

**38<sup>e</sup> SESSION**

Rapport  
CG38(2020)03prov  
12 février 2020

*Original : anglais*

## Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Hongrie

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs<sup>1</sup> : Marc COOLS, Belgique (L, GILD)  
Jean-Pierre LIOUVILLE, France (R, SOC/V/DP)

|                                           |   |
|-------------------------------------------|---|
| Projet de recommandation (pour vote)..... | 2 |
| Exposé des motifs (pour information)..... | 5 |

*Résumé*

Ce rapport fait suite à la troisième visite de suivi organisée en Hongrie depuis que ce pays a ratifié la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 1994.

Le rapport relève avec satisfaction l'existence d'un statut spécial pour la capitale, ainsi que la possibilité pour les collectivités locales de s'associer librement afin de définir leurs intérêts. En outre, les minorités nationales peuvent, dans le but de sauvegarder et de promouvoir leur identité culturelle, établir des autorités locales autonomes. Les minorités nationales peuvent ainsi représenter leurs intérêts culturels aux niveaux local et national.

Néanmoins, le rapport fait état d'une situation globalement négative en termes d'autonomie locale et régionale, en raison d'un non-respect général de la Charte. Les rapporteurs expriment leurs préoccupations face à une nette tendance à la recentralisation, à un manque de consultation efficace ainsi qu'à une ingérence importante de la part de l'Etat dans les fonctions municipales. Le rapport, met également en exergue certains points préoccupants de la situation d'autonomie locale du pays tels qu'un manque de ressources financières des collectivités locales, ainsi qu'une incapacité de leur part à recruter du personnel hautement qualifié.

En conséquence, les autorités nationales sont appelées à agir de manière à inverser la tendance à la centralisation, à renforcer le processus de consultation pour le rendre plus efficace et plus équitable, comme le prévoit l'article 4.6 de la Charte, tout en limitant l'ingérence de l'Etat. Les rapporteurs recommandent également aux autorités d'allouer les ressources financières suffisantes aux autorités locales tout en leur permettant d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC/V/DP : Groupe des socialistes, verts et démocrates progressistes  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## PROJET DE RECOMMANDATION<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

g. à la Recommandation 341 (2013) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Hongrie ;

h. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Hongrie ;

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Hongrie est membre du Conseil de l'Europe depuis le 6 novembre 1990 et a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 6 avril 1992. Ratifiée sans réserve le 21 mars 1994, la Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> juillet 1994 ;

b. La Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Commission de suivi ») a décidé d'examiner la

---

2. Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 29 octobre 2019.

Membres de la commission :

