

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CG(25)7FINAL
31 octobre 2013

La démocratie locale et régionale en Hongrie

Commission de suivi

Rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE¹)
Devrim ÇUKUR, Turquie (R, SOC)

Recommandation 341 (2013)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Le présent rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Hongrie fait suite à la Recommandation 116 (2002) et à la visite de mai 2012 du Congrès. Le rapport exprime sa satisfaction quant à la ratification par la Hongrie, en juin 2010, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Il déplore cependant que cette avancée soit reléguée au second plan par les réformes récentes ayant entraîné en Hongrie une détérioration du cadre législatif applicable aux questions locales et régionales. Le rapport souligne une profonde préoccupation quant à la tendance générale à une recentralisation des compétences et sur le faible niveau de protection accordé, dans la Constitution, au principe de l'autonomie locale. Il souligne que les collectivités locales de Hongrie dépendent encore lourdement des transferts gouvernementaux et que la procédure de consultation doit être renforcée, de manière à ce que, conformément aux dispositions de la Charte, la consultation se fasse en temps utile et de façon appropriée. Enfin, les autorités locales ne disposent pas d'un droit de recours effectif leur permettant d'offrir une garantie juridique de leurs droits tirés de la Charte.

Il est recommandé que les autorités hongroises prennent des mesures pour garantir l'application du principe de l'autonomie et de l'indépendance financière des collectivités locales et régionales tel qu'il est énoncé dans la Charte. La recommandation encourage aussi fortement les autorités hongroises à définir clairement les compétences des collectivités locales et régionales et à rechercher des solutions pour leur fournir les ressources humaines et matérielles requises. Elle appelle les autorités hongroises à mettre en place, comme le prévoit la Charte, une procédure de consultation effective pour toutes les questions qui concernent directement les collectivités territoriales, et à mettre en place des voies de recours efficaces conférant un droit pour les représentants des collectivités locales d'introduire un recours devant des juridictions afin de protéger leurs droits garantis par la Charte.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/CCE : Groupe Parti Populaire Européen du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Non inscrits

La démocratie locale et régionale en Hongrie

RECOMMANDATION 341 (2013)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, eu égard à :

a. l'article 2, paragraphe 1b, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, selon lequel l'un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. la précédente Recommandation 116 (2002) sur la situation de la démocratie régionale en Hongrie et l'exposé des motifs sur la situation de la démocratie locale et régionale en Hongrie.

2. Sachant que :

a. la Hongrie est membre du Conseil de l'Europe depuis le 6 novembre 1990 et a ratifié le 21 mars 1994 la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée la Charte), qui est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} juillet 1994, puis signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009, et l'a ratifié le 7 juin 2010 ;

b. la commission de suivi du Congrès a chargé M. Artur Torres Pereira et M. Devrim Çukur de préparer et de soumettre un rapport sur la démocratie locale et régionale en Hongrie ; ils ont effectué une visite en Hongrie du 23 au 25 mai 2012³.

3. Les rapporteurs :

a. remercient la Représentation Permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes rencontrées lors de leur visite, pour leur disponibilité et pour les informations apportées. Ils remercient également la délégation hongroise auprès du Congrès, les associations de pouvoirs locaux et régionaux et les responsables du ministère de l'Intérieur qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de cette mission ;

b. saluent la ratification par la Hongrie, le 7 juin 2010, du Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

c. relèvent avec satisfaction le respect du droit d'association des collectivités locales en vue de représenter les intérêts des collectivités locales.

4. Toutefois, les rapporteurs regrettent :

a. l'absence de garantie explicite du principe de l'autonomie locale ni dans la loi organique ni dans la Loi Fondamentale (Constitution);

² Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2013, 1^{ère} séance (voir le document [CG\(25\)7FINAL](#) exposé des motifs), rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Devrim Çukur, Turquie (R, SOC).

³Ils ont été assistés dans leur travail par Mme Anne Gaudin, consultante, maître de conférences en droit public à Sciences Po Bordeaux, et de Mme Stéphanie Poirel, Secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès.

b. le constat d'une très forte recentralisation des compétences, laquelle a notamment conduit à une réduction considérable des compétences auparavant allouées aux collectivités locales ;

c. le non-respect du principe de l'autonomie financière des autorités locales ;

d. le non-respect du principe de l'autonomie locale du fait de la mise en commun au niveau supra communal (district) des compétences des communes de moins de 2 000 habitants opérée à travers des structures administratives, dont le personnel est constitué de fonctionnaires de l'Etat ;

e. l'absence de véritable concertation en pratique, laquelle n'est que formelle, entre le gouvernement et les collectivités locales entravée notamment par l'absence de délais raisonnables ;

f. l'absence d'une voie de recours efficace qui garantisse pleinement la protection de l'autonomie locale, avec un véritable droit de recours étendu des autorités locales pour introduire un recours devant les juridictions internes afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale ;

g. la faible position des comtés tant en ce qui concerne leur cadre institutionnel que leurs fonctions.

5. En conséquence, le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter les autorités hongroises à :

a. réviser la loi organique de manière à garantir expressément le principe d'autonomie locale, conformément à l'article 2 de la Charte, dans la loi et dans son application ;

b. réviser la législation concernant les tâches et les fonctions obligatoires des collectivités locales, de manière à élargir le champ des compétences qui leur sont normalement allouées sur le fondement des principes de décentralisation et de subsidiarité ;

c. accorder une autonomie financière aux collectivités locales pour leur permettre d'exercer leurs compétences de manière adéquate, notamment en réévaluant la part des subventions attribuées par le niveau central vers les collectivités locales de sorte à maintenir l'adéquation de leurs ressources à leurs compétences, et en limitant le contrôle effectué par le niveau central sur la gestion des finances locales de manière à le rendre « proportionné » au sens de l'article 8 de la Charte ;

d. permettre aux collectivités territoriales de disposer des structures et des moyens administratifs nécessaires pour remplir leurs missions, tout en assurant parallèlement le maintien de conseils élus, y compris dans les petites communes ;

e. consulter les collectivités locales et leurs associations, en définissant le(s) partenaire(s) de consultation pour que, dans la pratique, celle-ci soit organisée dans un délai raisonnable et de manière appropriée et efficace, sur toute question d'intérêt pour les collectivités locales ;

f. réviser la législation afin de doter les collectivités locales d'une recours juridictionnel efficace afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences, et garantir la bonne application des principes fondamentaux de l'autonomie locales prévus par la Charte, ratifiée par la Hongrie ;

g. renforcer la position des comtés, notamment à la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe ;

h. à tenir le Congrès informé des suites qui seront données à la présente recommandation.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre la présente recommandation en considération dans le cadre de sa procédure de suivi et des autres activités concernant cet Etat membre.

La démocratie locale et régionale en Hongrie

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION, BUT ET PORTEE DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	INFORMATIONS GENERALES, CONTEXTE POLITIQUE ET EVOLUTION POLITIQUE DE LA HONGRIE DEPUIS LA RECOMMANDATION 116 (2002)	6
2.1.	Informations générales	6
2.2.	Rapports précédents et recommandations.....	7
2.3.	Contexte international et relations avec les pays voisins	8
2.4.	Contexte politique interne	9
2.5.	Fondements constitutionnels et législatifs de l'autonomie locale en Hongrie	9
2.6.	Organisation administrative de la Hongrie.....	10
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DE LA HONGRIE EN MATIERE D'AUTONOMIE LOCALE	12
3.1.	La Constitution et les développements récents.....	12
3.2.	Autonomie locale en Hongrie.....	13
3.2.1.	Dispositions institutionnelles et dévolution des compétences	14
3.2.2.	Statut de la capitale : Budapest	16
3.3.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	17
3.3.1.	Articles 2 et 3 : Le principe et le concept de l'autonomie locale	17
3.3.2.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	19
3.3.3.	Article 5 : Protection des limites territoriales.....	21
3.3.4.	Article 6 : Structures administratives	21
3.3.5.	Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif.....	22
3.3.6.	Article 9 : Les ressources financières	25
3.3.7.	Article 10 : Le droit d'association	27
3.3.8.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	27
3.3.9.	Article 12 : Engagements- éventuelles « réserves » formulées par l'Etat	28
3.4.	Analyse de la situation de la démocratie régionale	29
3.4.1.	L'échelon régional en Hongrie	29
3.4.2.	La coopération transfrontalière en Hongrie	30
4.	CONCLUSIONS	30
	Annexe 1 – Informations communiquées à la délégation pendant la visite sur la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional en Hongrie.	33
	Annexe 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Hongrie (23-25 mai 2012)	36

1. INTRODUCTION, BUT ET PORTEE DE LA VISITE, MANDAT

1. Selon l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès »), prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. Selon les principes généraux définis dans la Résolution 307 (2010) du Congrès, les missions de suivi du Congrès ont l'objectif global de garantir que les engagements pris par tous les Etats membres ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après "la Charte", STE n° 122) sont entièrement respectés. Ces missions cherchent aussi à déterminer dans quelle mesure les Etats répondent au Cadre de Référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe, adopté par la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales à Utrecht, en novembre 2009.

3. La Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990. Elle a signé la Charte le 6 avril 1992 et l'a ratifiée sans réserve le 21 mars 1994. Elle est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} juillet 1994.

4. La Hongrie a fait partie des premiers pays à signer le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 7 juin 2010. Elle a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (le 21 mars 1994), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (le 26 avril 1995) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (le 25 septembre 1995).

5. La commission de suivi a nommé M. Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/DC) et M. Devrim Çukur, Turquie (R, SOC), en tant que rapporteurs, pour évaluer l'état de la démocratie locale et régionale en Hongrie. Ils ont été chargés de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale sur ce pays. Lors de cette visite, les deux corapporteurs étaient assistés de Mme Anne Gaudin, maître de conférences en droit public à l'Institut de sciences politiques de l'Université de Bordeaux, et d'un membre du secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès s'est rendue en Hongrie du 23 au 25 mai 2012 où elle a rencontré des personnalités et des élus des différents niveaux de gouvernement à Budapest, Gödöllő, Szentes et Szeged.

7. La délégation a rencontré des représentants des associations nationales des collectivités locales, des membres de la Commission des droits de l'homme, des minorités et des affaires religieuses du Parlement, ainsi que des membres de la Commission des pouvoirs locaux et du développement régional du Parlement. Elle s'est entretenue avec le ministre de l'administration publique territoriale et des élections, ainsi qu'avec les secrétaires d'Etat à l'administration d'Etat et à l'administration territoriale, le Président de la Cour constitutionnelle, le Président du bureau d'audit de l'Etat, et des membres du commissariat aux droits de l'Homme. Elle s'est également rendue à l'hôtel de ville de la capitale Budapest où elle a rencontré de nombreux membres du conseil municipal et des représentants des minorités. Elle s'est enfin rendue dans les communes de Gödöllő, de Szentes, ainsi qu'au conseil du comté de Csongrád. (voir le programme détaillé joint en annexe du présent rapport).

8. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation Permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes rencontrées lors de leur visite, pour leur disponibilité et pour les informations apportées. Ils remercient également la délégation hongroise auprès du Congrès, les associations de pouvoirs locaux et régionaux et les responsables du ministère de l'Intérieur qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de cette mission.

2. INFORMATIONS GENERALES, CONTEXTE POLITIQUE ET EVOLUTION POLITIQUE DE LA HONGRIE DEPUIS LA RECOMMANDATION 116 (2002)

2.1. Informations générales

9. La Hongrie est située au centre de l'Europe, dans le bassin des Carpates, entourée des Alpes, des Carpates et de la Chaîne dinarique. Sa superficie occupe environ 1 % du continent européen. L'étendue maximale de la Hongrie est de 268 km entre le nord et le sud et de 528 km de l'est à l'ouest. La longueur totale de ses frontières est de 2 242 km.



10. La Hongrie est un pays d'une surface de 93 028 Km² dont la population au dernier recensement en 2011 est de 9 985 722 habitants (à l'occasion de ce 15^e recensement, la Hongrie est passée en dessous de la barre symbolique de 10 millions d'habitants). La Hongrie est membre de l'Union européenne depuis mai 2004. Sa monnaie est le forint. La langue officielle est le Hongrois. 13 minorités sont reconnues par la loi. Les groupes qui sont considérés comme des groupes nationaux conformément aux règlements de la loi sur les minorités sont, par ordre alphabétique : Allemands, Arméniens, Bulgares, Croates, Grecs, Roms, Polonais, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens⁴. Bien que, d'après le recensement national de 2001, seulement 3,1 % de la population hongroise appartienne à une minorité, le gouvernement hongrois estime que la plus grande minorité du pays, les Roms, compte entre plus de 450 000 et 600 000 membres⁵, tandis que les estimations moyennes du Conseil de l'Europe placent leur nombre à 750 000⁶.

11. Budapest, la capitale de la Hongrie, est née de l'unification en 1873, de trois villes : Buda, Pest et Obuda. Avec plus de deux millions d'habitants, elle est le centre du pays non seulement du point de vue administratif, mais aussi culturel, scientifique, industriel, commercial, et constitue un nœud ferroviaire et routier.

12. Le chef de l'Etat est le président, élu pour un mandat de 5 ans par le Parlement. Depuis le 2 mai 2012 le président est János Áder. Il ne fait pas partie du pouvoir exécutif mais il symbolise l'unité de la Nation et veille au respect du fonctionnement démocratique des institutions. Il signe les lois adoptées par le Parlement, devant lequel il peut les renvoyer. Il peut aussi soumettre une loi à la Cour constitutionnelle pour examen. En fonction du résultat des élections législatives, il fait une recommandation sur l'élection du Premier ministre, qui est ensuite élu par le Parlement. Les ministres sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat, sur proposition du Premier ministre.

13. Dans le système parlementaire établi par la Constitution, le Gouvernement est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif et il en est responsable devant l'Assemblée nationale.

