

INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET
BUDAPEST, IV., EGYETEM-TÉR 1.
No 15b.

L'INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Histoire, organisation, programme.

COMMUNICATION DE
ZOLTÁN MAGYARY,
PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE BUDAPEST,
DIRECTEUR.



4030.6



IMPRIMERIE ROYALE HONGROISE UNIVERSITAIRE,
BUDAPEST 1934

§ 1. Histoire et organisation de l'Institut.

Dans la création de l'Institut Hongrois des Sciences Administratives, les trois motifs suivants ont joué un rôle important :

1. La nomination d'un nouveau titulaire à la chaire de droit administratif et financier à la Faculté de droit et de sciences politiques de l'université Pierre Pázmány, en juin 1930.

2. La nomination du nouveau professeur aux fonctions de commissaire de gouvernement chargé de préparer la rationalisation de l'administration publique, sans préjudice de son activité de professeur.

3. L'exemple des instituts des sciences administratives fondés en de nombreux Etats au cours des dernières décades pour étudier scientifiquement les problèmes posés par l'accroissement extraordinaire qu'ont pris pendant les 50 dernières années les services administratifs ainsi que par les expériences des années de guerre, instituts de recherches entretenus soit par les universités, soit par l'Etat ou les villes ou par des fondations particulières. Des instituts de ce genre se rencontrent en France, en Angleterre, en Pologne, en Roumanie, aux Etats-Unis d'Amérique etc. Mais la parenté des nouveaux problèmes et leur apparition simultanée en tous pays, ainsi que le développement de l'organisation de recherches scientifiques ont conduit en même temps à créer des organismes internationaux. Tels sont l'Institut International des Sciences Administratives à Bruxelles, l'Institut International de Droit Public à Paris etc. Le même besoin s'est manifesté en Hongrie. Pour le satisfaire, il était tout indiqué de fonder, en ce pays aussi, un institut des sciences administratives. L'établissement de

cet institut dans le cadre de l'université semblait pour diverses raisons la solution la plus désirable. La dénomination d'institut, par opposition à celle de „séminaire“, veut exprimer qu'il ne se propose pas seulement de travailler avec des étudiants et à l'intérieur de l'université, mais encore avec l'administration hongroise et les milieux spécialisés de l'étranger, c'est-à-dire d'entretenir des relations dépassant le cadre de l'université.

La proposition émise par le nouveau professeur de créer cet institut rencontra dans l'université une approbation unanime. La Faculté mit à sa disposition des locaux convenables et l'université inscrivit à son budget le crédit nécessaire à l'installation et aux premières acquisitions.

Deux circonstances contribuèrent puissamment au développement de la bibliothèque de l'institut. La première est que le directeur, en sa qualité de commissaire du gouvernement pour la rationalisation de l'administration publique, était à même de lui procurer gratuitement le série complète des publications officielles de l'Etat, entre autres et en premier lieu les recueils des règles de droit (Recueil des Décrets, bulletins officiels des divers ministères, recueils des décisions des tribunaux et décisions de principe, budgets et comptes de clôture de l'Etat et des corps autonomes etc.) et put ainsi réunir à l'institut, en une bibliothèque commode et facilement accessible, les matériaux qui autrement ne se rencontrent que dispersés dans les différents ministères ou dans les grandes bibliothèques. Une quantité d'ouvrages put être achetés sur les crédits mis par l'Etat à la disposition du commissaire du gouvernement. L'autre circonstance favorable fut que la création de l'institut et le programme de rationalisation éveillèrent l'attention de la *Fondation Rockefeller* qui mit à la disposition de l'institut une subvention de 3000 dollars en 1932 et 2500 autres dollars en 1933. Outre l'étendue de la somme, cet appui eut encore l'avantage d'éliminer les difficultés actuellement inhérentes à la circulation des devises, le payement des livres venus de l'étranger étant effectué à Paris par les soins de la Fondation.