*L. VERBEEK (Président) ; H. AKGUN; M. ANGELOPOULOS; L. ANSALA; V. ARQUES CORTES; N. BARBU; C. BAS; V. BELIKOV; B. BELIN; G. BERGMANN; H. BERGMANN; M. BERTSSON (remplaçant : H. FRITZON); K. BILLE; A. BINDI; Z. BROZ; M. BUFI; T. BUYUKAKIN; X. CADORET; V. CASIAN; M. CAVARA; P. CEGONHO; G. CHATZIMARKOS; M. COOLS; J. CROWE; V. CRUDU; S. DICKSON; N. DIRGINCIENE; A. DISMORE; R. DODD; S. DOGUCU; D. ERAY (remplaçante : M. HOLLINGER); R. FEJSTAMER; M. FENECH ADAMI; L. GARLITO BATALLA; M. GAUCI; G. GEGUZINSKAS; A.G. GEORGESCU; K. GERMANOVA; L.V. GIDEI; M. R. GOMES DE ANDRADE; B.A. GRAM; N. GROZEV; I. HANZEK; Z. HASSAY; G.M. HELGESEN; B. HIRS; J. HLINKA; B. HORDEJUK; M. H. HOURIGAN; V. HOVHANNISYAN (remplaçant : E. YERITSYAN); A. IBRAHIMOV; G. ILLES (remplaçante : H. MAKAY-BERO); A. JOZIC; K. KALADZE; A. KALEVA; G. KAMINSKIS; O. KASURI; M. KAUFMANN; N. KAVTARADZE; B. KERIMOGLU; J-P. KLEIN; A. KNOBOVA; J. KOKKO; C. LAMMERSKITTEN; A. LEADBETTER; F. LEC; J-P. LIOUVILLE; K. T. MAGNUSSON; A. MAGYAR; P. MANGIN (remplaçant : J-M. BELLARD); K. MARCHENKO; G. MARSAN; O. MELNICHENKO; R. MONDORF; S. MOSHAROV; D. PANTANA; N. PARLON GIL; V. PASQUA; G. PAUK; S. PAUNOVIC; M-L. PENCHARD; V. PREBILIC; V. PROKOPIV; P. PRYHARA; I. RADOJICIC; G. RIBA CASAL; J. ROCKLIND; R. ROHR; B. RUDKIN; S. SCHUMACHER; I. SEREDYUK; L. SFIRLOAGA; P. SMOLOVIC; A-M. SOTIRIADOU; R. SPIEGLER; Y. SVITLYCHNA; T. TAGHIYEV; T. TALIASHVILI; A. TARNAVSKI; P. THORNTON; K. TOLKACHEV; F. TRAVAGLINI; M. TURCAN; S. VAAG; V. VARNAVSKIY; R. VERGILI; D. VLK; B. VOEHRINGER; A. VYRAS; H. WENINGER (remplaçante : G. MOSLER-TOERNSTROEM; J. WIENEN; L. ZAIA; F. ZIMMERMANN.*

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : S. POIREL, Secrétaire de la commission et S. PEREVERTEN, co-Secrétaire de la commission.

situation de la démocratie locale et régionale en Hongrie. Elle a confié à M. Marc COOLS, Belgique (L, GILD), et M. Jean-Pierre LIOUVILLE, France (R, SOC), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale en Hongrie. La délégation a reçu l'assistance de Mme Tania GROPP, Vice-Présidente du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

c. Lors de la visite de suivi, qui s'est déroulée du 19 au 21 mars 2019, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe du rapport ;

d. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Hongrie :

a. la capitale est dotée d'un statut spécial ;

b. les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la défense de leurs intérêts ;

c. les minorités nationales peuvent établir des autorités locales autonomes pour sauvegarder et promouvoir leur identité culturelle et représenter leurs intérêts culturels aux niveaux local et national.

4. Le Congrès note toutefois que la plupart des questions soulevées par la Recommandation 341 (2013) ne sont pas réglées et exprime sa préoccupation concernant les points suivants en particulier :

a. le champ des compétences propres et déléguées des collectivités locales est très limité (Articles 3.1 et 4.2), la plupart d'entre elles étant réattribuées à l'administration déconcentrée de l'État (Article 4.5) en violation du principe de subsidiarité de la répartition des compétences (Article 4.3) ;

b. les ingérences de l'État dans les fonctions locales portent atteinte à l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales (Article 4.4) ;

c. il n'existe pas de véritable autonomie au niveau régional en Hongrie en tant que telle, étant donné que les comtés n'ont pas de compétences significatives et ne jouissent d'aucune autonomie financière ;

d. il n'existe pas de mécanisme de consultation réel et approprié en pratique sur toutes les questions qui concernent les autorités locales, notamment la redistribution et l'allocation des ressources financières (Articles 4.6 et 9.6) ;

e. les collectivités locales ne peuvent recruter du personnel hautement qualifié et en particulier les petites unités d'autonomie locale disposent d'une autonomie organisationnelle limitée pour déterminer leurs structures internes (Articles 6.1, 6.2) ;

f. le contrôle des autorités locales, exercé par les représentants du gouvernement, ne peut pas être considéré comme étant proportionné à l'importance des intérêts qu'il vise à protéger (Article 8.3) ;