⁴ Voir EuroMosaic http://ec.europa.eu/languages/documents/hu_fr.pdf

⁵ Voir le rapport du Gouvernement hongrois au Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/HUN/3, paragraphe 78.

⁶ Données disponibles à cette adresse : <http://hub.coe.int/web/coe-portal/roma/>.

Les tâches et compétences du pouvoir exécutif sont définies par défaut⁷. La Constitution dispose de façon concrète et exhaustive des compétences des autres organes mais s'agissant du Gouvernement, elle ne prescrit que des tâches générales de direction et d'organisation. Pour ce qui est des tâches à accomplir en commun avec d'autres organes, la Constitution ne comporte que des dispositions relatives au partage des compétences.

14. La nouvelle Loi fondamentale prévoit explicitement que le fonctionnement de l'Etat hongrois repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. Son article 15 identifie le gouvernement en tant qu'organe général du pouvoir exécutif, dont les responsabilités et les compétences incluent toutes les questions qui ne sont pas expressément déléguées par la Loi fondamentale ou un autre texte législatif.

15. La Loi fondamentale énonce le principe de séparation des pouvoirs de l'Etat et désigne tous les organes dépositaires de ces pouvoirs ; ainsi, son article 15 dispose expressément que le gouvernement est l'organe général du pouvoir exécutif.

16. La Loi fondamentale ne détermine pas les différentes branches du pouvoir étatique, et n'en nomme qu'une, prévoyant que « le gouvernement est l'organe général du pouvoir exécutif ». La Loi fondamentale n'attribue donc pas le pouvoir législatif à un organe déterminé mais elle énumère les compétences d'établir et de réviser la constitution et d'adopter les lois parmi les compétences de l'Assemblée nationale, organe suprême de la représentation du peuple. Concernant les tribunaux la Loi fondamentale prévoit qu'ils « exercent une activité juridictionnelle » mais ne leur donne pas la qualité de branche autonome du pouvoir étatique⁸.

2.2. Rapports précédents et recommandations

17. La Hongrie a fait l'objet d'une mission de suivi en 2002, qui a conduit à la Recommandation 116 (2002) sur la démocratie régionale en Hongrie. Dans cette recommandation⁹, le Congrès, ayant pris note que la régionalisation du pays avait été prévue dans les programmes du gouvernement, regrettait que le système très complexe de l'administration publique et des collectivités territoriales en Hongrie n'ait pas répondu complètement aux exigences de la démocratie régionale à la lumière du principe de subsidiarité.

18. Il recommandait de clarifier la répartition des responsabilités et des tâches entre l'Etat, les structures régionales, les villes et les communes, et de définir les origines des compétences à confier au niveau régional.

19. Le Congrès demandait également à la Hongrie d'exprimer une option claire en faveur de la création d'un seul niveau régional et de créer, dans cette perspective, des régions répondant aux besoins de la société démocratique et du développement économique, et de les doter de compétences propres, d'organes élus autonomes, de ressources budgétaires propres et suffisantes selon les critères esquissés dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale.

20. Dix ans après cette recommandation, la délégation constate que l'évolution vers l'autonomie régionale n'est plus à l'ordre du jour. Un transfert des compétences des collectivités territoriales vers l'Etat est au contraire opéré.

21. La Commission européenne pour la démocratie et le droit (mieux connu sous le nom de « Commission de Venise » utilisé ci-après) a rendu en juin 2011, à l'occasion de sa 87^e session plénière, un avis sur la nouvelle constitution de la Hongrie¹⁰ qui a été lu avec une très grande attention par les membres de la délégation et a fait l'objet d'échanges avec ses interlocuteurs. La Commission de Venise a en effet signalé les articles 31 à 35 de la nouvelle Constitution consacrés aux collectivités locales, s'inquiétant, en particulier, de l'absence de référence au principe de l'autonomie locale.

⁷ Article 15.1 de la Loi fondamentale : « Le Gouvernement est l'organe général du pouvoir exécutif, ses prérogatives englobent tout ce qui ne relève pas expressément de la compétence d'un autre organe en vertu de la Loi fondamentale ou de toute autre norme juridique. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale. »

⁸ Source : Jozsef Petretei : Le pouvoir exécutif dans la nouvelle Loi fondamentale de la Hongrie Revue d'études politiques et constitutionnelles, numéro spécial 1-2012 <http://www.est-europa.univ-pau.fr/images/archives/2012-Hongrie/jozsef-petretei.pdf>

⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=888249&Site=COE>

¹⁰ [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-f.pdf)

2.3. Contexte international et relations avec les pays voisins

22. L'état de l'économie hongroise a une forte influence sur ses relations avec les institutions européennes et internationales. Après une rapide période de transition entre 1990 et 1994, la Hongrie a connu une très forte croissance économique et un afflux d'investisseurs étrangers.

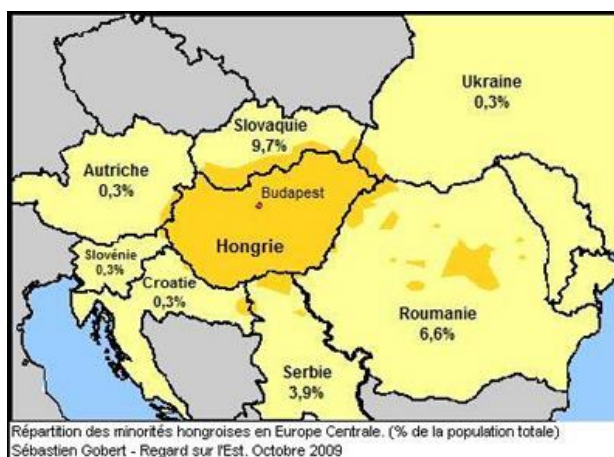
23. Elle a été très durement touchée par la crise en 2008. Le déficit annuel des autorités locales s'est considérablement aggravé après 2008 suite aux conséquences engendrées par la crise financière mondiale et à la réduction sensible des ressources financières des collectivités locales. En conséquence, la Hongrie a bénéficié, en octobre 2008, d'un plan de 20 milliards d'euros (12,3 milliards d'euros prêtés par le FMI ; 6,5 par l'Union européenne et 1 milliard par la Banque mondiale).

24. L'économie hongroise est lourdement endettée et la crise économique et l'état des finances publiques pèsent fortement sur le débat public. La question de la souveraineté économique de la Hongrie et des contraintes imposées par les institutions européennes et internationale a été au cœur de la campagne électorale. Le parti majoritaire a orienté sa politique dans le sens d'une sortie de crise pour la Hongrie sans aide extérieure, et ce, en dépit d'une dette souveraine s'élevant à plus de 82 % du PIB du pays, des coûts croissants générés par le financement de cette dette et de prévisions de croissance très alarmantes.

25. A la fin de l'année 2011, le parlement hongrois a adopté deux lois en dépit de l'avis contraire et explicite de la Commission européenne : la loi dite « de stabilité financière », adoptée le 23 décembre 2011, qui instaure un système fiscal à taux d'imposition uniforme, et la loi sur la Banque nationale hongroise, qui établit un contrôle politique direct sur cette institution. Grâce à cette loi, le Gouvernement peut puiser dans les réserves de devises de la banque centrale sur les négociations avec l'UE ou le FMI échouent. Une telle mesure déstabiliserait encore davantage le forint hongrois et aurait des conséquences sur l'ensemble de l'Eurozone.

26. Ces lois organiques (dites « lois cardinales ») qui ne pourront être modifiées qu'à une majorité des deux tiers qui sera certainement extrêmement difficile à réunir dans l'avenir. Cette situation a conduit la Commission européenne le 11 janvier 2012 à avertir la Hongrie qu'elle pourrait encourir des pénalités liées à son incapacité à réduire son déficit budgétaire sous les revendications du pacte de stabilité et de croissance, et à lancer une procédure d'infraction le 17 janvier. Les relations de la Hongrie avec le FMI sont aussi difficiles.

27. La question de la nationalité hongroise est aussi un sujet qui influence les relations de la Hongrie avec les Etats voisins. La Hongrie compte 10,3 millions d'habitants. Trois millions et demi de Hongrois vivent à l'étranger dans le bassin des Carpates et un million plus loin encore, notamment aux Etats-Unis. Les minorités hongroises les plus importantes se trouvent dans les pays limitrophes, en Roumanie, deux millions (1,2 million, 6,5 % de la population selon le recensement roumain de 2011¹¹), Slovaquie, environ 600 000 (11 % de la population), Voïvodine 400 000 (340 000 selon le recensement serbe, 3,5 %) Ukraine 200 000 (163 000 soit 0,3 % selon le recensement ukrainien). Il existe de petites communautés en Croatie et Slovénie (Voir la carte ci-dessous).



¹¹ Institut national de la statistique : <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>

28. Durant la campagne électorale, l'actuel Premier ministre avait annoncé qu'il accorderait la nationalité hongroise aux 3,5 millions de personnes appartenant à des minorités hongroises vivant en dehors des frontières de la Hongrie. La nationalité des personnes appartenant à des minorités hongroises avait conduit à la tenue d'un référendum populaire en 2004, déjà à l'initiative du FIDESZ alors dans l'opposition. Moins de 40 % des électeurs s'étaient déplacés et le scrutin avait été annulé. Six ans plus tard, une loi votée dès l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement (dès mai 2010, l'élection législative ayant eu lieu en avril) est entrée en vigueur en janvier 2011, supprimant la condition de résidence pour l'acquisition de la nationalité hongroise et facilitant la naturalisation des personnes « dont l'ascendant était Hongrois ou qui estime probable son origine hongroise et démontre une connaissance de la langue hongroise ».

29. La question des minorités hongroises dans les pays limitrophes (en particulier en Roumanie, en Serbie et en Slovaquie), ainsi que celle des minorités vivant sur le territoire hongrois, sont des sujets sur lesquels le Conseil de l'Europe garde un regard attentif.

2.4. Contexte politique interne

30. Les 386 députés hongrois ont été élus en 2010 pour quatre ans, selon la loi électorale alors en vigueur, par un scrutin mixte qui mêlait scrutin majoritaire et proportionnel. 176 députés ont été élus dans 176 circonscriptions uninominales, 146 députés ont été élus dans des circonscriptions territoriales (représentant les comtés et la capitale) et 64 ont été élus sur les listes nationales dites « de compensation » présentées par les partis.

31. Ces élections législatives qui se sont tenues en avril 2010 se sont déroulées en deux tours et ont donné au FIDESZ-KDNP 263 sièges. Le MSZP (parti socialiste hongrois) a remporté 59 sièges, et le Jobbik (parti d'extrême-droite fondé en 2003) est entré pour la première fois au parlement avec 47 sièges. Un parti de création récente, le LMP (gauche écologiste) est représenté avec 16 sièges.

32. Le FIDESZ dispose donc d'une majorité de 68 % des sièges, supérieure aux deux tiers, qui lui permet de réaliser son programme mais également de transformer les institutions hongroises grâce à la révision de la Constitution. Le premier ministre, membre fondateur du FIDESZ, a déjà occupé ce poste entre 1998 et 2002.

33. Une nouvelle loi électorale a été adoptée en décembre 2011 par le Parlement. Ce texte prévoit un changement radical du mode de scrutin pour les élections législatives qui sera désormais un scrutin à un seul tour. Le nombre de députés sera largement réduit, passant de 386 à 199. Cette modification du mode de scrutin s'est accompagnée d'un important redécoupage électoral. Le cumul d'un mandat local avec un siège de député, aujourd'hui assez répandu après avoir été interdit dans les années 90 sera désormais impossible. Le Parlement hongrois est un Parlement monocaméral, et certains des interlocuteurs rencontrés par la délégation ont manifesté des inquiétudes quant à la prise en compte, à l'avenir, des intérêts locaux par le législateur. Les associations d'élus locaux (particulièrement nombreuses en Hongrie) devront être particulièrement actives et efficaces pour faire valoir leur point de vue.

2.5. Fondements constitutionnels et législatifs de l'autonomie locale en Hongrie

34. Fort de son exceptionnelle majorité au Parlement, le FIDESZ a fait adopter par le Parlement une nouvelle Constitution (dite Loi fondamentale), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

35. Dans les premiers mois de son arrivée au pouvoir, la nouvelle majorité a fait adopter une cinquantaine de lois.

36. En accord avec la nouvelle Loi fondamentale, beaucoup de ces réformes se font par des lois organiques pour lesquelles une majorité des deux tiers est requise. En vertu de la règle du parallélisme des formes, seule une nouvelle majorité des deux-tiers pourra donc revenir sur ces textes.

37. La visite de la délégation s'est donc déroulée dans un contexte de réformes¹² dont beaucoup sont encore en cours, particulièrement pour ce qui concerne les relations entre l'Etat et le gouvernement local et régional.

38. En particulier, la loi organique n° CLXXXIX sur le Gouvernement local (Cardinal Act on Local Governments in Hungary) du 21 décembre 2011 a profondément modifié la logique de l'organisation administrative de la Hongrie et demande, pour sa mise en œuvre concrète, des textes d'application en cours d'élaboration. Les services compétents du ministère de l'Intérieur estiment qu'il faudra un an ou deux pour mettre en œuvre la réforme de l'administration locale. Les rapporteurs demeurent sceptiques sur cette échéance et pensent qu'un délai plus long sera nécessaire pour une telle réforme.

39. En particulier, la question fondamentale des ressources du gouvernement local est encore en discussion. Cette question méritera une attention soutenue dans les années à venir, dans un contexte de crise économique, de baisse des ressources fiscales et de demande sociale accrue. La péréquation des ressources, l'autonomie fiscale, seront des enjeux essentiels pour le futur.

2.6. Organisation administrative de la Hongrie

40. A la chute du régime communiste en 1990 la Hongrie a fait le choix d'une organisation administrative et politique laissant une place importante au pouvoir local, perçu comme un lieu essentiel d'expression de la démocratie. Les structures locales en Hongrie sont les communes, les comtés, les villes-comtés et la ville de Budapest, les structures de droit commun étant les communes et les 19 comtés.

