dans les art. 18, 19, 20 et 22, un traité douanier et commercial sera conclu, en même temps, entre les Pays de la Couronne hongroise, d'une part, et les autres Pays et Provinces de Sa Majesté, d'autre

part, selon le procédé établi ci-dessus dans les art. 59 et 61. Ce traité devra prononcer en même temps que la validité des traités commerciaux conclus jusqu'à présent s'étendra aussi à la Hongrie.[38])

[38]) La conclusion d'un traité douanier et commercial n'est pas considérée comme une nécessité constitutionnelle. Ce traité ne figure pas parmi les affaires communes proprement dites; il n'est que l'effet de la coïncidence volontaire des deux législations et se conclut de la même manière que les traités internationaux entre deux pays indépendants (art. 61). La Loi, en établissant certaines règles quant à la forme des négociations préalables, ne fait qu'émettre le voeu qu'un pareil accord intervienne, autant que possible, entre les deux parties. Toute énumération d'affaires de cette catégorie n'est faite, simplement, qu'à titre d'exemple, car on ne pourrait circonscrire le terrain où des intérêts communs pourraient nécessiter des conventions entre deux Etats limitrophes.

La Loi veut la conclusion d'une «Alliance» douanière et commerciale, comme l'indique le mot *Szövetség* (alliance) inscrit en tête des trois traités qui furent conclus pour des périodes de dix années (lois XVI de 1867, XX de 1878 et XXIV de 1887). Ce dernier qui expira le 31 décembre 1897 ne fut pas renouvelé, bien qu'il eût été dénoncé en temps dû. La situation politique en Autriche ne permit pas alors de faire voter un projet de loi de ce contenu.

C'est alors que le Parlement hongrois créa la loi XXX de l'an 1899 «sur le règlement des rapports douaniers et commerciaux et de quelques autres questions y afférentes». Dans son introduction, cette loi constate que «la condition juridique d'un territoire douanier indépendant se trouve déjà établie pour les Pays de la Couronne hongroise», par ce fait même qu'une nouvelle alliance commerciale et douanière n'a pas été conclue et que le cas d'une séparation, prévu par les art. 58, 61 et 68 de la loi XII de 1867, est survenu dès lors. Cette loi, qui a acquis une grande importance pendant la crise de l'année courante (1906), adopte, sur la base du droit

Art. 63. — A la même époque, et de nouveau par des discussions semblables à celles esquissées dans les art. 59 et 61, des règles seront établies qui, se rapportant étroitement à la production industrielle, aux diverses sortes de contributions, à leur répartition égale et à leur administration, rendront impossible à l'une des législations ou à

---

de libre disposition, le système suivant : L'état juridique fondé sur les anciennes alliances n'ayant plus cours sera maintenu unilatéralement par la Hongrie jusqu'à la fin de l'an 1907, même à défaut d'une loi autrichienne identique, mais pourtant à la condition que, pendant cette période, une stricte réciprocité sera observée en Autriche. Cette loi déclare, en outre, que des traités internationaux ne seront pas conclus avec des échéances plus longues que 1907 et, enfin, qu'avant d'entamer des négociations avec des Etats étrangers, le gouvernement est tenu à déposer le projet de loi sur le tarif douanier autonome.

Le cabinet Fejérváry a violé manifestement ces stipulations légales en signant des traités de commerce internationaux devant rester en vigueur jusqu'en 1915 et 1917. Pourtant, la nouvelle Chambre, pour des égards politiques, a autorisé le cabinet Wekerle à ratifier ces traités, malgré leur naissance illégitime. Mais, en même temps, pour bien définir l'état actuel, en droit, des deux parties, on déclara de nouveau la séparation douanière introduite de fait entre la Hongrie et l'Autriche, et la nécessité pour la Hongrie de créer un tarif douanier autonome (loi III de 1906). La situation actuelle, bien déterminée jusqu'à la fin de 1917, est donc la suivante : la Hongrie se trouve libérée de tous liens contractuels à l'égard de l'Autriche, mais elle entend ne rien changer à l'union douanière qui subsiste réellement toujours jusqu'en 1917, pourvu et en tant que l'Autriche observe la plus stricte réciprocité. L'ancienne «alliance» ne sera plus renouvelée, mais remplacée par un «traité douanier et commercial», pour bien définir l'indépendance et la séparation réelle des deux Etats. Cette

l'un des ministères responsables d'agir d'une manière qui produirait l'amoindrissement injuste des revenus de l'autre partie. On établira, en même temps, la modalité qui assurera un règlement uniforme dans les deux législations pour apporter des réformes, d'un commun accord, dans le système des contributions.