g. en dépit d'une croissance économique remarquable, les ressources financières demeurent insuffisantes, et dans certains cas, la "contribution de solidarité" a un impact négatif disproportionné sur les finances locales (Article 9.1, 9.2) ;

h. les collectivités locales ne tirent pas de ressources financières suffisantes des redevances ou impôts locaux dont elles peuvent déterminer les taux (Article 9.3, 9.4) ;

i. le mécanisme de péréquation est quelque peu obscur et limité dans son impact sur la protection des collectivités locales financièrement plus faibles (Article 9.5) ;

j. les subventions accordées aux collectivités locales sont principalement destinées au financement de projets spécifiques et ne sont pas attribuées selon des critères objectifs (Article 9.7) ;

k. le niveau de confiance des autorités locales dans les tribunaux pour la protection légale de leur autonomie est faible, ce qui restreint l'exercice effectif de leur droit de recours juridictionnel (Article 11).

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités hongroises à :

a. inverser la tendance à la centralisation, et en particulier cesser d'attribuer des compétences locales à l'administration publique et reconnaître aux autorités locales une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité, garantissant ainsi la bonne application dans la pratique du principe de subsidiarité ;

b. limiter les ingérences des autorités de l'Etat dans les fonctions municipales ;

c. renforcer la position des comtés en termes de compétences et de ressources financières ;

d. mettre en place un processus de consultation équitable et efficace, de manière appropriée et en temps utile, avec les autorités locales dans la pratique, comme le prévoit l'Article 4.6 de la Charte, sur toutes les questions qui les concernent directement ;

e. assurer la capacité des autorités locales à recruter du personnel hautement qualifié en leur fournissant les ressources nécessaires et accroître l'autonomie organisationnelle des petites unités d'autonomie locale;

f. veiller à ce que le contrôle des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'elles visent à protéger ;

g. allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, respectant ainsi le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions ;

h. permettre aux collectivités locales d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux en vue d'accroître leur capacité budgétaire ;

i. revoir le système de péréquation pour en assurer l'équité et la transparence ;

j. mettre en place un système équitable et transparent pour allouer des subventions aux collectivités locales ;

k. suivre les recommandations de la Commission de Venise, contenues dans ses avis sur le système judiciaire en Hongrie, afin de garantir aux autorités locales le droit effectif à un recours juridictionnel et rétablir leur confiance dans le système judiciaire national.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte de cette recommandation sur la démocratie locale et régionale en Hongrie et du mémorandum explicatif de leurs activités relatives à cet État membre.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières

|      |                                                                                                                                                  |    |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....                                                                        | 6  |
| 2.   | ÉLÉMENTS DE CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE .....                                                                                               | 6  |
| 3.   | CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL .....                                                                                                    | 12 |
| 3.1  | Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes) .....                                                            | 12 |
| 3.2  | Statut de la capitale .....                                                                                                                      | 21 |
| 3.3  | Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale .....                                                                             | 21 |
| 3.4  | Précédents rapports et recommandations du Congrès .....                                                                                          | 23 |
| 4.   | RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE)<br>DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE ..... | 23 |
| 4.1  | Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale .....                                                                       | 23 |
| 4.2  | Article 3 – Concept de l'autonomie locale .....                                                                                                  | 24 |
| 4.3  | Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....                                                                                                   | 26 |
| 4.4  | Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....                                                                 | 29 |
| 4.5  | Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs .....                                                                         | 30 |
| 4.6  | Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....                                                                   | 32 |
| 4.7  | Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....                                                                     | 33 |
| 4.8  | Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales .....                                                                           | 35 |
| 4.9  | Article 10 – Droit d'association des collectivités locales .....                                                                                 | 39 |
| 4.10 | Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale .....                                                                                       | 40 |
| 5.   | AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE<br>ET RÉGIONALE .....                                                       | 41 |
| 6.   | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....                                                                                                             | 42 |
|      | ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès .....                                                                                        | 44 |

## **1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT**

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Hongrie est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte »). Précisément, la Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990 et signé la Charte le 6 avril 1992. Ratifiée sans réserve le 21 mars 1994, la Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> juillet 1994.