41. Une part importante des compétences exercées alors par l'Etat ont été confiées à des autorités locales, et notamment aux communes. Conformément à la réglementation antérieure, les communes se sont vu confier en particulier, l'enseignement primaire, mais aussi l'assainissement et la distribution de l'eau, de l'entretien de la voirie, des transports publics locaux, du développement local, de la protection de l'environnement, du plan d'occupation des sols, de la protection contre l'incendie et de la protection des droits des minorités, soit des compétences essentielles pour le quotidien des citoyens.

42. On peut noter que la loi électorale prévoit l'élection distincte du maire et de son conseil municipal, ce qui peut conduire à une « cohabitation » politique locale. Le contrôle des actes est assuré par un secrétaire de mairie employé par la commune en tant que chef de l'administration. S'il constate une illégalité et que le conseil municipal ou le maire refusent de modifier leur décision, ce secrétaire saisit l'Office d'administration publique. Il a l'obligation formelle d'indiquer s'il conteste la légalité d'un acte municipal. Le contrôle juridique des collectivités locales est de la compétence exclusive des offices gouvernementaux du comté (anciens services administratifs du comté).

43. Une forte proportion de Hongrois vivent dans des villes, dans un cadre institutionnel particulier, car 60 % de la population vit dans les 139 villes dont la population est supérieure à 10 000 habitants. Les villes-comtés ont un statut spécifique : elles cumulent les compétences de la commune et celle du comté. Elles ont connu un fort développement dans les années quatre-vingt-dix. Leurs habitants votent pour leur conseil, mais pas pour celui du comté dans lequel elles sont situées.

44. La ville de Budapest rassemble environ un cinquième des habitants de la Hongrie. Elle est organisée en 23 arrondissements.

45. Les élections locales sont organisées à l'automne suivant les élections législatives. Les dernières élections locales ont donc eu lieu en octobre 2010. La loi électorale a été modifiée par la majorité législative nouvellement élue, rendant plus difficile la participation des petits partis.

46. Le mode de scrutin pour les élections locales dépend de la taille de la commune. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, il s'agit d'un scrutin mixte parallèle à finalité proportionnelle. Il s'agit d'un système qui combine un scrutin majoritaire uninominal par circonscription et un scrutin permettant l'attribution de sièges de compensation. Les sièges compensatoires sont répartis sur la base des restes de suffrages non utilisés pour la répartition des sièges dans les circonscriptions.

¹² Voir le programme des réformes paru en avril 2012 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_hungary_en.pdf

47. Les sièges compensatoires sont soit ceux qui n'ont pu être répartis au quotient dans les circonscriptions, soit un nombre de sièges prédéterminé réservés exclusivement à la compensation. Les circonscriptions sont conçues de manière à diviser le territoire de la localité en respectant la diversité ethnique, religieuse et sociale.

48. La composition des conseils municipaux varie selon la taille des localités :

- entre 10 000 et 25 000 habitants : 8 membres élus par scrutin majoritaire uninominal par circonscription et 3 membres issus des listes compensatoires ;
- jusqu'à 50 000 habitants : 10 membres élus par scrutin majoritaire uninominal par circonscription et 4 membres issus des listes compensatoires ;
- jusqu'à 75 000 habitants : 12 membres élus par scrutin majoritaire uninominal par circonscription et 5 membres issus des listes compensatoires ;
- jusqu'à 100 000 habitants : 14 membres élus par scrutin majoritaire uninominal par circonscription et 6 membres issus des listes compensatoires ;
- plus de 100 000 habitants : une circonscription supplémentaire doit être délimitée à chaque tranche de 10 000 habitants supplémentaires et les élus des listes compensatoires augmentent d'un membre à chaque tranche de 25 000 habitants supplémentaires.

49. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, l'on a recours au panachage : l'électeur peut composer sa propre liste, en classant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Il peut donc voter pour des candidats d'un même parti, ou choisir des candidats de partis opposés. Les candidats élus sont ceux ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages :

- jusqu'à 100 habitants : 2 membres ;
- jusqu'à 1 000 habitants : 4 membres ;
- jusqu'à 5 000 habitants : 6 membres ;
- jusqu'à 10 000 habitants : 8 membres.

50. Afin de permettre la gestion des fonds européens, la Hongrie s'est dotée de 7 « régions statistiques de développement » qui ne sont que des structures administratives de gestion. En janvier 2013, les comtés (voir ci-dessous) devraient être en mesure d'assurer cette gestion et ces « régions statistiques de développement » devraient disparaître.

51. L'autre échelon local essentiel (qui correspond à un niveau régional selon la nomenclature du Conseil de l'Europe) est le comté, qui a constitué jusqu'en 1990 le fondement de l'administration territoriale en Hongrie (depuis le XI^e siècle). Les comtés jouaient un rôle central en Hongrie à l'époque communiste, mais ils sont devenus des entités au poids assez faible après 1990. Ils disposent de peu de compétences et ne peuvent pas lever d'impôts. Par le passé, les comtés étaient en charge de la santé publique, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui, ce domaine relevant depuis 2011 de la compétence du gouvernement central.

52. Le conseil du comté est élu au suffrage universel direct, sur des listes présentées par des partis politiques ou des associations, et ses membres élisent le chef de l'exécutif en leur sein. Comme pour les communes, le chef de l'administration est désigné et rémunéré par le comté.

53. La Hongrie compte 19 comtés.



54. La loi organique CLXXXIX sur le Gouvernement local (Cardinal Act on Local Government) du 21 décembre 2011, sans remettre en question ces structures, a apporté d'importantes modifications à leurs compétences et à la répartition des pouvoirs entre les pouvoirs locaux et l'Etat. (voir *infra*)

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DE LA HONGRIE EN MATIERE D'AUTONOMIE LOCALE

3.1. *La Constitution et les développements récents*

55. Le principe d'autonomie locale était présent dans l'ancienne constitution hongroise et suffisamment assuré par les textes législatifs comme le montre le rapport de suivi de 2002. L'autonomie locale était considérée comme un des fondements du système démocratique hongrois, qui se voulait bipolaire. La situation est très différente en 2012.

56. La nouvelle Constitution hongroise est d'inspiration très « dualiste » : elle ne contient, comme l'a noté la Commission de Venise, aucune référence à des instruments juridiques internationaux, y compris aux textes internationaux de protection des droits de l'homme. Elle ne fait donc pas référence à la Charte, qui fait néanmoins partie des obligations internationales de la Hongrie. La Cour constitutionnelle a eu à sept reprises à interpréter et appliquer la Charte ; mais dans aucune de ces décisions elle n'a constaté de conflit entre une législation nationale et le texte de la Charte. La délégation n'a malheureusement pas été en mesure d'examiner les arrêts concernés, uniquement disponibles en hongrois. Lors de la visite, le président de la Cour constitutionnelle a indiqué aux rapporteurs que « puisque la Charte a été incorporée dans le système juridique hongrois par la loi XV de 1997, la Cour constitutionnelle accorde à la Charte le statut d'un traité international. En conséquence, elle peut examiner, de sa propre initiative ou sur requête, la conformité d'une disposition de droit interne infraconstitutionnel avec un article spécifique de la Charte.

57. La Commission de Venise, lorsqu'elle a examiné la Loi fondamentale de la Hongrie, a relevé l'absence de référence à l'autonomie locale dans le nouveau texte constitutionnel¹³ :

« L'article 31.1 de la nouvelle Constitution dispose que « La Hongrie dispose de collectivités locales aux fins de la gestion des affaires publiques locales et de l'exercice du pouvoir public », sans toutefois mentionner le principe de l'autonomie locale. La Commission de Venise rappelle que la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), qui lie la Hongrie, impose le respect d'un certain nombre de principes fondant la démocratie locale en Europe, avec en première place celui de l'autonomie locale.

¹³ [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-f.pdf) Page 24

L'article 2 de la CEAL prévoit que « [L]e principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution. » Il serait souhaitable que la loi organique qui définira les règles de fonctionnement des collectivités locales en fasse dûment mention et reprenne d'autres grands principes de la CEAL (subsidiarité, autonomie financière, proportionnalité entre les ressources et les compétences, protection juridique des collectivités locales, limitation du contrôle administratif exercé sur elles), avec des garanties suffisantes pour leur respect effectif. »

58. Interrogé sur ce point par les rapporteurs, le président de la Cour constitutionnelle a souligné que l'article 31 de la Loi fondamentale prévoit que la Hongrie établit des pouvoirs locaux pour administrer les affaires publiques et exercer des pouvoirs publics au niveau local. Il a par ailleurs indiqué au sujet de la décision 22/2012 que la Cour constitutionnelle peut se référer aux décisions antérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale « relatives aux valeurs essentielles, aux droits de l'homme, aux libertés et aux institutions constitutionnelles qui n'ont pas été fondamentalement modifiés ». La délégation souhaite souligner que seule une référence systématique au principe de l'autonomie locale répond à l'obligation légale acceptée par la Hongrie au titre de l'article 2 de la Charte. En outre, la délégation constate que l'article 31 de la Loi fondamentale, s'il garantit en effet l'existence de structures locales, ne donne en revanche aucune garantie quant aux compétences et à l'autonomie de ces « pouvoirs locaux ».

59. Dans sa réponse écrite aux questions de la délégation, la Cour constitutionnelle a souligné que la protection conférée aux pouvoirs locaux par l'article 32 de la Loi fondamentale, qui énonce les compétences de ces pouvoirs, et définie plus en détail par la loi organique, était de nature à garantir ce principe d'autonomie. L'article 32 dispose par ailleurs que ces compétences doivent s'exercer « dans les limites de la loi », ce qui crée un risque d'atteinte à l'autonomie locale au moyen de la loi. Toutefois, d'après le Président de la Cour constitutionnelle, cette expression doit être interprétée comme une référence au principe de la prééminence du droit, en vertu duquel les autorités de l'Etat tout autant que les collectivités locales sont tenues de respecter la loi. Les rapporteurs souhaitent souligner que, si cette formulation n'est pas en elle-même contraire aux dispositions de la Charte, qui utilise elle-même une telle formulation, elle ne justifie cependant pas une centralisation des responsabilités et des fonctions aussi intensive que celle qui est opérée actuellement en Hongrie. A cet égard, la délégation rappelle que la Charte exige de promouvoir des valeurs et des principes qui supposent de préserver une véritable démocratie locale (et régionale). La recentralisation en cours, pour ce qui concerne la démocratie locale, est un signe négatif.

60. Cette éventualité est d'autant plus préoccupante que le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle sur le législateur est très « en retrait » depuis un amendement voté en 2010 et repris par la Loi fondamentale de 2011. La Cour peut évaluer la constitutionnalité de toutes les lois, mais celles qui concernent le budget central, les impôts nationaux, les droits de timbre et contributions, les droits de douane et les conditions centrales dont sont assortis les impôts locaux ne peuvent être révisées qu'en cas de violation des droits à la vie et à la dignité humaine, à la protection des données à caractère personnel, à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou des droits liés à la citoyenneté hongroise.

61. La nouvelle Constitution a introduit le droit de recours constitutionnel individuel, ce dont s'est félicitée la Commission de Venise. Les rapporteurs considèrent que l'institution du recours constitutionnel devrait être modifiée, afin de permettre également aux collectivités locales d'introduire de tels recours.

3.2. Autonomie locale en Hongrie

62. Une forte autonomie des pouvoirs locaux était inscrite dans la Constitution hongroise, remise en question par la nouvelle Loi fondamentale et par la loi organique CLXXXIX sur le Gouvernement local (Cardinal Act on Local Government) du 21 décembre 2011. Le contexte économique difficile est mis en avant par le gouvernement qui invoque un souci de rationalisation des structures et de diminution des dépenses publiques locales.

63. La délégation comprend la volonté politique du Gouvernement pour réduire la dette publique, ainsi que les mesures qui ont été prises en ce sens. Cela étant, les rapporteurs soulignent que le principe de l'autonomie locale et les fondements de la démocratie locale et régionale ancrés dans la Charte ratifiée par la Hongrie, ne doivent pas être enfreints par de telles mesures.

64. Dans le contexte économique difficile que connaît la Hongrie, de nombreuses grandes villes sont très endettées, et beaucoup de petites communes peinent à exercer leurs compétences : beaucoup d'entre elles ont dû avoir recours à des aides de l'Etat pour boucler leur budget. Elles ont de plus en plus de mal à recourir à l'emprunt, qui doit être autorisé par le gouvernement. L'inflation reste forte dans des secteurs qui ont un impact direct sur leurs budgets. Et les co-financements demandés par les politiques structurelles reposent aussi sur elles. 60 à 65 % des structures du gouvernement local sont dans une situation financière difficile, et 10 à 15 %, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur (20 % selon les associations du gouvernement local), dans une situation critique.

65. Face à cette situation financière difficile pour le gouvernement local, le nouveau gouvernement a choisi une solution radicale, qui consiste à prendre en charge directement les services publics les plus coûteux. La santé et la protection sociale, avec également l'éducation, représentent 86 % des dépenses du gouvernement local¹⁴.

66. Les compétences des municipalités en matière d'enseignement primaire et celles des comtés dans le domaine de la santé ont été presque totalement transférées à l'Etat. Les collectivités locales n'exerceront donc plus leurs compétences les plus coûteuses, qui sont dorénavant prises en charge par l'Etat. Les comtés ont ainsi perdu leurs compétences principales touchant à la gestion du quotidien des populations, mais conservé (article 7 de la loi CLXXXIX de 2011) leurs compétences plus générales en matière d'aménagement du territoire et de développement régional et économique, touchant à des projets à long terme. Les communes conservent la gestion des bâtiments et des équipements scolaires, mais ne seront plus compétentes pour ce qui concerne les enseignants et les responsables des établissements scolaires. L'Etat sera donc désormais décideur, sur la nomination des enseignants, l'ouverture et la fermeture des classes, et définira également les programmes, c'est-à-dire le contenu des enseignements.