Art. 64. — De même il sera établi comment et par qui la surveillance uniforme de toutes les lignes douanières s'opèrera ; il faudra déclarer que les revenus des douanes seront employés pour couvrir les dépenses communes ; le rendement de ces douanes sera donc prélevé en premier lieu sur le montant des dépenses communes.[39])

---

disposition souleva de nombreuses susceptibilités en Autriche, où l'on continue à considérer l'union commerciale comme un principe inébranlable et sacré, et toute tentative de modification, même le changement des mots les plus innocents, comme une violation de la Pragmatique sanction. En effet, on ne saurait attacher aucune importance au remplacement du mot «alliance» par le mot «traité», que réclame la Hongrie, vu que l'accord sera également valable et obligatoire pour les deux parties, et qu'au surplus, sa portée dérivera de son contenu et non pas de son titre. D'ailleurs, la première «Alliance», celle de 1867, employait déjà à plusieurs reprises le mot hongrois *szerződmény*, équivalant au français «traité», pour désigner l'accord qui nous occupe (Voir l'introduction de la loi XVI de l'an 1867, puis la loi XXII). Ajoutons que les lois stipulant les renouvellements périodiques de cette «alliance» parlent aussi dans leurs articles finals du «renouvellement de ce contrat» (1878 et 1887). Voir plus amplement à ce sujet l'excellent article de M. François Nagy dans la *Zeit* du 27 mai 1906.

[39]) Ce même principe est répété et développé dans une loi spéciale : la loi XIV de l'an 1867. Pour le tarif autonome

Art. 65. — Un des moyens les plus efficaces pour favoriser le commerce est le réseau des chemins de fer ; on pourrait donc, lors de la signature du traité commercial et douanier, conclure un arrangement, aux termes des art. 59 et 61, afin de préciser les lignes qui demandent des mesures communes dans l'intérêt des deux parties, ainsi que l'étendue de ces mesures. Pour toutes les autres lignes de chemins de fer, le ministère et le Parlement seuls auront à statuer, suivant la situation des régions qu'elles traversent.

Art. 66. — Le commerce est intimement lié au système monétaire et à la fixation de l'unité monétaire. Il est donc désirable et même inévitable, dans l'intérêt des deux parties, d'introduire le même système monétaire et la même unité dans les pays appartenant au régime du traité douanier et commercial. Il sera donc nécessaire de statuer, lors de la conclusion du traité douanier et commercial, sur le système monétaire et sur l'unité, aux termes des art. 59 et 61. Si la nécessité ou l'opportunité d'un changement ou de l'introduction d'un nouveau système se présentait dans l'avenir, il s'opèrera avec le consentement des deux ministères et avec l'approbation des deux Parlements. Il va sans dire que les droits souverains du roi de Hongrie quant à la frappe et à l'émission des monnaies resteront entièrement intacts.

Art. 67. — Lors de la fixation de la quote-part et du traité douanier, la part contributive

commun, voir les lois XVI de 1882 et XXV de 1887, outre plusieurs modifications ultérieures.

annuelle dont la Hongrie se chargerait aux dettes publiques, sera déterminée par délibérations libres et mutuelles, de la façon décrite dans les art. 55 et 61.

Art. 68. — Il va de soi que, en tant qu'un commun accord ne pourrait s'établir sur les affaires énumérées dans les art. 58 à 67, le droit légal de statuer librement, qui convient à une nation indépendante, sera maintenu, et que tous les droits y afférents demeureront inviolables.