3. La Hongrie a 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. 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 ;

4. Le Président de la commission de suivi du Congrès a nommé M. Marc COOLS, Belgique (L, GILD) et M. Jean-Pierre LIOUVILLE, France (R, SOC), en tant que rapporteurs, et les a chargés de rédiger et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale. Les rapporteurs susmentionnés ont effectué une visite de suivi officielle en Hongrie. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ». La délégation était accompagnée d'une représentante du Secrétariat du Congrès et a bénéficié de l'assistance de Mme Tania GROPPi (experte), qu'elle souhaite remercier pour sa contribution à l'élaboration du présent rapport.

5. Lors de la visite de suivi, qui s'est déroulée du 19 au 21 mars 2019, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des collectivités locales et régionales, du Gouvernement et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

6. Conformément à l'article 84 des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été adressé, le 7 juin 2019, à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour commentaires et précisions ou corrections éventuelles. Le présent rapport s'appuie sur les commentaires reçus, qui ont été examinés par les corapporteurs, avant soumission à la commission de suivi pour approbation.

7. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies lors de la visite.

## **2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE**

### *2.1 Contexte historique*

8. La Hongrie est une république unitaire, dotée de trois niveaux de collectivités autonomes infranationales : selon l'article F de la Constitution de 2011 (nommée « Loi fondamentale », *Magyarország Alaptörvénye* en hongrois), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, « (1) La capitale de la Hongrie est Budapest. (2) Le territoire de la Hongrie inclut la capitale, des comtés, des villes et des villages. La capitale et les villes peuvent être divisées en arrondissements. »

9. La Hongrie a joué un rôle majeur dans l'accélération de l'effondrement du communisme dans les pays d'Europe de l'Est en ouvrant sa frontière avec l'Autriche en 1989, ce qui a permis à des milliers d'Allemands de l'Est, ainsi qu'à d'autres citoyens des pays du Pacte de Varsovie, de fuir vers l'Ouest. Les premières élections multipartites s'y sont tenues en 1990.

10. Le 6 novembre 1990, la Hongrie est devenue le 24<sup>e</sup> État membre du Conseil de l'Europe et s'est engagée à respecter les obligations qui incombent à tout État membre au titre de l'article 3 du Statut (STE n° 1) concernant la démocratie pluraliste, la prééminence du droit et les droits de l'homme. Elle a été le premier pays anciennement communiste à ratifier en 1992 la Convention européenne des droits

de l'homme (CEDH) et la Charte européenne de l'autonomie locale. La Hongrie a rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Elle est membre de l'espace Schengen depuis 2007. Les fonds de l'Union européenne représentent entre 1,9 % et 4,4 % du PIB hongrois et plus de la moitié de l'investissement public<sup>3</sup>.

11. Le processus de décentralisation a eu lieu dans les années 1990. Lorsque le régime communiste s'est effondré, la Hongrie a opté pour une organisation administrative et politique qui a laissé un rôle important aux pouvoirs locaux, considérés comme un vecteur essentiel de la démocratie<sup>4</sup>. Une part importante des pouvoirs alors exercés par l'État a été confiée aux collectivités locales et en particulier aux communes. Conformément à l'ancienne réglementation, les communes étaient expressément chargées de l'enseignement primaire, des réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de l'entretien de la voirie, des transports publics, du développement, de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la protection contre les incendies et de la protection des droits des minorités, qui sont autant de compétences cruciales dans la vie quotidienne des citoyens<sup>5</sup>.