67. L'organisation locale de la Hongrie repose, pour l'instant, majoritairement sur ses 3100 communes. Souvent de très petite taille elles manquent de moyens pour assurer leurs missions de services publics locaux. Plus de 1 700 communes comptent moins de 1 000 habitants¹⁵, dont un tiers de ces 3.100 municipalités compte moins de 500 habitants. Ces très petites communes, plus encore que les autres, ont beaucoup de mal à faire face à la crise économique.

<u>Nombre de municipalités :</u>	<u>Nombre d'habitants :</u>
103	en-dessous de 100
473	entre 100 – 300
462	entre 300 – 500
683	entre 500 – 1 000
1 721	1 000 et plus

68. Pour faire face à cet important émiettement communal, la loi organique CLXXXIX de décembre 2011 sur le gouvernement local impose un regroupement des structures administratives de ces petites communes de moins de 2 000 habitants.

3.2.1. *Dispositions institutionnelles et dévolution des compétences*

69. La transition démocratique de 1990 a mis en place un système institutionnel dans lequel les pouvoirs locaux, et en particulier les communes, tenaient une place importante. Détenteurs de compétences étendues, les pouvoirs locaux ont pu être considérés comme étant, avec l'Etat, le deuxième pilier d'une démocratie qui se voulait bipolaire.

70. Après 1990, au moment de la transition démocratique, ils ont ainsi été chargés de nombreuses compétences qu'ils ont exercées soit en propre soit par délégation de l'Etat.

¹⁴ Source : Cour nationale des comptes, Résumé du suivi 2011 de la situation financière et du système de gestion des collectivités locales.

¹⁵ Source : « Gouvernements locaux en Hongrie », Zoltan SZENTE, dans « les pouvoirs locaux dans les Etats membres de l'UE », Chapitre 12 (uniquement disponible en anglais)

71. Ainsi les communes, qui sont au cœur de la démocratie locale, étaient chargées en propre de :

- L'assainissement et la distribution de l'eau
- L'entretien de la voirie
- Les transports publics locaux
- L'hygiène publique et les prestations sociales
- L'enseignement primaire
- Le développement local
- La protection de l'environnement
- Le plan d'occupation des sols
- La protection incendie
- La protection des droits des minorités

72. Les comtés avaient un rôle majeur à l'époque communiste puisque, alors que leurs conseils n'étaient pas élus, ils exerçaient un droit de tutelle, sur les communes. Ils ont perdu beaucoup de poids après 1990. Leur ancienneté historique est certaine, et leurs représentants sont fiers de rappeler que les comtés remontent au XIe siècle.

73. Cependant, disposant de peu de compétences, leur rôle a été miné par l'émergence des villes à statut de comtés (au début des années quatre-vingt-dix), dont le budget est souvent beaucoup plus important que celui du département qui les entoure. La gestion des services de santé (en particulier des hôpitaux) occupait une très grande part de leur budget.

74. Les compétences des comtés, jusqu'en janvier 2012, étaient les suivantes :

- services de santé publique
- services de l'éducation spécialisée
- services du développement économique
- aménagement du territoire
- protection de l'environnement
- promotion du tourisme

75. Pour résumer la situation à la veille de la réforme de décembre 2011, on peut donc, comme l'a fait le rapport de suivi de 2002, souligner que les pouvoirs locaux étaient constitués de communes dotées de compétences importantes et d'une très forte légitimité démocratique et de comtés dont la compétence centrale était la santé et le développement économique et la légitimité démocratique assez faible, même si leurs conseils étaient élus.

76. Le rapport de suivi de 2002 soulignait la force de l'échelon communal et la nécessité de la mise en place d'un échelon « régional » revitalisé en Hongrie, éventuellement fondé sur les comtés qui, à l'échelle de la Hongrie, peuvent être considérés comme l'équivalent des régions en Europe.

77. Dix ans après ce premier rapport, et au vu des évolutions législatives récentes ou en cours, la délégation constate que la Hongrie a choisi un chemin différent. La loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local de décembre 2011 redistribue les tâches, qui étaient auparavant dévolues aux autorités locales, en faveur du niveau central.

78. Le plan économique Szell Kálmán présenté en mars 2011 a donné lieu à l'établissement d'un programme de réformes structurelles pour la Hongrie pour la période 2011-2014. Ce programme comprend un volet consacré aux collectivités locales. Il précise que les budgets locaux sont cruciaux pour le rétablissement financier de la Hongrie, dans la mesure où, dans le système encore en vigueur en 2011, ils assumaient la responsabilité de l'éducation et de la santé. La dette des collectivités locales a doublé entre 2006 et 2009, atteignant 3.9 % du PIB, et une part essentielle de cette dette doit être attribuée à ces deux secteurs. Partant de ce constat, la loi organique CLXXXIX de décembre 2011 sur le gouvernement local, concentre les compétences au niveau central.

79. Alors que depuis 1990 les services étaient essentiellement assurés par des collectivités locales, la nouvelle loi organique confie donc à l'Etat deux des services essentiels au quotidien des citoyens, à savoir l'école et la santé. Depuis le 1^{er} janvier 2012, le nouveau texte s'applique : les communes n'auront plus en charge l'enseignement primaire, et les comtés n'auront plus en charge la santé publique.

80. Au-delà des questions financières et de l'argument de la rationalité économique mis en valeur par l'exposé des motifs de la loi, les représentants de l'Etat ou du parti majoritaire rencontrés par la délégation ont engagé un débat sur le rôle de l'Etat en matière de répartition égalitaire des ressources et des services. Présentant la répartition précédente des compétences en matière d'éducation et de santé comme une source d'inégalités, ils considèrent que faire « remonter » ces compétences vers les services de l'Etat est un facteur de progrès et d'efficacité. Le programme de réformes structurelles de mars 2011 souligne la fragmentation des services de santé et de l'éducation en Hongrie, et les présente comme l'un des systèmes les moins concentrés à en juger par le nombre moyen d'habitants par collectivité locale. Le plan de réforme met donc en avant la nécessité de mettre en accord les ressources et les compétences, et en conclut que ces tâches doivent revenir à l'Etat.

81. Les économies attendues de ces transferts de compétence, selon le ministère de l'Administration publique, sont considérables. Ce ministère argue que la fusion des administrations des petites communes regroupées en « micro-régions » administratives de 2 000 habitants minimum correspond à une économie attendue de 15 milliards de forint. La limitation de l'emprunt pour les collectivités locales, désormais subordonnée à une autorisation de l'Etat, pourrait, selon les estimations transmises par le Parlement, engendrer une baisse du déficit des finances locales de 20 à 23 milliards.

82. Nombre de représentants des pouvoirs locaux regrettent que ces services ne soient désormais plus pris en charge par des autorités démocratiquement élues.

83. Les rapporteurs considèrent que les arguments avancés par le Gouvernement sont basés sur des considérations financières dont l'application pratique fait fi du principe même de l'autonomie locale et de son application sur le terrain.

84. Les relations entre l'échelon national et l'échelon local sont donc en cours de redéfinition en Hongrie. Les compétences de l'Etat sont en large extension, celles des pouvoirs locaux en large diminution. Le système démocratique bipolaire mis en place en 1990 connaît une évolution importante et probablement non encore achevée.

3.2.2. *Statut de la capitale : Budapest*

85. La capitale de la Hongrie, Budapest, a un statut spécifique pour tenir compte de son rôle et de l'importance de sa population (un cinquième des Hongrois vivent à Budapest, elle produit un tiers du PIB et concentre plus de la moitié des investissements étrangers¹⁶). En conséquence, la loi sur le gouvernement local énonce les dispositions applicables à Budapest et adapte le système administratif hongrois au cas particulier de la capitale, qui connaît deux niveaux d'administration. Elle comprend une administration centrale et 23 arrondissements, qui ont chacun un maire et un conseil.

86. Les arrondissements ont un statut et des compétences proches de ceux des communes, alors que la ville de Budapest a un statut proche de celui des comtés. Il n'y a pas de hiérarchie entre la Mairie centrale et les arrondissements.

87. Les compétences de la Mairie de Budapest recouvrent « les tâches d'administration locale concernant l'ensemble de la capitale ». Cette définition, relativement large, n'est pas sans poser des problèmes d'interprétation, et pour certaines questions l'approche « métropolitaine » peine à s'imposer, car les arrondissements souhaitent conserver une politique indépendante.

88. Si en matière de transports une vision et une gestion globale existent (même si d'importants problèmes financiers subsistent), en matière de construction immobilière et de gestion des sols les arrondissements continuent à définir les normes de construction, au détriment d'une approche cohérente de l'espace urbain. L'arbitrage entre les intérêts des arrondissements centraux (riches et très urbanisés) et les arrondissements périphériques et moins bien dotés en infrastructures reste à parfaire, mais un équilibre semble être trouvé entre la Mairie de Budapest et les arrondissements. Le fait que les arrondissements ne soient plus représentés dans le conseil de la Mairie de Budapest et que le maire de Budapest soit élu au suffrage universel a certainement contribué à ce nouvel

¹⁶ Source http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=463 Dossier capitales de l'Est, sous le feu des lumières, Par Krisztina KERESZTELY et Róbert KOVACS, 2004).

équilibre. Dans les faits, les nombreuses compétences et fonctions parallèles, ainsi que la relation non hiérarchique qui existe entre la Mairie de la capitale et les arrondissements, entraînent logiquement une rivalité permanente entre les deux niveaux.

89. La loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local de décembre 2011 prévoit de préciser la répartition des compétences entre la ville de Budapest et ses arrondissements.

90. La relation entre la ville de Budapest et son agglomération n'apparaît pas toujours très claire. L'agglomération de Budapest regroupe un quart des habitants du pays, dont les deux-tiers vivent à l'intérieur des limites de la ville de Budapest.

91. Dès lors on peut se demander si l'agglomération de Budapest dispose des moyens nécessaires pour assurer un développement urbain et un aménagement du territoire concertés à la mesure d'une capitale de niveau régional. La loi organique CLXXXIX de décembre 2011 ne prévoit pas d'amélioration significative sur ce point.

3.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

Cette analyse est effectuée en tenant compte de la dernière recommandation sur la situation de la démocratie régionale en Hongrie, adoptée par le Congrès (Rec. 116(2002)).

92. Le système de gouvernement local en place depuis 1990 mettait en œuvre les principes de subsidiarité et d'autonomie locale à un niveau élevé, souligné par le rapport de suivi de 2002. La nouvelle Loi fondamentale et la loi organique sur le gouvernement local de décembre 2011 sont très récentes et ne s'appliquent pas encore s'agissant d'un certain nombre d'aspects couverts par ces textes. Certaines dispositions s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2012, d'autres ne s'appliqueront qu'en 2013, d'autres encore requièrent l'adoption de textes d'application.

3.3.1. Articles 2 et 3 : Le principe et le concept de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

93. L'article 31.1 de la nouvelle Constitution indique que « la Hongrie dispose de collectivités locales aux fins de la gestion des affaires publiques locales et de l'exercice du pouvoir public », sans toutefois mentionner le principe de l'autonomie locale.

94. L'exposé des motifs de la loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local de décembre 2011 fait une référence explicite à la Charte (mise en parallèle avec les traditions du gouvernement local en Hongrie) mais sans citer le principe de l'autonomie locale : « Le but de la législation est de créer un système d'autonomie locale, basé sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qui est moderne, rentable, axé sur des tâches, et qui offre la possibilité d'un fonctionnement plus démocratique et plus efficace. »

95. L'esprit général du texte, rappelé dans l'exposé des motifs, est que la réduction de la dette de la Hongrie doit être un des objectifs de sa législation. Le gouvernement souligne que cet objectif sera atteint par une « rationalisation » de la gestion locale. Les rapporteurs considèrent que le principe de l'autonomie locale n'est pas pris en compte dans la mise en œuvre de cette forme particulière de « rationalisation ».

96. Les interlocuteurs de la délégation au ministère de l'Intérieur ont réfuté le terme de « centralisation » – sauf pour les compétences d'Etat qui avaient été confiées aux secrétaires de mairie locaux – et souhaité utiliser celui de « rationalisation ». Le pouvoir central a retiré aux agents locaux (et principalement aux secrétaires de mairie) la plupart des compétences administratives déléguées. Depuis le 1^{er} janvier 2013, presque toutes les tâches et fonctions administratives de l'Etat aux niveaux local et régional sont exercées par les 198 « offices de district », lesquels dépendent des offices gouvernementaux des comtés. Ces tâches (précédemment déléguées aux agents municipaux) ont toujours relevé de l'administration de l'Etat, mais du fait de leur recentralisation les mairies ont perdu une grande partie de leur personnel et d'importantes ressources financières.

97. L'actuelle répartition des compétences entre l'Etat et les pouvoirs locaux ne prend pas en compte la nécessité, posée par la Charte, que les pouvoirs locaux aient « *le droit et la capacité effective de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ».

98. La notion même « d'affaires publiques » semble appeler à un débat : présentés comme « techniques » ou « purement administratifs » par les services de l'Etat, certains domaines sont appelés à une recentralisation.

99. Les diminutions significatives des compétences des communes et de comtés sont justifiées par un souci de réduction des dépenses publiques et d'équité et d'égalité entre citoyens.