De même, la question du personnel fut graduellement résolue. Au commencement, les travaux furent assurés par les excellents fonctionnaires, soigneusement choisis, qui avaient été versés auprès du commissaire du gouvernement pour la rationalisation de l'administration publique. Leur activité est attestée, parmi les publications de l'institut, par les études dues à la plume de M. Charles Mártonffy, André Fluck, vitéz Zoltán Guothfalvy-Dorner. Mais peu à peu, des rangs des élèves du nouveau professeur, se détachèrent des jeunes gens particulièrement doués qui participèrent au travail scientifique de l'institut. Les études de MM. Etienne Kiss, Jean Martonyi, Joseph Göbel, publiées par l'institut, sont le témoignage de leur activité. Le directeur de l'institut se démit de ses fonctions de commissaire du gouvernement au mois de mars 1933. En conséquence, les fonctionnaires publics cessèrent de participer d'office à l'activité de l'institut. Mais en même temps le directeur organisa la communauté de travail scientifique de l'institut, à laquelle prennent part non seulement la plupart de ses anciens collaborateurs comme commissaire du gouvernement, mais en outre un grand nombre de fonctionnaires occupant des postes soit subalternes soit élevés, soit même dirigeants, qui se rendent compte de l'importance capitale que l'étude des sciences administratives peut avoir sur le rendement des services administratifs. Parmi ces collaborateurs, à côté de l'administration de l'Etat, les tribunaux administratifs et l'administration communale sont représentés par des membres éminents. Quant aux jeunes collaborateurs, ce sont pour la plupart de jeunes docteurs en droit ayant passé avec distinction l'examen final et connaissant une ou plusieurs langues étrangères. Parmi les collaborateurs de l'institut, il y en a qui grâce à une bourse de l'Etat ou d'un pays étranger ont fait des études, pendant une année entière pour la plupart, l'un à Paris, un second en Italie, un troisième à Berlin, un autre enfin en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, de sorte qu'une connaissance suffisamment étendue des langues allemande, anglaise, française et italienne et la possibilité de travailler

la littérature spéciale parue en ces langues se trouvent assurées.

Le plus récent événement notable dans l'histoire de l'institut est l'adhésion de *l'Union de Villes Hongroises* dont les membres sont la ville de Budapest et tous les municipes et villes municipales du pays. Les villes sont partout, comme l'expérience le prouve, les pionniers du progrès administratif et entretiennent même dans ce but, à l'étranger, des instituts de sciences administratives de nature diverse ; — or, par cette relation avec l'institut, les villes hongroises, elles aussi, s'assurent les secours de la science pour la solution de leurs problèmes administratifs, pendant que de son côté l'institut se trouve en contact permanent avec la vie même et, hors des murs de l'université, avec une partie notable, et toujours en quête de progrès, de l'administration publique.

Un fait très important du point de vue de l'activité scientifique de l'institut est que deux de ses collaborateurs: MM. *Louis Szász*, conseiller au ministère des Finances, et *Charles Mártonffy*, secrétaire au ministère des Cultes et de l'Instruction Publique, ont été promus agrégés à l'université. Le ministre des Cultes et de l'Instruction Publique a, en novembre 1933, mis à la disposition de l'institut un poste d'assistant, et quatre nouveaux postes en 1934. De cette manière, l'institut dispose de cinq employés à titre permanent, dûment choisis et rétribués, choisis par le directeur, pour la plupart parmi les plus remarquables gradués de l'université, mais au nombre desquels se trouve aussi un ingénieur — mécanicien. Depuis le mois d'octobre 1933, l'institut compte à son service un employé spécial pour les besognes de sténographie et dactylographie et a même, en 1934, fait l'acquisition d'un dictaphone.

Les cadres de l'institut se sont donc accrus progressivement et se sont développés organiquement en trois années de travail. Pendant ce temps, son outillage et sa bibliothèque sont arrivés à un haut degré de perfectionnement pratique et son organisation s'est fixée. C'est pourquoi il nous a paru opportun de faire

connaître dans cet opuscule la manière dont il est organisé et dont il fonctionne.

§ 2. Le programme de l'Institut.