12. Depuis 2010, la Hongrie a connu un fort processus de recentralisation<sup>6</sup>, comme l'a souligné le rapport du Congrès de 2013, selon lequel « 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 n° CLXXXIX du 21 décembre 2011 sur l'autonomie locale » (*Mötv*, ci-après « loi organique sur l'autonomie locale »)<sup>7</sup>. La structure fragmentaire des communes, ainsi que la faiblesse des assemblées de comtés, se sont traduites par de piètres performances et des problèmes financiers. Ceci a conduit à une grave crise financière accélérée par la crise économique et financière mondiale qui a débuté en 2008. Le nouveau gouvernement issu des élections législatives de 2010 a dû faire face au problème et trouver des solutions. Disposant d'une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale, il a été en mesure d'apporter des changements fondamentaux sans même avoir à trouver de compromis avec l'opposition parlementaire<sup>8</sup>.

13. Le nouveau cadre juridique a ouvert la voie à une reprise des compétences locales par l'État par le biais de lois ordinaires, qui s'est faite en plusieurs étapes au cours des années suivantes<sup>9</sup>. En janvier 2013, selon les commentateurs, « les administrations urbaines avaient en moyenne perdu un tiers de leurs fonctionnaires et les infrastructures qu'elles utilisaient étaient devenues la propriété de l'administration centrale »<sup>10</sup>. Une évaluation similaire a été réalisée en 2015 lors d'une étude qui a abouti à l'établissement d'un « indice d'autonomie locale » multidimensionnel, conçu par la Commission européenne<sup>11</sup>.

14. En conséquence, en 2016, les collectivités locales n'ont géré que 12,9 % des dépenses publiques totales, ce qui équivaut à 6 % du PIB<sup>12</sup>. En comparaison, au sein de l'OCDE, les dépenses des administrations infranationales représentent 40 % des dépenses publiques totales et 16 % du PIB. En Hongrie, 27,3 % des investissements publics ont été effectués par des autorités infranationales, alors que la moyenne de l'OCDE est de 56,9 %<sup>13</sup>.

3. Parlement européen, Résolution du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément au paragraphe 1 de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL) P8\_TA(2018)0340 [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf)

4. Après révision complète de la loi n° XX de 1949 relative à la Constitution de la République de Hongrie, les collectivités locales se sont vu accorder le droit de régler et gérer les affaires publiques de manière indépendante, dans le cadre de la loi : article 44/A (1) a) de la loi n° XX de 1949 relative à la Constitution de la République de Hongrie. En vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

5. Comme indiqué dans le Rapport 2013 CG(25)7FINAL du 31 octobre 2013, La démocratie locale et régionale en Hongrie, par. 40.

6. Nous employons le terme de « recentralisation » pour qualifier un processus de transfert des compétences des pouvoirs locaux aux administrations d'État, y compris à l'administration déconcentrée de l'État.

7. Voir CG(25)7FINAL 31 octobre 2013, La démocratie locale et régionale en Hongrie, par. 62.

8. I. PÁLNE KOVÁCS, *AER Study on the state of regionalism in Europe. Country report on Hungary*, 2015, p. 10, disponible sur le site <http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/871>

9. En ce qui concerne les écoles publiques, qui relevaient auparavant de la compétence des autorités locales, voir la loi n° CLXXXVIII de 2012 sur la reprise des écoles municipales par l'État et la loi n° CX de 2011 sur l'éducation publique nationale.

10. Voir T. M. HORVÁT, *From Municipalisation to centralism: Changes to Local Public Service Delivery in Hungary*, in H. WOLLMANN (ed.), *Public and Social Services in Europe*, Palgrave, 2016, 167.

11. LADNER, N. KEUFFER, H. BALDERSHEIM, (2015), *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*, Release 1.0. Bruxelles : Commission européenne.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/self\\_rule\\_index\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf)

12. OCDE : *Subnational Governments in OECD Countries Key Data 2018*, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