100. La délégation regrette que ni la Constitution ni la loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local du 21 décembre 2011 ne fasse référence au principe de l'autonomie locale. Certes, l'exposé des motifs de la loi organique fait une référence explicite à la Charte, mais pour la mettre en parallèle avec les traditions du gouvernement local en Hongrie, sans citer le principe de l'autonomie locale. Le principe de l'autonomie locale n'est donc pas explicitement garanti, ce que la Commission de Venise a déploré dans son avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie (paragraphe 117). Seule l'existence des collectivités territoriales est garantie par la constitution, leurs compétences ne le sont pas. Les compétences des collectivités s'exercent « dans les limites de la loi », ce qui laisse une grande latitude au législateur. L'autonomie locale n'est pas présentée comme un fondement des institutions hongroises. Au contraire, l'autonomie locale apparaît comme étant inéquitable et coûteuse. Le système hongrois qui était globalement bipolaire tend à devenir monopolaire (voire monopolistique) au bénéfice de l'Etat, sans y être totalement parvenu pour l'instant, car les pouvoirs locaux restent présents dans le débat politique.

101. La part des affaires publiques confiée au gouvernement local connaît une diminution très significative. L'autonomie financière des collectivités locales a fortement reculé ces deux dernières années, le pouvoir central ayant renforcé son contrôle sur leurs ressources financières. En outre, de nombreuses compétences jusqu'ici exercées par le gouvernement local sont présentées comme étant « naturellement » recentralisées. En particulier, la santé et la protection sociale, de même que l'enseignement, ont fait l'objet d'une centralisation quasi-totale. Ces trois secteurs, qui représentent 86 % des dépenses locales¹⁷, et qui étaient assumés par les communes et les comtés, ont été transférés à l'échelon central. Les pouvoirs locaux perdent donc des compétences essentielles, sans réelle compensation, alors que, dans l'esprit de la Charte, ils devraient se voir confier à la fois les fonctions de service public de portée locale et les financements correspondants. Les secteurs de la santé et de l'enseignement seront assumés par des autorités administratives, et non, comme c'était le cas, par des autorités élues.

102. Le mode d'élection et l'organisation des conseils du gouvernement local sont conformes à la Charte. Le système électoral pour les élections locales a été modifié à quelques semaines du scrutin du 3 octobre 2010 afin de renforcer les règles d'éligibilité.

103. Compte tenu des constats factuels objectivement rapportés ci-dessus par les rapporteurs, ceux-ci estiment que la situation en Hongrie du point de vue de l'article 3 de la Charte n'est pas conforme au contenu de cette disposition.

¹⁷ Source : *ibid.*

3.3.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- | | |
|---|---|
| 1 | Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi. |
| 2 | Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. |
| 3 | L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. |
| 4 | Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. |
| 5 | En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. |

104. Cet article de la Charte est au cœur des débats actuellement en cours en Hongrie autour du gouvernement local. La répartition des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de gouvernement local, telle qu'elle a été posée en 1990, fait l'objet d'une importante remise en question. Il est vrai qu'elle était particulièrement complexe, mêlant compétences propres des pouvoirs locaux et compétences déléguées par l'Etat qui sont exercées non par les organes locaux élus, mais par un fonctionnaire, le secrétaire de mairie, dans les décisions duquel le conseil municipal n'est pas habilité à intervenir.

105. Il est vrai que les dépenses en matière de santé et d'enseignement occupent une place très importante dans des budgets locaux dont l'équilibre est aujourd'hui compromis par la crise économique : mais ce constat ne justifie pas en lui-même un transfert de ces compétences au niveau central. D'autres alternatives auraient aussi pu être envisagées, mais le choix est clairement celui d'une centralisation de ces compétences. Les représentants de l'Etat emploient à ce sujet un vocabulaire symptomatique puisque la délégation s'est à plusieurs reprises entendue répondre qu'il fallait « soulager » les collectivités du « fardeau » de ces dépenses. Toutefois, comme le secrétariat d'Etat aux Affaires municipales le souligne à juste titre, grâce au transfert des tâches de développement du territoire aux autorités locales des comtés, il peut être mis fin à des activités parallèles au niveau des comtés tandis que la complémentarité entre les tâches d'aménagement du territoire, déjà assurées par les autorités locales de comté, et les tâches de développement spécifiques peut garantir la cohérence de ces deux types d'activités étroitement liées entre elles.

106. Par ailleurs l'Etat hongrois a entrepris une reprise en main des compétences déléguées par lui aux « secrétaires de mairie » locaux qui avaient pris une importance croissante d'après les chiffres du ministère de l'Administration publique et de la Justice). Au lieu de s'appuyer sur le réseau de ces secrétaires de mairie, l'Etat met en place un réseau déconcentré de fonctionnaires directement contrôlé par lui. Ce mouvement de réforme, en cours au moment de la visite de la délégation, s'accompagne d'une réforme de la fonction publique dans un cadre juridique unifié. La loi CXXIX sur la fonction publique de 2011 pose le cadre général de cette réforme.

107. L'attention de la délégation a été particulièrement attirée par l'application de l'article 4.6 de la Charte qui prévoit que « *Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.* »

108. Cette exigence a été rappelée par la résolution 171 (2005) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux : « *Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux, 1. Considère que le droit d'être consulté des collectivités locales transcrit dans les articles 4.6, 5, 9.6 et 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, « la Charte »), est un acquis juridique démocratique fondamental au niveau européen dont l'objectif est de contribuer à la bonne gouvernance ; 2. Estime que, dans l'intérêt de la promotion de la bonne gouvernance, la consultation des collectivités locales doit être un élément incontournable des processus politique et administratif, permettant de faire connaître en temps utile et de façon efficace la volonté des autorités locales face aux décisions des autorités centrales et/ou régionales.* » Cette exigence a été rappelée récemment dans la Recommandation 328 (2012) adoptée par le Congrès.

109. La Hongrie compte plusieurs associations de collectivités locales. Ces associations ont toutes des mandats différents et leurs membres semblent attachés à cette diversité de représentation.

110. Les sept associations de collectivités locales sont les suivantes :

- Partenariat des associations de collectivités locales (*Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége, KÖÖÉSZ*)
- Association nationale des gouvernements locaux des communes, des petites municipalités et des microrégions (*Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, KÖSZ*)
- Association des villages de Hongrie (*Magyar Faluszövetség*)
- Association des villes hongroises ayant le statut de comtés (*Megyei Jogú Városok Szövetsége, MJVSZ*)
- Association nationale des pouvoirs locaux de comtés de Hongrie (*Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége, MÖOSZ*)
- Association des pouvoirs locaux et élus locaux de Hongrie (*Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, TÖOSZ*)
- Association nationale des pouvoirs locaux de Hongrie (*Magyar Önkormányzatok Szövetsége, MÖSZ*)

111. Ce particularisme avait déjà été souligné dans le rapport de suivi de 2002 : « *La complexité du système et la diversité des centres d'intérêt des différentes composantes se manifestent dans le grand nombre d'associations nationales d'autorités locales et de comtés.* »

112. Le fait que le gouvernement ne dispose pas d'un interlocuteur unique ne facilite pas la consultation des collectivités locales. Les exemples étrangers montrent qu'une association unique par rang de collectivités donne à ces collectivités un poids effectif dans les concertations. Les comtés ont leur propre association représentative, qui est la seule association de collectivités locales qui couvre la totalité du territoire hongrois.

113. Au-delà des difficultés nées du grand nombre d'associations, la procédure de consultation des collectivités territoriales mérite un examen attentif. Un décret de 2010 posait le principe d'une concertation biannuelle et de la conclusion d'accords de partenariat mais ce texte a été rendu caduc par la nouvelle loi organique.

114. Le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales demande à être précisé afin qu'il ne soit pas purement formel. Un délai raisonnable doit être accordé aux associations de collectivités pour lire les propositions du gouvernement et élaborer leurs réponses écrites. Bien que dans certains comtés, comme l'a indiqué par exemple le président du comté de Csongrád lors de la visite, le processus de consultation fonctionne convenablement, d'autres exemples montrent que ce processus est parfois plus problématique. En tout état de cause, un délai de 24/48 heures laissé aux collectivités locales pour se prononcer (la délégation a été informée pendant sa visite qu'un tel délai avait déjà été laissé par les autorités centrales aux représentants des collectivités locales pour se prononcer sur un texte) ne saurait en aucun cas être considéré comme étant un délai raisonnable pour un tel sujet au sens de la Charte. Les conditions de leurs auditions éventuelles doivent aussi être précisées. Enfin, elles doivent disposer de toutes les informations nécessaires (en particulier financières) pour rendre un avis éclairé.

115. La concertation est essentielle lorsque les réformes se succèdent à un rythme soutenu, et que les compétences et les modes de financement des collectivités sont en cause. Les discussions sur les questions d'autonomie locale méritent un temps de réflexion adéquat pour atteindre une bonne maturation.

116. La portée de l'autonomie locale est en très nette régression. La répartition des compétences entre l'échelon central et le gouvernement local est profondément modifiée, au bénéfice exclusif de l'échelon central.

117. Il est clair pour les rapporteurs que le mouvement de centralisation des compétences en cours en Hongrie n'est pas conforme à l'article 4 de la Charte. La répartition des pouvoirs entre le niveau central et le niveau local a été complètement révisée au seul bénéfice des autorités centrales.

118. Concernant l'article 4.6, la procédure de concertation est seulement formelle. Il est vrai que le nombre d'associations représentant les pouvoirs locaux et régionaux en Hongrie ne contribue pas à une concertation efficace. Cette situation amène les rapporteurs à conclure que cette disposition de la Charte n'est pas non plus respectée.

3.3.3. Article 5 : Protection des limites territoriales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

119. Les rapporteurs ont eu le sentiment lors de leur visite que le système hongrois respecte les principes posés par l'article 5 de la Charte. Le nouveau texte ne remet pas en cause ces dispositions (Chapitre V de la loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local).

120. Comme prévu par la Charte, les modifications des limites territoriales des collectivités locales ne peuvent intervenir que sur initiative locale et après consultation des populations concernées. La délégation souligne cependant que les regroupements des administrations des communes en cours ne respectent pas l'esprit de l'article 5 dans la mesure où ils ont eu lieu sans la consultation des populations.

3.3.4. Article 6 : Structures administratives

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

121. L'article 6 de la Charte prévoit que les autorités locales doivent être en mesure de définir elles-mêmes leurs propres structures administratives et de recruter leur personnel sur la base de sa compétence et de ses mérites.

122. L'émiettement communal est important en Hongrie qui compte de nombreuses très petites communes. Tous les interlocuteurs rencontrés ont reconnu que cette situation appelait une réforme et la mise en place de structures intercommunales permettant à davantage de communes de maintenir un niveau de services suffisant.

123. Tout en maintenant le principe posé en 1990 qui veut que chaque communauté locale puisse disposer de sa commune, l'article 85 de la loi organique sur le gouvernement local de décembre 2011 a fixé à 2 000 habitants le seuil critique pour l'administration locale. En dessous de ce seuil, les communes devront en 2013 regrouper leurs services administratifs dans un « district », ou « microrégion ». Chaque commune conservera son maire et son conseil municipal, mais les structures administratives, ainsi que l'exercice des compétences, devront être mis en commun. Le Ministère d'Etat pour les affaires locales a mis en exergue dans ses commentaires écrits que la « consolidation de la structure administrative (bureaux) des circonscriptions de moins de 2000 résidents n'est pas assimilable à une réduction de l'exercice indépendant des compétences et de l'autonomie. Cette stratégie de regroupement conçue pour générer des économies et assurer que les services publics essentiels soient maintenus par les communes malgré la crise économique ».

124. La question de l'origine du personnel qui sera amené à travailler dans ces nouvelles structures reste à régler, dans le cadre de la réforme en cours sur le statut des agents de la fonction publique. A ce sujet, toutes les municipalités concernées ont dû conclure avec les offices gouvernementaux de leur comté un accord sur le transfert des personnels et des locaux (bâtiments et pièces) au plus tard le 1^{er} janvier 2013.

125. Selon la délégation, cette forme de mise en commun au niveau supra communal (district) des compétences des communes de moins de 2000 habitants opérée à travers des structures administratives, dont le personnel est constitué de fonctionnaires de l'Etat, porte sérieusement atteinte au principe de l'autonomie locale tel que posé à l'article 6 de la Charte.

126. La délégation constate l'important émiettement communal que connaît la Hongrie et s'inquiète de la logique purement administrative qui prévaut dans la mise en place des « microrégions », et de la distinction opérée entre les organes élus au sein des communes et les structures administratives, qui géreront les compétences au sein des microrégions. L'intercommunalité est nécessaire en Hongrie, mais elle ne doit pas se construire au profit d'organes administratifs non élus. Il existe donc un danger réel que les conseils élus des petites communes soient vidés de leur substance politique et de leurs organes élus.

127. L'adéquation entre les structures et les moyens administratifs des collectivités locales et les missions qui leur sont confiées est aujourd'hui remise en cause en Hongrie, et n'est pas, de l'avis des rapporteurs, conforme à l'article 6 de la Charte. Au vu des constats et commentaires ci-dessus, les rapporteurs concluent donc que l'article 6 de la Charte n'est pas respecté.

3.3.5. *Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif*

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- | | |
|---|---|
| 1 | Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. |
| 2 | Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. |
| 3 | Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d' élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. |

128. Le statut des élus locaux est fixé par la loi XCVI qui date de 2000 et laquelle la loi CLXXXIX de 2011 n'a pas apporté de modifications substantielles.

129. Les rémunérations des dirigeants locaux sont encadrées par la loi LXIV qui date de 1994. La délégation note que le système électoral pour les élections locales a été modifié à quelques semaines des élections locales qui se sont tenues le 3 octobre 2010 afin de renforcer les règles d'éligibilité, au bénéfice des grandes formations politiques.

130. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local ont paru en général conformes à l'article 7 de la Charte.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. |
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. |

131. La Commission de Venise a marqué sa préoccupation devant le manque de précision de l'article 32.5 de la Loi fondamentale qui concerne la surveillance des collectivités locales. En effet la nouvelle Constitution habilite les offices gouvernementaux de la capitale et des comtés à édicter, sur décision du tribunal, des arrêtés municipaux lorsque la collectivité locale manque à l'« obligation de légiférer qui lui est imposée par la loi » (article 32.5). Des décisions spécifiques peuvent aussi être prises de cette manière, si les offices gouvernementaux en reçoivent l'autorisation du tribunal.