Les buts que s'est assignés l'institut sont les suivants :

1. Cultiver le domaine entier des sciences administratives. Sur le terrain de l'étude scientifique de l'administration, on peut constater dans la plupart des pays, au cours du dernier demi — siècle, une regrettable tendance à ne considérer qu'un aspect de la question. Dans les Etats du continent européen, la culture du droit administratif a entièrement relégué au second plan la technique de la science administrative et de l'administration en général, qui depuis la mort de *Lorenz von Stein* a été fortement négligée, bien que ce soit précisément sur ce terrain que depuis les 50 dernières années le développement de l'administration a été le plus grand. Dans le domaine du droit administratif, les progrès accomplis en France sont particulièrement remarquables et l'Allemagne et l'Italie se sont également distinguées. En Hongrie aussi, c'est la tendance dominante. En Angleterre et aux Etats-Unis, par contre, ce n'est que maintenant que se constitue un droit administratif spécial et l'on y consacre beaucoup moins d'énergie qu' à l'organisation et à la conduite scientifiques des affaires, au *scientific management*, qui a pris un puissant développement. Le *scientific management* peut être considéré, comme la continuation directe de la *Verwaltungslehre* de Lorenz von Stein. Les problèmes tant du droit administratif que de la science administrative imposent des devoirs à la science. L'institut travaille à en élaborer la synthèse.

2. Réduire l'écart entre la théorie et la pratique et rétablir les liens entre elles. C'est un phénomène regrettable sur le terrain de notre administration que la pratique a perdu presque entièrement tout contact avec la science, qu'elle est devenue purement empirique, et que de son côté la science n'emprunte que rarement ses propres problèmes à la vie pratique et trop souvent ne fournit pas à la pratique la réponse que seule elle

serait à même de donner. Aussi voit-on la théorie et la pratique rompre l'une avec l'autre et, faute de se connaître réciproquement, s'accroître sans-cesse la distance qui les sépare. L'institut cherche à entretenir des rapports suivis avec la vie de l'administration, dont il tient à gagner la confiance par les services scientifiques qu'il peut lui rendre.

3. Le développement de l'administration dans le sens horizontal, qui signifie un accroissement quantitatif, a entraîné aussi un développement dans le sens de la hauteur, ce qui a — au point de vue qualitatif — fait surgir les nouveaux problèmes que pose la conduite de cette unité organique accrue. On s'est aperçu dans tous les pays que pour rendre l'administration plus économique et en accroître le rendement, le seul moyen consiste à résoudre et diriger selon un plan homogène les importantes questions d'organisation, de personnel et de procédure intéressant l'ensemble de l'administration. Tant que le jeu de ces fonctions, réunies sous la notion d'*administration générale*, est défectueux, le fonctionnement des branches administratives, de l'*administration spéciale*, ne peut non plus atteindre le niveau nécessaire. On constate en même temps que l'employé de l'administration, considéré isolément, ne peut, même en déployant pleinement ses facultés, rendre tous les services dont il serait capable, si l'organisme dont il fait partie et si les autres membres de celui-ci ne sont pas d'assez haut niveau. C'est ce qui justifie l'autre distinction usitée en Amérique entre le rendement individuel (*individual efficiency*) et le rendement de l'office (*operating efficiency*).

Il est nécessaire, tant dans l'intérêt de l'administration en général que dans celui de l'*operating efficiency*, que l'administration ait son centre intellectuel qui en embrasse continuellement l'ensemble et qui, en mettant à profit les enseignements de cette vue générale, travaille à en perfectionner l'organisation et le fonctionnement.

L'élargissement du champ d'activité de l'Etat n' a guère affecté les fonctions législatives et judiciaires et a entraîné plutôt un accroissement de l'administration. L'importance

relative de l'administration parmi les fonctions de l'Etat s'est tellement accrue que le contrôle politique de la législation par la voie de la responsabilité ministérielle et le contrôle juridique des tribunaux à l'intérieur de leur ressort ne sont plus suffisants s'il ne s'y ajoute le contrôle technique de l'administration exercé au sein de celle-ci par des experts.