13. OCDE : *Regions and Cities at Glance Hungary 2018*, <https://www.oecd.org/cfe/HUNGARY-Regions-and-Cities-2018.pdf>

**Tableau 1 : Dépenses publiques en Hongrie (2013)**

| DEPENSES                | % PIB | GOUVERNEMENT GÉNÉRAL<br>(même catégorie de dépenses) | % GOUVERNEMENT<br>INFRANATIONAL |
|-------------------------|-------|------------------------------------------------------|---------------------------------|
| DEPENSES TOTALES (2013) | 7,5%  | 15,1%                                                | 100,0%                          |
| DEPENSES COURANTES      | 5,6%  | —                                                    | 74,9%                           |
| DEPENSES DE PERSONNEL   | 2,4%  | 23,3%                                                | 31,4%                           |
| INVESTISSEMENT          | 1,6%  | 39,4%                                                | 21,8%                           |

Source : OCDE<sup>14</sup>

## 2.2 Contexte économique

15. La crise financière et économique mondiale de 2008 a frappé la Hongrie plus durement que d'autres États d'Europe centrale et orientale en raison des déficits budgétaires excessifs enregistrés par ses gouvernements successifs, de sa forte exposition aux marchés financiers internationaux, de sa dépendance vis-à-vis des investissements étrangers et de ses niveaux élevés de prêts libellés en devises. Le déficit des administrations locales représentait une part importante du déficit total, et il s'est aggravé après 2008 du fait des répercussions de la crise financière mondiale et de réductions importantes des ressources financières des collectivités locales.

16. Ainsi, en octobre 2008, la Hongrie a bénéficié d'un plan de relance de 20 milliards EUR (12,3 milliards prêtés par le FMI, 6,5 par l'Union européenne et un milliard par la Banque mondiale)<sup>15</sup>. Les conditions et les effets économiques ont été décuplés, en premier lieu par une érosion de la confiance dans le régime politique postérieur à 1989 qui n'avait pas réussi à assurer la prospérité générale que les citoyens attendaient de la démocratie instaurée grâce à l'intégration européenne<sup>16</sup>.

17. Grâce au financement de l'UE et à l'attention particulière accordée par le Gouvernement aux indicateurs macroéconomiques du pays, le rythme de la croissance économique s'est accéléré à partir de 2012. En 2017, la croissance a dépassé 4 % – un rythme que l'économie a maintenu en 2018. Dans un premier temps, la croissance a été stimulée par les exportations, puis par les investissements. Au fur et à mesure que l'emploi a commencé à se développer, la reprise s'est étendue à la consommation privée et à l'investissement immobilier, évolution que renforce un taux d'accroissement des salaires à deux chiffres. En outre, l'économie fait face à toujours plus de contraintes de capacité, ce qui entraîne une hausse des importations érodant l'excédent en compte courant. À partir du début des années 1990, les investissements étrangers directs ont été le principal moteur de croissance de l'économie hongroise. Ils ont contribué à moderniser la production et favorisé une intégration réussie dans les chaînes de valeur mondiales. Néanmoins, le revenu par habitant reste faible, mais le processus de convergence vers les revenus moyens de l'OCDE et de l'UE a commencé à reprendre. Le PIB par habitant a atteint les deux tiers de la moyenne de l'OCDE et légèrement plus par rapport à la moyenne de l'UE<sup>17</sup>.

18. La forte dépendance vis-à-vis de l'investissement étranger direct pour stimuler la croissance s'est traduite par un déséquilibre du modèle de croissance au niveau régional. Les régions de l'ouest et du centre – les principales bénéficiaires des investissements étrangers – et la région de Budapest avec ses importants effets d'agglomération ont connu une croissance plus rapide que le reste du pays. Les régions à la traîne se caractérisent par un faible taux d'emploi, un nombre élevé de bénéficiaires de transferts sociaux, un dépeuplement et une mauvaise intégration dans les chaînes d'approvisionnement régionales et nationales<sup>18</sup>.