132. À l'heure actuelle, c'est le Gouvernement qui s'assure que les collectivités locales respectent la loi dans leurs activités ; il peut réagir à ces manquements en poursuivant la collectivité. Les articles 137-140 de la loi sur le gouvernement local réglementent cette procédure. D'autres règles de procédure sont définies dans la loi sur l'administration de la justice.

133. La délégation partage la position de la Commission de Venise et rappelle donc sa recommandation, formulée au paragraphe 118 de l'avis 261/2011, « *que la législation ultérieure sur les collectivités locales éclaircisse ce point. La distinction devra en particulier être nette d'une part entre les compétences propres de la collectivité locale et les pouvoirs délégués par le gouvernement central, et d'autre part entre le contrôle de légalité des « activités » des collectivités locales et le contrôle d'opportunité.* »

134. Le rapport de la Commission de Venise met également en exergue l'article 35.5 de la Loi fondamentale, qui prévoit que le Parlement peut dissoudre un corps représentatif pour violation de la Constitution, après avis de la Cour constitutionnelle. Interrogée sur ce point, la Cour constitutionnelle a affirmé à la délégation que son avis serait contraignant pour le Parlement, ce qui signifie que l'autorité politique ne sera pas la seule à intervenir dans cette procédure. Cependant, sur le plan juridique, l'avis de la Cour constitutionnelle n'est contraignant ni pour le Gouvernement ni pour le Parlement, puisque la Loi fondamentale et les autres lois applicables disposent que le Gouvernement doit consulter la Cour constitutionnelle avant de transmettre sa proposition au Parlement (pour une dissolution).

135. D'après les informations fournies par le ministère de l'Administration publique et de la Justice, l'article 17(3) de la Loi fondamentale dispose que les organes administratifs régionaux du Gouvernement ayant une compétence générale sont les offices gouvernementaux métropolitains et des comtés. En vertu de l'article 34(4) de la Loi fondamentale, le Gouvernement exerce un contrôle juridique sur les collectivités locales par l'intermédiaire de ses offices métropolitains et de comté. Conformément à l'article 12, alinéa b) du décret ministériel 212/2010 (VII.1) sur les tâches et responsabilités du secrétaire d'Etat auprès du Cabinet du Premier ministre, depuis juillet 2010, le ministre de l'Administration publique et de la Justice est responsable du contrôle juridique des collectivités locales.

136. Par ailleurs, le ministère de l'Administration publique et de la Justice a souligné que l'office gouvernemental de la capitale Budapest et les offices gouvernementaux des 19 comtés étaient habilités – précédemment – à exercer le contrôle législatif et juridique des collectivités locales basé maintenant sur leur compétence territoriale. Cependant, les décisions des pouvoirs locaux ne peuvent être annulées que sur décision de l'autorité judiciaire.

137. La Loi fondamentale prévoit une transmission obligatoire des arrêtés des collectivités locales à l'office de contrôle de la capitale et du comté (article 32.4) qui, le cas échéant, pourra les transmettre au juge pour en demander la révision¹⁸. Une procédure de carence est prévue en cas de non-exécution d'une obligation légale.

138. La loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local détaille les dispositions concernant le contrôle des actes des collectivités locales par le gouvernement (Chapitre VII, articles 125 et suivant), ainsi que les recours contre ces actes. Comme le ministère de l'Administration publique et de la Justice l'a indiqué aux rapporteurs, l'article 132 de la loi organique sur le gouvernement local et le décret ministériel 119/2012 (VI.26.) fournissent une définition conforme à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte

139. Les collectivités hongroises font aussi l'objet d'un contrôle financier par le bureau d'Audit de l'Etat prévu par l'article 34 de la Loi fondamentale, ainsi que par l'article 119 de la loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local.

140. Ce contrôle a profondément évolué au cours des dernières années, afin de permettre une évaluation juste de l'état des finances locales, et de fournir aux élus locaux des moyens efficaces de suivi et d'évaluation des risques. Les points de contrôle de l'audit ont fait l'objet d'une négociation avec les associations de collectivités territoriales.

141. Un vaste programme de contrôle de la gestion des communes et des comtés a été mis en place, à travers des contrôles sur pièces et des contrôles sur place : les entités d'administration locale représentant 80 % de la dette totale du gouvernement local ont été contrôlées par l'un de ces deux moyens.

142. Le Bureau d'Audit, en conformité avec les pratiques internationales, ne se contente pas d'un contrôle strictement financier portant sur la régularité des comptes et la viabilité des budgets. Il contrôle également l'efficacité des dépenses et leur adéquation aux buts poursuivis. Il accorde une grande importance aux mécanismes de contrôle interne et d'audit mis en place par les collectivités et les accompagne dans la mise en place de ces contrôles.

143. Le rapport d'audit est public. L'entité contrôlée doit produire un plan d'action pour remédier aux dysfonctionnements constatés. Ce plan est évalué par le bureau d'audit, et, s'il est insuffisant, pourra conduire à des poursuites.

144. Si le Bureau d'Audit constate une irrégularité, il ne la juge pas lui-même car il n'a pas de compétence juridictionnelle. Il peut saisir le juge ordinaire.

145. Le nouveau système d'audit fonctionne de façon satisfaisante, et le taux de non-exécution des observations du Bureau d'Audit a nettement diminué. Le Bureau rend tous les ans un rapport sur l'exécution de ses observations.

146. Au-delà des conséquences immédiates de la publication des rapports d'audit, la démarche d'évaluation et de contrôle a une influence favorable sur l'ensemble du système, par la diffusion des bonnes pratiques, par l'inspiration qu'elle peut donner au législateur, ainsi que par l'esprit général de responsabilisation des dirigeants qui l'inspire.

147. La mise en place de méthodes modernes d'audit permet de repérer des zones de fragilité dans le système. En premier lieu, la formation des dirigeants du gouvernement local reste à parfaire. Les règles sont de plus en plus complexes, et exigent une professionnalisation accrue des responsables des finances locales.

¹⁸ Article 32.4 de la Loi fondamentale stipule que « La collectivité locale envoie son arrêté, dès la promulgation de celui-ci, à l'office gouvernemental de la capitale et du département. Si l'office gouvernemental de la capitale et du département trouve que l'arrêté municipal, ou une disposition de celui-ci, est contraire à une norme juridique, il pourra proposer au tribunal la révision de l'arrêté municipal ».

148. En deuxième lieu, les règles hongroises de comptabilité publique ne sont pas adaptées à une gestion moderne, elles sont très formelles et ne permettent pas de rendre compte de l'état réel des finances, en particulier de l'endettement. Une réforme intégrant une comptabilité analytique est souhaitable. Dans le même ordre d'idées, les rapports d'audit pourraient intégrer des bilans consolidés aux normes IFRS (International Financial Reporting Standards).

149. Par ailleurs, la délégation constate avec satisfaction les progrès de la démarche d'audit dans le contrôle de la gestion des collectivités locales. Mais le progrès indéniable que représente la mise en place de cette démarche d'audit ne peut cependant faire oublier que l'autonomie financière des collectivités locales hongroises est largement remise en question. Les rapporteurs partagent la préoccupation exprimée par la Commission de Venise devant le manque de précision de l'article 32.5 de la Loi fondamentale qui concerne la surveillance des collectivités locales et recommandent de privilégier davantage le contrôle de légalité.

3.3.6. Article 9 : Les ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

150. L'autonomie financière est la condition nécessaire d'une autonomie réelle. Bien que la nouvelle Constitution dispose, dans son article 32, paragraphe 1, alinéa f, que les collectivités locales « dans la mesure autorisée par la loi » « déterminent leur budget et assurent en conséquence la gestion indépendante de leurs ressources », l'autonomie financière des collectivités locales a fortement reculé ces deux dernières années.

151. Les recettes propres des comtés sont restées stables sur la même période (83 milliards HUF en 2007 et 82 milliards HUF en 2010)¹⁹. Cependant, du fait de la réduction de la dotation gouvernementale (39 milliards HUF de moins entre 2007 et 2010) et du retrait de 35 milliards HUF entre ces deux années pour le financement de la santé, le résultat net d'exploitation des comtés a baissé, passant d'un déficit de 1,814 millions HUF en 2007 à un déficit de 30 751 millions HUF en 2010²⁰. En outre, le système des dotations centrales a été durci, les collectivités locales ayant perdu leur marge de discrétion quant à la manière de dépenser ces aides. L'ancien financement « basé sur les ressources » a été remplacé par un système plus rigide « basé sur les tâches ».

¹⁹ Source : Cour nationale des comptes, Résumé du suivi 2011 de la situation financière et du système de gestion des collectivités locales.

²⁰ Source : *ibid.*

152. Comme le ministère d'Etat aux Affaires municipales l'a indiqué à la délégation, la dette des collectivités locales a atteint 1 247,5 milliards HUF en 2010, dont une large part en devises étrangères. Fin 2011, le Gouvernement a repris à son compte la dette des comtés découlant d'emprunts et d'obligations et, fin 2012, celle des municipalités de moins de 5 000 habitants. Ces décisions ont eu un impact important sur la diminution de la dette publique nationale. Elles ont malheureusement généré simultanément un fort impact négatif sur le principe de l'autonomie locale et sur les fondements mêmes de la démocratie locale et régionale, qui ont été remis en question. Les collectivités locales et régionales en ont payé le prix fort.

153. La recentralisation en Hongrie ne se limite pas aux tâches et aux compétences, mais s'étend aussi aux ressources financières. Les dotations centrales et la part des municipalités sur certaines taxes perçues au niveau central ont fortement diminué.

154. L'autonomie financière des collectivités locales a fortement reculé ces deux dernières années, le pouvoir central ayant renforcé son contrôle sur leurs ressources financières. Le système des dotations centrales a été durci, les collectivités locales ayant perdu leur marge de discrétion quant à la manière de dépenser ces dotations (l'ancien financement « basé sur les ressources » a été remplacé par un système plus rigide « basé sur les tâches »).

155. La loi organique sur le gouvernement local de décembre 2011, dans son chapitre VI « les fondements économiques des pouvoirs locaux », insiste sur le contrôle nécessaire des budgets locaux.

156. Les communes peuvent créer :

- des impôts fonciers ;
- des taxes communales ;
- des taxes locales sur les entreprises.

157. Elles peuvent également percevoir des revenus fonciers ou des redevances sur les services publics. Elles reçoivent des subventions de l'Etat, qui sont votées tous les ans par le Parlement.

158. Les comtés, eux ne sont pas autorisés à percevoir des impôts locaux. Ainsi, à titre d'exemple, 86,5 % des ressources du budget du comté de Csongrád en 2012 sont des subventions accordées par l'Etat.

159. Les ressources des pouvoirs locaux, dans un contexte de crise économique, sont particulièrement fragiles. 70 % des ressources fiscales du gouvernement local sont collectées par les villes et affectées à leur budget, en zone rurale les communes connaissent une paupérisation rapide. En l'absence de ressources suffisantes, les communes doivent demander un financement d'Etat, qui peut leur être accordé deux fois par an. Les rapporteurs considèrent que la péréquation entre les budgets locaux doit être développée.

160. Le recours à l'emprunt doit être autorisé par l'Etat qui juge si le projet d'investissement donnant lieu à cet emprunt est viable financièrement. Ce contrôle de l'Etat sur l'endettement des collectivités est inscrit dans la Loi fondamentale²¹, qui le rattache au souci de maintenir un équilibre budgétaire. On constate que 93 % des prêts sont accordés à des villes ou à des comtés, et donc que les petites communes n'ont pas accès à l'emprunt.

161. Dans le contexte de crise économique et de raréfaction des ressources, la diminution des compétences des collectivités locales, et donc la diminution de leurs dépenses, est présentée par le Gouvernement comme la seule solution possible.

162. Une réforme du système de financement des collectivités locales est prévue par la loi organique CLXXXIX sur le gouvernement local de décembre 2011. Elle est en cours d'élaboration et la délégation n'a pas pu en connaître la teneur générale.

²¹ Article 34.5 de la Loi fondamentale stipule que « Afin de maintenir l'équilibre budgétaire, la loi peut subordonner à des conditions ou à l'approbation du Gouvernement la contraction d'emprunts ou d'autres engagements par la collectivité locale dans le respect des limites fixées par la loi. »

163. La délégation s'inquiète des évolutions à venir, dans un contexte de pénurie de moyens, et alors que le gouvernement local est présenté comme un poids financier.

164. La nouvelle Loi fondamentale a introduit le principe d'une seule « propriété nationale »²². Ce principe est apparu au cours des derniers mois de 2011, période à laquelle tous les biens et les fonctions des conseils de comté avaient déjà été transférés au gouvernement national, après une modification apportée à l'ancienne constitution. Cette nouvelle disposition met en cause la gestion immobilière autonome des collectivités locales, et donc leur autonomie globale. Une des premières mesures annoncées récemment (novembre 2012) par le gouvernement dans le cadre de la réforme des finances locales consiste dans le fait que l'Etat va reprendre la dette de près de 2 000 communes (soit près des deux tiers des pouvoirs locaux). Les détails techniques de la consolidation seront gérés par le Centre de la gestion de la dette nationale AKK. La crise économique et l'endettement sont des réalités incontournables en Hongrie. Mais les rapporteurs souhaitent souligner que la gestion de la dette ne saurait servir de prétexte à de sévères limitations de l'autonomie locale et à une mise sous tutelle des pouvoirs locaux.

165. A la lumière de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la présente situation n'est pas en conformité avec l'article 9 de la Charte, sauf en ce qui concerne les paragraphes 3 et 8.