Ce sont là, dans l'organisation et la conduite de l'administration, autant de problèmes nouveaux, qui ne se posaient pas au temps de Lorenz von Stein. Divers essais empiriques ont lieu dans les plus importants Etats étrangers en vue de la solution pratique de ces problèmes, mais la science ne leur a pas encore accordé l'attention qu'ils méritent et n'a pas encore accompli l'intégration intellectuelle de l'exploitation administrative en grand. Il est hors de doute que les hommes de la science ne peuvent que difficilement arriver à connaître dûment les choses de l'administration, surtout dans les régions supérieures de l'administration générale, mais si cela entrave pour eux la connaissance de ces problèmes, ces derniers ne s'en dressent pas moins sur le chemin de l'administration.

Le V^e Congrès International des Sciences Administratives qui s'est tenu à Vienne en 1933 a voté la proposition, énoncée par le directeur de l'institut, d'inscrire à l'ordre du jour du congrès suivant, qui aura lieu à Varsovie en 1936, la question d'un chef suprême de l'administration et celle de l'administration générale. L'un des buts principaux que se propose l'Institut Hongrois des Sciences Administratives est de travailler à la solution scientifique de cette question.

4. Entreprendre une enquête comparative internationale. L'administration générale est la partie de l'administration qui, du point de vue tant technique que juridique, est commune à toutes les branches, quelles qu'en soient les attributions, et par conséquent caractéristique pour l'ensemble de l'administration. Cependant, les problèmes que nous réunissons sous la notion collective d'administration générale ne caractérisent pas seulement l'administration hongroise, mais toute administration publique. De toute nécessité, les mêmes problèmes se posent

pour les organisateurs et les chefs responsables de toute administration, et c'est pourquoi, en beaucoup de cas, la solution en est d'une valeur générale ou à tout le moins peut aisément être adaptée à d'autres pays. Aussi l'application de la méthode comparative internationale est-elle possible et fructueuse dans le domaine des sciences administratives. Elle est constamment employée par l'Institut Hongrois des Sciences Administratives qui suit avec une attention particulière les systèmes de droit administratif français, italien et allemand ainsi que les résultats atteints par le scientifique management en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique. L'institut ne néglige pas non plus les institutions administratives des quatre Etats voisins.

Le directeur de l'institut a publié dans le numéro de juillet 1933 de *Public Administration* (The Journal of the Institute of Public Administration, Londres) une étude intitulée *International Organisation of Administrative Research*. En outre, au V^e Congrès International des Sciences Administratives, à Vienne, il a soumis une proposition à l'effet de convoquer en des conférences en petit comité les directeurs des instituts nationaux et internationaux des sciences administratives, afin d'échanger leurs expériences et de mettre en harmonie leurs travaux. Le congrès a voté cette motion à laquelle a adhéré M. *Louis Brownlow*, directeur de la *Public Administration Clearinghouse*, ayant son siège à Chicago. Une vingtaine d'experts européens et américains ont été invités par lui à une conférence qui aura lieu en Europe au mois de juillet 1934 ; la *Public Administration Clearinghouse* a pris à sa charge leurs frais de voyage et de séjour.

§ 3. Les travaux de l'Institut.

Les travaux exécutés jusqu'ici par l'institut ou actuellement en cours sont les suivants :

1. Les publications de l'institut (voir plus bas, sous V) rendent compte d'une grande partie des travaux achevés.

2. Les suivantes sont en préparation :

a) L'évolution historique de l'organisme administratif hongrois de 1500 à 1848.

b) L'évolution historique de l'organisme administratif hongrois de 1848 à nos jours.

c) La question des pensions de retraite dans le budget de l'Etat.

d) En quoi consiste l'administration communale hongroise? Etude positive (Fact-finding survey) après examen de l'administration de 50 grandes — communes ou circonscriptions communales.

e) L'administration d'une ville de comitat hongroise. Etude positive sur l'administration de la ville de Csongrád.

f) L'organisation rationnelle des communes.

g) La formation professionnelle pratique des fonctionnaires de l'administration.

3. Des études sont en cours en vue d'élaborer une méthode pour réunir en un système homogène les lois hongroises en vigueur (refonte). Le résultat de ce travail fera l'objet d'une publication.

4. Une étude portera sur l'incorporation des entreprises publiques dans l'organisme de l'administration publique et leur réglementation législative.

5. Le directeur de l'institut a, pendant le premier semestre de l'année scolaire 1933/34, fait sous le titre :

Les voies de l'administration aux Etats-Unis d'Amérique, une série de conférences qui également été réunies en un volume.