19. Au niveau local, il a été souligné que les finances des collectivités locales hongroises étaient instables dans les années qui ont précédé la crise : ces collectivités se sont en effet montrées incapables de remplir leurs fonctions et leurs dettes ont continué d'augmenter. Leurs recettes et la valeur de leurs revenus ont diminué depuis 2008, le volume total de leurs emprunts a continué

14. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

15. Voir CG(25)7FINAL 31 octobre 2013, La démocratie locale et régionale en Hongrie, par. 23.

16. Rapport BTI par pays : Hongrie 2018, in <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/HUN/>

17. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/46f5b3fc-en/index.html?itemId=/content/component/46f5b3fc-en#figure-d1e1851>

18. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c391eb9b-en/index.html?itemId=/content/component/c391eb9b-en>

d'augmenter et leurs emprunts ont servi principalement à couvrir leurs dépenses et non à financer leur développement économique, leurs investissements ou leurs réserves. Les collectivités locales hongroises ont également essayé d'émettre des obligations. Les obligations des communes hongroises ont été multipliées par six pour atteindre 3 milliards EUR entre 2002 et 2008. Le problème a été aggravé par le fait qu'une grande partie des obligations des collectivités locales étaient libellées en devises étrangères et que l'augmentation des taux de change de la monnaie a accru le montant des dettes<sup>19</sup>.

20. La « consolidation des dettes » – outil très important pour la gestion de la dette des collectivités locales – a finalement été décidée. L'État hongrois a pris en charge 100 % de la dette des collectivités locales de moins de 5 000 habitants. Pour celles de plus de 5 000 habitants, le taux de consolidation variait entre 40 et 70 %. Dans un premier temps, la consolidation pour les communes de moins de 5 000 habitants a été mise en œuvre. L'État a remboursé la dette totale de 1 710 localités (de moins de 5 000 habitants) pour un montant de 74 milliards HUF<sup>20</sup>, qui provenait de 3 848 contrats repris. L'État hongrois a pris en charge plus de 477 milliards HUF (environ 1,6 milliard EUR) sur la dette des localités de plus de 5 000 habitants. La dernière phase de consolidation a eu lieu au printemps 2014. Les dettes restantes des communes de plus de 5 000 habitants ont été reprises par l'État. Le coût total pris en charge s'est finalement élevé à 1 344 milliards HUF (environ 4,5 milliards EUR)<sup>21</sup>.

21. Les spécialistes ont souligné le lien étroit entre la consolidation de la dette et le processus de recentralisation. Ils ont déclaré que bien que le renflouement ait atténué la pression sur les budgets locaux, c'était la démocratie locale qui était victime de la consolidation de la dette. En effet, le Gouvernement hongrois a également repris bon nombre des responsabilités incombant auparavant aux communes, telles que l'éducation, les soins de santé et les services collectifs. En conséquence, les dépenses des collectivités locales ont chuté de 12 % à 7,6 % du PIB (ce qui a simultanément fait de l'autonomie locale hongroise une coquille vide<sup>22</sup>).

### 2.3 Contexte politique

22. Les élections législatives d'avril 2010 ont donné 263 sièges au Fidesz-KDNP (sur 386). Le MSZP (Parti socialiste hongrois) a remporté 59 sièges, tandis que le Jobbik (parti d'extrême droite fondée en 2003) est entré au Parlement pour la première fois avec 47 sièges. Un parti récemment créé, le LMP (écologiste de gauche) était représenté avec 16 sièges. Le Fidesz disposait ainsi d'une majorité de 68 % des sièges, soit plus des deux tiers, ce qui lui a permis de mettre en œuvre son programme et de transformer les institutions hongroises grâce à une révision de la Constitution. Viktor Orbán, dirigeant du Fidesz et Premier ministre entre 1998 et 2002, est à nouveau Premier ministre depuis 2010.

23. Après les élections législatives de 2010, la Hongrie a connu un recul rapide et intensif de la démocratie, ce qu'illustre la détérioration des indicateurs de protection de l'État de droit et des libertés<sup>23</sup>.