3.3.7. Article 10 : Le droit d'association

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

166. Il existe en Hongrie plusieurs associations de collectivités territoriales (voir supra. paragraphe 109). Par conséquent, le respect de l'article 10 de la Charte est assuré. Les rapporteurs soulignent toutefois que la multiplicité de partenaires représentatifs du niveau local ne facilite pas la procédure de consultation par les autorités nationales.

167. Par ailleurs, la Hongrie a engagé pour 15 ans un programme de coopération transfrontalière qui implique deux comtés hongrois, trois collectivités en Roumanie et une en Serbie. Ce programme contient de nombreux projets, dont chacun implique plusieurs collectivités. Ces projets sont menés par les comtés et les communes n'y ont qu'un rôle consultatif. Une présence plus importante des communes dans le dispositif serait plus conforme au principe de subsidiarité et permettrait une adhésion plus forte des populations à un dispositif par ailleurs très actif.

168. Les rapporteurs ont souligné le caractère positif lié à l'existence de programmes transnationaux actifs. Ils regrettent cependant que les communes n'aient qu'un rôle consultatif dans ces programmes assumés essentiellement par les comtés.

3.3.8. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

169. Le droit des collectivités territoriales à introduire un recours devant une juridiction pour assurer le respect de leurs compétences n'est pas garanti dans la législation interne. Les autorités locales ne disposent pas de protection juridictionnelle efficace leur assurant le libre exercice de leurs compétences ainsi que la protection de leurs droits tirés de la Charte. Des recours juridictionnels existent pour résoudre certains cas, tels que des conflits entre les autorités locales.

²² Article 38 de la Loi fondamentale : « La propriété de l'Etat et des collectivités locales est un patrimoine national » (voir la note ci-dessus).

170. L'article 5 de la loi sur l'autonomie locale (N° CLXXXIX-2011) prévoit que l'exercice des pouvoirs constitutionnels des autorités locales est protégé par la Cour Constitutionnelle et les juridictions de droit commun. Les autorités locales peuvent donc avoir recours à la Cour Constitutionnelle seulement dans des cas de conflit avec une autre autorité en ce qui concerne l'exercice de leurs responsabilités respectives à ce titre.

171. L'article 16 de la loi précitée prévoit la possibilité pour les collectivités locales de former un recours devant la Cour contre des décisions prises contre leurs intérêts dans des cas très spécifiques (par exemple quand le gouvernement retire un projet de développement qui aurait présenté un intérêt local pour une municipalité). Pour les rapporteurs, ce constat conduit les rapporteurs à conclure que le droit d'introduire un recours, quand les intérêts d'une collectivité locale sont - ou risquent d'être - atteints, est très limité et que la protection juridictionnelle de l'autonomie locale n'est pas effective à la lumière de la disposition pertinente de la Charte.

172. Les rapporteurs regrettent l'absence d'un tel droit de recours qui soit effectif ouvert aux collectivités locales et concluent que la situation n'est pas en conformité avec l'article 11 de la Charte.

3.3.9. Article 12 : Engagements- éventuelles « réserves » formulées par l'Etat

Article 12 – Engagements

- | | |
|---|---|
| 1 | Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants : <ul style="list-style-type: none"> – article 2, – article 3, paragraphes 1 et 2, – article 4, paragraphes 1, 2 et 4, – article 5, – article 7, paragraphe 1, – article 8, paragraphe 2, – article 9, paragraphes 1, 2 et 3, – article 10, paragraphe 1, – article 11. |
| 2 | Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article. |
| 3 | Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général. |

173. La Hongrie n'a formulé aucune déclaration ni réserve à la Charte. Elle a retiré, le 8 mars 2002, la déclaration relative à l'article 13 de la Charte faite lors de la ratification.

3.4. Analyse de la situation de la démocratie régionale

3.4.1. L'échelon régional en Hongrie

174. L'échelon local est très développé en Hongrie, mais l'échelon régional est très peu présent dans l'architecture administrative.

175. Les différents observateurs s'accordent à présenter les comtés comme les représentants de l'échelon régional en Hongrie, même si les mots « région » ou « régional » ne sont pas employés. Il s'agit certes d'entités de petites tailles, mais, rapportées à la taille et à la population de la Hongrie, on considère généralement qu'ils correspondent au NUTS 2 de la nomenclature européenne. Les « régions statistiques » ne peuvent pas jouer ce rôle.

176. La question de la place de la démocratie régionale était au centre du rapport de suivi présenté au Congrès en 2002. Dans la perspective de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne en 2004, les rédacteurs du rapport appelaient au développement d'un échelon régional pertinent et effectif en Hongrie. Les comtés n'avaient ni les pouvoirs de décision, ni les tâches, ni les moyens correspondant au niveau régional. L'alternative semblait être le développement des régions statistiques ou celui des comtés.

177. Le 4 juin 2002, la Chambre des régions du Congrès avait émis une recommandation²³ en ce sens, et adopté une résolution²⁴ demandant au Congrès une vigilance particulière sur ce point.

178. Dix ans après cette recommandation, quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi organique sur le développement local de décembre 2011, la question de la démocratie régionale se pose de façon très différente.

179. Les comtés, dont le rapport de suivi de 2002 soulignait qu'ils avaient « une position assez faible » car beaucoup de leurs compétences étaient partagées, voient leurs tâches et leur position modifiée par le « Local Government Act » de décembre 2011, et leur situation actuelle les présente comme affaiblis.

180. L'esprit général de la réforme est de faire des comtés des organismes de développement économique susceptibles de prendre en charge la gestion des fonds européens, afin d'affirmer clairement leur niveau « NUTS 2 ».

181. Les comtés seront donc privés de leurs compétences en matière de santé publique et seront donc amenés à développer seulement les compétences qui relèvent du développement économique, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, ou de la promotion du tourisme. Ils seront responsables de la coordination de la prochaine campagne de fonds structurels de l'Union européenne à partir de 2014. Les régions statistiques (qui n'avaient pas de légitimité démocratique) sont appelées à disparaître à l'horizon 2013.

182. Le Gouvernement présente cette évolution comme un « renforcement » de l'échelon régional en Hongrie, les comtés pouvant désormais se consacrer principalement aux tâches de développement économique et de planification. Les compétences exactes exercées par les comtés dans l'avenir doivent encore être précisées, ainsi que leurs ressources. Cependant, on comprend mal ce que recouvre véritablement ce « renforcement de l'échelon dit régional ». Les comtés ayant cédé leurs édifices publics (non seulement dans le domaine de la santé, mais aussi les établissements d'enseignement, les musées, etc.), ainsi qu'une large part de leur personnel et de leurs ressources financières. Le contenu des fonctions réelles de ce niveau restent encore très vagues, les ressources de développement régional étant allouées aux niveaux central et « régional » (pas à celui des comtés).

²³ Recommandation 116(2002) sur la démocratie régionale en Hongrie.

²⁴ Résolution 142(2002) sur la démocratie régionale en Hongrie.

183. Au regard de l'objectif de régionalisation posé par le Cadre de référence pour la démocratie régionale, l'évolution récente en Hongrie va dans une direction différente. Le rapport de suivi de 2002 soulignait la relative faiblesse des comtés. Depuis lors, ils ont perdu en janvier 2012 une compétence importante, qui représentait un budget considérable, au profit de compétences nouvelles encore largement indéterminées.

3.4.2. La coopération transfrontalière en Hongrie

184. La Hongrie est active dans la constitution d'Euro-régions, et, plus largement, dans la coopération transfrontalière²⁵. La délégation a rencontré la présidente de l'assemblée du Comté de Csongrád, qui participe au programme de coopération régionale Danube – Cris – Tisa. (Euro-région DKMT²⁶, Danube, Kris, Mures, Tisa).



185. La participation de deux comtés hongrois à un programme de coopération transfrontalière avec la Roumanie et la Serbie est un signe fort de souci d'intégration dans la sous-région. Au moment de la visite de la délégation, une ouverture symbolique du point triple était organisée, afin de marquer cette coopération.

186. Ce programme prévoit de nombreux projets, dont beaucoup ont une dimension culturelle ou touristique mais aussi un plan global de prévention des risques d'inondation et la réalisation d'infrastructures d'intérêt euro-régional.

187. Ce programme né en 1997 fonctionne depuis 2003. Les programmes transfrontaliers permettront aux comtés, dans le cadre de leurs nouvelles compétences, d'affirmer leur présence. Une place plus affirmée laissée aux communes dans la conception et dans la mise en œuvre des programmes participerait au renforcement de ce processus.

188. Le ministère de l'Administration publique et de la Justice a fait part à la délégation de sa forte détermination à adhérer au Troisième Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ce dont les rapporteurs se félicitent vivement.

4. CONCLUSIONS

189. La délégation retient une inquiétude globale sur la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays, tant en ce qui concerne les deux principes de l'autonomie locale, et de l'autonomie financière, qu'en ce qui concerne leur application en pratique.

²⁵ Elle a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (le 21 mars 1994).

²⁶ <http://www.dkmt.net/en/index.php>

190. Le respect des articles 2, 3 et 4 de la Charte n'est pas assuré. En effet, si le système de gouvernement local en place depuis 1990 mettait en œuvre les principes de subsidiarité et d'autonomie locale à un niveau particulièrement élevé et souligné par le rapport de suivi de 2002, un mouvement global de recentralisation est depuis lors en marche en Hongrie. Le système hongrois qui était globalement bipolaire tend à devenir monopolaire (voire monopolistique) au bénéfice de l'Etat, sans y être parvenu pour l'instant.

191. La nouvelle Loi fondamentale et la loi organique sur le gouvernement local de décembre 2011 sont très récentes et, dans beaucoup de leurs dimensions, ne s'appliquent pas encore. Certaines dispositions s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2012, d'autres ne s'appliqueront qu'en 2013, d'autres encore requièrent des textes d'application. Mais la délégation a néanmoins pu prendre connaissance de mesures significatives, qui sont, malheureusement, de nature à porter atteinte aux principes énoncés par la Charte. Les réformes en cours sont menées essentiellement par des lois organiques, qui ne sont modifiables qu'avec une majorité des 2/3, difficile donc de revenir en arrière à partir de maintenant.

192. Le principe de l'autonomie locale est garanti par la Charte dont la Hongrie s'est engagée à respecter les dispositions qui s'appliquent quel que soit le contexte économique. Elle ne saurait être interprétée différemment en fonction du contexte économique. Pourtant, comme dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, il semble que la crise économique soit un argument récurrent utilisé pour une « reprise en main », voire une forme de « tutelle » du niveau local. Le respect de l'article 9 de la Charte n'est pas garanti.

193. Le nombre d'associations de collectivités territoriales en Hongrie témoigne du respect de l'article 10 de la Charte. Ces associations semblent actives et bien fonctionner. Les rapporteurs soulignent que le manque d'un interlocuteur unique ne facilite pas le processus de consultation.

194. Sur le plan constitutionnel la délégation partage le point de vue et les inquiétudes de la Commission de Venise, en particulier pour ce qui concerne le rôle de la Cour constitutionnelle, dont les compétences eu égard à un domaine déterminé de lois budgétaires ont été considérablement réduites par les récentes réformes constitutionnelles. La délégation exprime en outre sa préoccupation quant à la très faible protection assurée du principe de l'autonomie locale, en particulier en raison de l'absence d'un droit de recours effectif ouvert aux collectivités locales leur permettant d'introduire un recours devant un organe juridictionnel dès lors qu'une décision porte atteinte à leurs droits garanti par la Charte. Cette situation conduit à constater un non-respect de l'article 11 de la Charte.

195. Les rapporteurs souhaitent que les autorités hongroises mettent en place une procédure effective de concertation, prévoyant une transmission des documents nécessaires à la réflexion des pouvoirs locaux. Des délais non raisonnables constituant par définition un obstacle pratique à des échanges constructifs. La procédure de concertation serait également facilitée par une diminution sensible du nombre d'associations représentant les pouvoirs locaux.

196. L'intercommunalité est nécessaire en Hongrie, mais elle ne doit pas se construire au profit d'organes administratifs non élus. Les conseils élus des petites communes ont perdu une grande partie de leur substance politique, et leur position politique est en conséquence très clairement fragilisée. La situation en Hongrie, de ce point de vue, n'est pas conforme à l'article 6 de la Charte.

197. Les rapporteurs pensent qu'une alternative devrait être trouvée pour répondre au besoin perçu par tous de travailler sur des questions concrètes (telle que la fourniture de services publics) de manière à assurer l'efficacité des services mais sans mettre en question les principes de base de l'autonomie locale tels que prévus dans la Charte.

198. La délégation souhaite souligner l'opportunité de poser les bases de structures fortes et efficaces, mais aussi le risque de rupture du dialogue au sujet de la démocratie locale. La Hongrie semble s'être engagée dans un processus de consolidation du pouvoir central au détriment des pouvoirs locaux, présentés comme dépensiers et inefficaces. Les rapporteurs souhaitent que des solutions ménageant l'autonomie locale et donnant aux collectivités territoriales des moyens humains et matériels suffisants soient envisagées. Ils rappellent que les Etats signataires de la Charte s'engagent à respecter non seulement sa lettre mais aussi son esprit, qui demande que les responsabilités locales soient assumées par des pouvoirs élus proches des citoyens et répartis sur le territoire.

199. Les rapporteurs insistent sur le fait qu'ils comprennent la volonté des autorités centrales de diminuer la dette publique nationale et de concevoir des mesures à cette fin. Toutefois, dans ce contexte spécifique tout comme dans le cadre de la réforme des pouvoirs locaux en Hongrie, la délégation rappelle que les principes contenus dans la Charte ne doivent pas être ignorés ni être minorés, et qu'au contraire, la Charte doit être conçue et utilisée comme un Traité de référence qui par ses dispositions, confère des outils permettant aux autorités d'un pays de parvenir à trouver un équilibre entre les logiques nationales et les aspirations locales de manière à surmonter les difficultés nationales et l'étranglement économique.