6. Aux séances organisées à cet effet entre les collaborateurs de l'institut, les plus importants des thèmes qui ont été discutés étaient les suivants :

a) La rédaction et la publication des règles de droit.

b) L'organisation économique du régime des fournitures dans les pays étrangers.

c) Les conseils économiques nationaux.

d) La méthode de représentation graphique.

e) La justice administrative et ses tendances réformistes.

f) Streiflichter zur amerikanischen Verwaltungsform.

(Lumières sur la réforme administrative en Amérique.)

Rapporteur : Baron *Hugo von Haan*, sous-directeur de l'Institut International d'Organisation Scientifique du Travail (Genève).

g) Les réformes du socialisme national allemand dans le domaine de l'administration et de la constitution.

h) La littérature spéciale fasciste.

i) Compte-rendu d'un voyage d'études aux Etats-Unis.

j) La situation des sciences administratives en Angleterre après la guerre.

k) Tableau des sciences administratives et du droit administratif dans la France d'aujourd'hui.

l) Das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht. (Le droit de procédure administrative autrichien.) Rapporteur : Dr. *Egbert Mannlicher*, président du conseil du tribunal administratif autrichien (Vienne).

m) Le projet de loi sur le nouveau statut municipal de Budapest.

n) Les tendances réformistes dans le domaine de l'acquisition des fournitures par l'administration et le projet de règlement des fournitures publiques.

o) La standardisation dans l'industrie.

p) Les associations de fonctionnaires.

q) Le Whitley — Council anglais.

r) Les tribunaux de simple police et le Conseil des Infractions.

s) La conciliation dans l'industrie.

t) Les machines de bureaux et leur emploi (avec démonstration pratique).

u) L'administration de l'éducation physique.

7. L'institut se tient à la disposition des ministères, l'Union des Villes Hongroises et autres facteurs de l'administration hongroise pour exécuter des études et recherches scientifiques.

8. L'institut se tient à la disposition des instituts étrangers en relation avec lui ainsi que des personnes étrangères pour leur fournir les données et renseignements scientifiques désirés relatifs à l'administration publique.

9. L'institut admet ceux des anciens étudiants qui en font la demande, généralement après qu'ils ont subi les épreuves du doctorat, à collaborer à ses travaux.

10. Le directeur de l'institut utilise les avantages offerts par l'outillage et les travaux de celui-ci à faire fructifier son activité de professeur et crée ainsi des possibilités et des méthodes nouvelles en vue de la formation administrative.

§ 4. Les relations de l'Institut avec l'étranger.

L'institut entretient avec l'étranger les relations scientifiques suivantes :

1. Il est membre de l'Institut International des Sciences Administratives (Bruxelles, 6 rue de la Loi).

2. Il a pris part au V^e Congrès International des Sciences Administratives organisé par ce dernier à Vienne en juin 1933. Le directeur y a fait une conférence sur : *L'Organisation scientifique du Travail dans l'Administration Publique*, parue en français dans la Revue Internationale des Sciences Administratives (année 1933, n^o 3) et en anglais parmi les publications de l'institut (n^o 12.).

3. Il est membre de l'Instituto di Studi Legislativi (Roma, Palazzo di Giustizia.)

4. Il est membre du British Institute of Public Administration (Palace Chambers, Bridge Street, Westminster, S. W. 1. London.)

5. Il entretient un service d'échanges avec le Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Berlin, et avec le Deutscher Gemeindetag.

6. Il est membre de la Gesellschaft für Organisation (G. für O. Berlin, W. 30, Motzstrasse.)

7. Il était membre de l'Institut International d'Organisation Scientifique du Travail (Genève, 2 Boulevard du Théâtre) jusqu'à la disparition de celui-ci, qui cessa d'exister à la fin de 1933.

8. Il est membre du Governmental Research Association (205 Bennet Hall, University of Pennsylvania, Penn, U. S. A.).

9. Il est membre de l'American Political Science Association.

10. Il est membre de l'American Academy of Political and Social Science (3457 Walnut Street, Philadelphia, Penn, U. S. A.).