Art. 69. — Le mode et la proportion dans lesquels les pays annexes participeront aux Délégations du Parlement hongrois, seront fixés ultérieurement.

La convention établie ci-dessus, après avoir été sanctionnée par Sa Majesté, aura force de loi dès maintenant. Mais les institutions de cette loi se rapportant à l'administration des affaires dites communes n'entreront de fait en vigueur qu'après avoir été acceptées par la voie constitutionnelle, de la part des Pays de Sa Majesté qui n'appartiennent pas à la Couronne hongroise.

Notre Majesté, ouï et approuvé les humbles instances de Nos fidèles sujets, les magnats et députés du pays, ordonnons que les articles de loi présentés à Nous de la manière précitée soient insérés mot à mot dans cette lettre, et les ayant trouvés, en particulier et dans leur ensemble, jus-

tes, convenables et acceptables, Nous leur avons donné, au jour indiqué plus bas, le 12 du mois de St-Jean de l'année courante, Nos consentement, approbation et homologation royales, en les confirmant et sanctionnant de par Notre pouvoir royal, et en donnant l'assurance à Nos fidèles magnats et députés du pays, que Nous observerons et ferons observer par Nos autres sujets tout ce qui est contenu dans les articles de loi qui viennent d'être insérés. Nous donnons acte par la force et l'assurance de cette lettre, que Nous les avons acceptés, approuvés et confirmé par Notre signature royale.

Fait en Notre résidence royale de la ville de Vienne, en Autriche, de la main de Notre cher et féal sujet, Monsieur Jules Andrássy, comte de Csikszentkirály et Krasznahorka, Notre ministre-président, le 28 du mois de St-Jacques, en l'an du Seigneur 1867. — (Signé:) *François Joseph.* — (Contresigné:) *Comte Jules Andrássy.*[40])

---

[40]) Voir notre chapitre II. Les longs passages de l'introduction et la pompeuse conclusion de la Loi lui confèrent une certaine solennité qui manque à la formule de sanction des autres lois hongroises. Mais il serait erroné de croire qu'elle possède une vigueur spéciale ou bien une force exceptionnelle. Le droit public hongrois ne fait pas, entre les lois, des distinctions comme le droit français où la procédure de confection et d'abrogation varie, suivant qu'il s'agit de lois constitutionnelles, lois de finance et lois ordinaires. La célèbre loi sur le compromis, éternelle pierre d'achoppement pour l'Autriche comme pour la Hongrie, peut être modifiée de la même façon que toute autre loi promulguée et insérée dans le Code hongrois.

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA Jog- és Közigazgatástudományi Kar Könyvtára

Espérons, dans l'intérêt des deux pays, que les deux lois que nous venons de comparer ne tarderont pas à être modifiées, et que ce traité international juridiquement monstrueux parce que conclu sans accord entre les deux parties, sera bientôt remplacé par une loi plus juste et plus raisonnable.

TABLE DES MATIÈRES

Page

Préface par M. Eugène Rákosi.

I. Introduction 19

II. Est-ce un compromis ou non? 24

III. Antécédents historiques 30

Division de la loi 38

IV. Le texte de la loi, comparé et annoté . . 39

Rapports à la Pragmatique Sanction 40

Union réelle ou personnelle? 43

La Maison royale, affaire non commune . . . 46

Affaires communes:

a) La représentation extérieure 47

b) Les affaires militaires 48

c) Les affaires financières communes . . 58

Le quote-part et sa fixation 55

Administration des affaires communes . . . 58

Ministère commun 59

Les délégations 60

Leur composition 61

Leur rôle constitutionnel 62

Leurs attributions 67

Le budget commun 71

Immunité des délégués 76

Responsabilité des ministres communs . . 79

Affaires non communes mais d'intérêt commun 80

	Page
Dettes publiques supportées par la Hongrie .	83
Affaires commerciales	86
Traité commercial et douanier	87
Système d'impôts	89
Chemins de fer	91
Système monétaire	91
Conclusion	92

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
Jog- és Közigazgatás-tudományi Kar Könyvtára