Annexe 1 – Informations communiquées à la délégation pendant la visite sur la mise en œuvre des droits de l’homme aux niveaux local et régional en Hongrie.

Les droits des minorités

1. La Hongrie a mis en place un système original de représentation des minorités ethniques et linguistiques. La loi LXXVII sur les droits des minorités nationales et ethniques (appelée également « loi sur les minorités ») a été adoptée en 1993 (et modifiée par la loi CLXXIX de 2011 sur les droits des minorités nationales). D’après cette loi, les minorités nationales et ethniques sont tous les groupes de personnes qui vivent en Hongrie depuis au moins un siècle. Leurs membres sont des citoyens hongrois mais elles se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions et la volonté de préserver ces dernières.

2. Les groupes qui sont considérés comme des minorités en Hongrie, conformément à cette loi sur les minorités sont, en ordre alphabétique, les Allemands, Arméniens, Bulgares, Croates, Grecs, Roms, Polonais, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens.²⁷

Les droits linguistiques

3. La loi sur les minorités donne aux minorités linguistiques des droits très étendus, à un niveau supérieur au reste de l’Europe. Selon cette loi, les langues minoritaires peuvent être utilisées par quiconque, à toute heure et partout. Un interprète sera obligatoirement fourni s’il est nécessaire. Les membres du parlement ont le droit d’utiliser leur langue au parlement. Les groupes minoritaires ont le droit de créer leurs propres écoles avec la langue minoritaire comme langue, et peuvent également avoir des écoles qui utilisent les deux langues.

4. Les minorités hongroises vivant en dehors des frontières de la Hongrie sont nombreuses, ce qui explique la sensibilité des Hongrois à la question du respect des droits culturels et linguistiques.

5. Cette place reconnue aux minorités linguistiques est consacrée par la Loi fondamentale, dans le préambule qui proclame les droits fondamentaux reconnus aux citoyens hongrois. Selon l’article XXIX de la Loi fondamentale :

« (1) Les minorités ethniques vivant en Hongrie sont des éléments constitutifs de l’Etat. Chaque citoyen hongrois, membre d’une minorité nationale ou ethnique, a le droit d’assumer et de préserver librement son identité. Les minorités ethniques vivant en Hongrie ont droit au développement de leur propre culture, à l’utilisation de leur langue maternelle, à l’enseignement dans leur langue maternelle et à l’utilisation de leur nom dans leur propre langue.

(2) Les minorités ethniques vivant en Hongrie peuvent créer des organes locaux et nationaux d’autogestion »

6. Ces droits ne sont pas purement formels et la législation hongroise en assure la protection à travers les tribunaux ou le commissaire aux droits fondamentaux.

L’Office national pour les minorités nationales et ethniques, créé en 1990, est responsable de la coordination de la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux en matière de protection des minorités. L’Office est un organisme administratif indépendant de compétence nationale, qui fonctionne sous le contrôle du ministère de l’Administration publique et de la Justice. L’Office évalue de façon continue la situation et la réalisation des droits des minorités nationales et ethniques. Il élabore des analyses pour fournir des arguments à l’appui des décisions gouvernementales concernant les minorités et prépare également des programmes et des politiques en direction des minorités. Parmi ses tâches figure le soutien aux échanges d’opinions et d’informations entre le gouvernement et les organisations de représentation des minorités.

7. La Hongrie a été un des premiers pays à signer la Charte pour les langues régionales ou minoritaires du Conseil de l’Europe.

²⁷ Voir Euromosaic sur le site de la Commission européenne
http://ec.europa.eu/languages/euromosaic/euromosaic-study_en.htm

Les organes d'autogestion

8. La loi sur les minorités accorde aux treize minorités nationales le droit d'établir des collectivités autonomes. Celles-ci sont des organismes élus qui représentent les intérêts des minorités nationales ou ethniques au niveau local ou national.

Ces organes d'autogestion disposent ainsi de compétences particulières pour fixer le calendrier de leurs fêtes et célébrations, contribuer à la préservation de leurs traditions et participer à l'éducation publique. Ces collectivités particulières peuvent ainsi gérer des théâtres publics, des bibliothèques, des institutions scientifiques et artistiques, attribuer des bourses d'étude et dispenser de services en direction de leur communauté (aides juridiques notamment).

9. Au niveau local et régional ces organes d'autogestion se retrouvent aussi bien dans les communes que dans les villes ou les comtés, et la plupart des minorités sont présentes aux trois niveaux en plus du niveau national. Les conseils d'autogestion des différentes minorités sont consultés sur les textes ayant des conséquences sur leurs membres, au plan local comme au niveau national. Ils disposent d'un droit de veto sur les questions culturelles.

10. Pour qu'un conseil d'autogestion soit constitué au plan local, il faut qu'un nombre suffisant de personnes en fasse la demande. Ce nombre étant proportionnel aux nombres d'habitants de la commune, dans une petite commune une trentaine de personnes peut suffire. Il arrive qu'un groupe se constitue en minorité pour tenter de peser sur le débat municipal, ce qui est qualifié de « procédure du coucou ». Des listes électorales recensant les membres des différentes minorités ont été élaborées à partir de 2006, afin de prévenir les détournements de la loi de 1993.

11. Mais dans l'ensemble ce dispositif, qui ménage les droits culturels des minorités, fonctionne à la satisfaction des groupes concernés. Il est financé par les collectivités locales, ou par l'Etat pour les instances nationales. La ville de Budapest consacre 0,25 % de son budget aux activités des conseils d'autogestion des minorités.

12. Ce dispositif de reconnaissance des droits culturels des minorités n'a pas d'équivalent civique et politique et les minorités ne sont pas représentées en tant que telles dans les conseils municipaux, dans les conseils des comtés ou au Parlement. Cette représentation a été envisagée à plusieurs reprises, mais toujours écartée.

La minorité rom

13. Des rapports substantiels en la matière et produits par des organes compétents du Conseil de l'Europe²⁸ traite de cette question spécifique. Les rapporteurs ayant reçu des informations très contradictoires sur ce sujet ont par conséquent décidé de ne pas traiter cette question dans la présente annexe et ont préféré renvoyer les lecteurs aux documents pertinents du Conseil de l'Europe traitant de ce thème.

Le médiateur des droits fondamentaux

14. La nouvelle Loi fondamentale a remplacé trois médiateurs²⁹ (médiateur des droits des citoyens, médiateur des droits des minorités, médiateur pour le développement durable et l'environnement) par le commissaire aux droits fondamentaux (anciennement le médiateur des droits fondamentaux)³⁰.

²⁸ voir le site du Conseil de l'Europe (www.coe.int) pour plus d'informations sur cette question

²⁹ Il existait un quatrième médiateur qui se consacrait à la protection des données personnelles, il a été remplacé par une autorité indépendante.

³⁰ Article 30 de la Loi fondamentale

« (1) Le médiateur des droits fondamentaux exerce une activité de protection des droits fondamentaux ; toute personne peut solliciter son intervention.

(2) La mission du médiateur des droits fondamentaux est d'examiner ou de faire examiner les abus relatifs aux droits fondamentaux portés à sa connaissance, ainsi que de prendre l'initiative de mesures générales ou individuelles pour y remédier.

(3) Le médiateur des droits fondamentaux et ses adjoints sont élus par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des voix des députés, pour une durée de six ans. Les adjoints ont pour mission de défendre les droits des générations futures et des minorités ethniques vivant en Hongrie. Le médiateur des droits fondamentaux et ses adjoints ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique.

(4) Le médiateur des droits fondamentaux rend compte annuellement de son activité à l'Assemblée nationale ».

15. Depuis 2010, les possibilités de saisine juridique contre les décisions du gouvernement local ont été améliorées, et le commissaire a donc vu diminuer les cas de saisine contre les décisions des communes. Mais la récession économique et les difficultés sociales qui lui sont associées ont conduit le commissaire à intervenir pour protéger les droits fondamentaux des personnes en situation de précarité, souvent contre le gouvernement local. Dans certains de ces cas, et toujours avec succès, le commissaire a eu recours à la Cour constitutionnelle pour lui faire constater la violation de droits fondamentaux par une entité locale.

16. Le commissaire constate que les enjeux sociaux sont souvent indémêlables des enjeux touchant à la protection des droits fondamentaux ; cette remarque est particulièrement applicable à la protection des droits de la minorité rom.

17. Les conseils d'autogestion peuvent recourir au commissaire s'ils considèrent que la commune ou le comté ne leur donne pas les moyens matériels ou financiers nécessaires à leurs activités, et une soixantaine d'affaires de ce genre sont actuellement en cours.

18. La force du commissaire est qu'il est plus accessible aux citoyens que le juge ; les citoyens peuvent être rebutés par la procédure juridictionnelle, alors que la saisine du commissaire est plus souple et plus informelle. Le rapport du commissaire est alimenté par des contrôles effectués sur l'ensemble du territoire. Il est donc particulièrement riche et doit servir d'inspiration au législateur, s'il souhaite agir dans le respect des droits fondamentaux et dans le sens d'une amélioration de leur protection.

Annexe 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Hongrie (23-25 mai 2012)

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN HONGRIE
Budapest, Gödöllő, Szentes et Szeged (23 – 25 mai 2012)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès

Rapporteurs

M. Artur TORRES PEREIRA Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/DC³¹
Membre de la commission de suivi du Congrès
Président du conseil municipal de Sousel (Portugal)

M. Devrim ÇUKUR Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, SOC¹
Membre de la commission de suivi du Congrès
Membre du conseil provincial d'Izmir (Turquie)

Expert

Mme Anne GAUDIN Consultante
Maître de conférences en sciences politiques, Bordeaux (France)

Secrétariat du Congrès

Mme Stéphanie POIREL Secrétaire de la commission de suivi

Mercredi 23 mai 2012 (Budapest)

Délégation hongroise du Congrès et représentants des associations municipales et régionales :

Délégation hongroise auprès du Congrès

- M. György ILLES, Président de la délégation hongroise du Congrès
- Mme Csilla MAGYAR, membre de la délégation, maire de Kisköre
- Mme Andrea MÉNES, membre de la délégation, maire de Vámospércs
- Mme Erzsébet PÉNZES, maire de Hidegkút, membre de la délégation, membre de l'association MFSZ et consultante en questions internationales auprès de l'association TÖÖSZ
- M. Imre SZIRBIK, maire de Szentes, membre de la délégation
- M. György BENDE, membre de la délégation, membre de l'Association des petites communes et des microrégions
- Mme Józsefné CZEFERNER, membre de la délégation, maire de Nagybjom

Association des villes hongroises ayant le statut de comtés

- M. Viktor LAZÁRY, membre de la délégation, maire-adjoint de Szombathely

Association des pouvoirs et élus locaux de Hongrie

- M. György GEMESI, Président de l'Association des pouvoirs et élus locaux de Hongrie

Association nationale des pouvoirs locaux de Hongrie

- M. Jenő SCHMIDT, Président de l'Association nationale des pouvoirs locaux de Hongrie

Association des villages de Hongrie

- M. Gellert SZABO, Président de l'Association des villages de Hongrie

³¹ PPE/DC : Groupe Parti populaire européen – Démocrates chrétiens du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès

Association nationale des gouvernements locaux des communes, des petites municipalités et des microrégions

- M. Ferenc WEKLER, Président de l'Association nationale des gouvernements locaux des communes, des petites municipalités et des microrégions

Partenariat des associations de collectivités locales

- M. József DANCSÓ, Président du Partenariat des associations de collectivités locales

Déjeuner de travail avec des experts de la démocratie locale et régionale

- M. Zoltan SZENTE, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès, université Széchenyi István de Győr, Faculté de droit (plein temps)

- M. István TEMESI, maître de conférences à l'université Corvinus de Budapest, département d'administration publique

Ministère de l'Intérieur

- M. András TÁLLAI, ministre d'Etat pour les Affaires municipales

- M. László FELKAI, secrétaire d'Etat à l'Administration

Cour constitutionnelle de Hongrie

- M. Péter PACZOLAY, Président de la Cour constitutionnelle

- M. András HOLLÓ, Vice-Président de la Cour constitutionnelle

Jeudi 24 mai 2012 (Budapest)

Municipalité de Budapest

- M. Gábor BAGDY, maire-adjoint de Budapest

Cour des comptes

- M. László DOMOKOS, Président de la Cour des comptes

- M. Zoltán GIDAY, conseiller au contrôle des comptes

Rencontre avec des représentants du Parlement hongrois :

Déjeuner de travail avec des membres de la commission sur l'autonomie locale et le développement régional

- M. Zsolt LÁNG, Président de la commission sur l'autonomie locale et le développement régional

Rencontre avec des membres de la commission des droits de l'homme, des minorités et des questions civiques et religieuses

- M. Tamás LUKÁCS, Président de la commission des droits de l'homme, des minorités et des questions civiques et religieuses

Ministère de l'Administration publique et de la Justice

- Mme Erika SZABÓ, ministre d'Etat de l'Administration territoriale et des Elections

- Mme Viktória ZÖLD-NAGY, vice-secrétaire d'Etat à l'Administration territoriale

Association nationale des pouvoirs locaux de comté de Hongrie

- M. Lajos SZÜCS, Président de l'Association nationale des pouvoirs locaux de comté de Hongrie

Vendredi 25 mai 2012 (Budapest, Gödöllő, Szentes et Szeged)

Rencontre avec des membres du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux

- M. Máté SZABÓ, Commissaire aux droits fondamentaux

Municipalité de Gödöllő et Association hongroise des collectivités locales (MÖSZ)

- M. György GÉMESI, maire de Gödöllő

Municipalité de Szentes

- M. Imre SZIRBIK, maire de Szentes

Conseil de comté de Csongrád

- Mme Anna MAGYAR, Présidente de l'Assemblée générale du Conseil de comté de Csongrád