11. Le directeur collabore à l'Annuaire du Droit Public (1934) publié par l'Institut International de Droit Comparé (Paris, Faculté de Droit).

12. Le directeur est le représentant à titre permanent du gouvernement hongrois auprès de l'Institut International de Coopération Intellectuelle.

§ 5. Publications.

1. Zoltán Magyary : La rationalisation de l'administration hongroise. 1930. 184 p. (en hongrois).

2. Zoltán Magyary : Les mesures destinées à assurer le rendement et l'économie de l'administration hongroise. 1931, 30 p. et 2 sup. (en hongrois).

3. Gyula Hantos : Les bases territoriales de l'administration hongroise. 1931. 14 p. et 56 cartes (en hongrois).

3/a. Gyula Hantos : Administrative Boundaries and the Rationalisation of the Public Administration. 1932 (en anglais).

4. Zoltán Magyary : Le programme de rationalisation de l'administration hongroise. 1932, 20 p. (en hongrois).

6. András Fluck : Le service de notification dans les offices publics de Budapest. 1932, 24 p. et 5 sup. (en hongrois).

7. István Kiss : L'administration des fermes isolées en Hongrie. 1932, 141 p. et 3 cartes (en hongrois avec un résumé anglais).

8. János Martonyi : La justice administrative et son plus récent développement. 1932, 80 p. (en hongrois avec un résumé français).

9. Ferenc Julier : L'organisation et le fonctionnement des états-majors. 1932, 27 p. (en hongrois avec un résumé allemand).

10. vitéz Zoltán Guóthfalvy Dorner : Les conseils économiques nationaux. 1932, 172 p. (en hongrois, avec un résumé français).

11. Zoltán Magyary : The Rationalisation of Hungarian Public Administration. 1932, 21 p. (en anglais).

12. Zoltán Magyary: Scientific Management in Public Administration. Paper presented to the Fifth International Congress of Administrative Sciences in Vienna. 1933. 26 p. (en anglais).

13. Les efforts vers la codification. Exposés aux débats de la Société des Juristes Hongrois par Gabriel Vladár, Zoltán Magyary, Károly Mártonffy et István Oswald. 1933, 84 p. (en hongrois).

14. József Göbel : La réquisition des objets mobiliers par l'administration publique. 1933, 67 p. (en hongrois, avec un résumé allemand).

15. Le miroir de l'administration hongroise. Les affaires de notre administration et ses organes. Rédigé avec la collaboration de Károly Mártonffy, Imre Máté, Imre Némethy et présenté au président du Conseil hongrois par Zoltán Magyary 1932. XXXV et 782 p. (en hongrois, avec un résumé anglais).

§ 6. L'outillage de l'Institut.

L'outillage de l'Institut se constitue conformément au but de celui-ci.

1. L'Institut se propose de servir d'exemple pour l'aménagement pratique, économique et plein de goût de ses locaux. Dans le choix des étagères à livres, meubles et autres pièces de son outillage, il s'efforce d'utiliser de la manière la plus économique l'espace dont il dispose.

2. Il a organisé une petite exposition de technique de bureau comprenant des appareils et des meubles exécutés selon des plans pratiques.

3. L'outillage de l'institut comprend entre autres:

Une collection de cartes administratives.

Les travaux de la section cartographique de l'Office Central r. h. de Statistique.

Les publications de l'Institut National de Cartographie.

Des cartes se rapportant à *toutes* les villes et communes et tous les lieuxdits de Hongrie, à l'échelle de 1 : 75.000 (cartes de l'état-major), soit 122 feuillets.

4. Graphiques et diagrammes.

Ces graphiques et diagrammes concernent l'organisme administratif, les dépenses et recettes du budget de l'Etat, la situation budgétaire des corps autonomes, les chiffres intéressant l'évolution de la vie économique du point de vue administratif.

§ 7. La bibliothèque.

A la fin du mois d'avril 1934, la bibliothèque de l'institut comprenait 2298 ouvrages, en 3942 volumes.

Toutes les années des périodiques et la plus grande partie des livres sont reliés.

Un catalogue par ordre de matières a été dressé selon le système décimal et fut publié.