24. C'est dans ce contexte qu'il convient d'appréhender le processus de réforme constitutionnelle qui a conduit à la Loi fondamentale de 2011. L'ambitieuse réforme constitutionnelle s'est écartée de certaines normes du droit constitutionnel et de l'État de droit. En conséquence, grâce à l'ingénierie constitutionnelle, l'ordre constitutionnel intègre dorénavant les préférences politiques du parti au pouvoir, affaiblissant ainsi progressivement plusieurs protections constitutionnelles contre le pouvoir politique<sup>24</sup>. La Commission de Venise a exprimé sa préoccupation quant au processus constituant mis en œuvre en Hongrie<sup>25</sup>.

19. A. FÁBIÁN, Local Self-Government en Hongrie: The Impact of Crisis, in C. NUNES SILVA, J. BUČEK (eds.), Local Government and Urban Governance in Europe, Springer, 2017, pp. 81-82

20. La devise du pays est le forint hongrois (HUF).

21. A. FÁBIÁN, Local Self-Government en Hongrie : The Impact of Crisis, in C. NUNES SILVA, J. BUČEK (eds.), Local Government and Urban Governance in Europe, Springer, 2017, p. 83, qui cite la loi relative au budget de l'État de 2012, article 76/C ; Loi relative au budget de l'État de 2013, articles 72–75. Voir également C. LERNTNER, The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments, in Public Finance Quarterly, 2014/33, p. 10 ss.

22. G. MEDVE-BÁLINT, D. BOHLE, Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland, n° 33, novembre 2016, "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP), p. 12.

23. FREEDOM HOUSE, Nations in Transit 2018, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018\\_Hungary.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Hungary.pdf)

24. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. 14450 Part 4 (HU), 8 janvier 2018, Rapport d'examen périodique : Hongrie, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24302&lang=fr> ; voir également R. UITZ, Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary, in International Journal of Constitutional Law, Vol. 13, n° 1, janvier 2015, p. 280.

25. CDL-AD(2013)012 Français 17/06/2013 - Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 95e session plénière (Venise, 14-15 juin 2013) ;

25. L'Assemblée nationale monocamérale (« Országgyűlés ») compte 199 sièges<sup>26</sup>, attribués en partie au scrutin proportionnel et en partie au scrutin uninominal à un tour. L'Assemblée nationale élit le Président (chef de l'État) tous les cinq ans. Depuis 2012, le chef de l'État, qui a été réélu en mars 2017, est János Áder. Après chaque élection, le Président propose un Premier ministre issu du parti ou de la coalition majoritaire à l'Assemblée, pour élection par le Parlement à la majorité absolue. Lors des élections législatives de 2014, l'alliance de centre-droit FIDESZ-KDNP (parti populaire chrétien-démocrate) a conservé sa majorité des deux tiers à l'Assemblée, obtenant 45 % des voix pour le scrutin proportionnel mais remportant 91 % des circonscriptions uninominales du pays, qui sont attribuées selon un système majoritaire à un tour.

26. Aux élections législatives de 2018, l'alliance FIDESZ-KDNP a obtenu 49 % des suffrages proportionnels, mais l'a emporté dans 91 circonscriptions uninominales (sur 106). Au total, l'alliance au pouvoir a remporté 133 sièges, le Jobbik 26 et le Parti socialiste hongrois 20.

27. Selon le rapport de l'OSCE, les élections législatives hongroises de 2018 " ont été caractérisées par un chevauchement généralisé entre les ressources de l'État et celles du parti au pouvoir, ce qui a miné la capacité des candidats à concourir sur un pied d'égalité. Les électeurs avaient un large éventail d'options politiques, mais la rhétorique intimidante et xénophobe, la partialité des médias et le financement opaque des campagnes électorales ont restreint l'espace d'un véritable débat politique, empêchant les électeurs de faire un choix pleinement éclairé"<sup>27</sup>.

28. En 2017, Freedom House affirmait : « Il n'y a pas de lieu plus important pour la défense de la démocratie que l'Europe centrale ». La Hongrie n'est certes pas un cas isolé – les pays d'Europe centrale et orientale ont connu leur plus fort recul des indices de démocratie depuis la crise économique de 2008 – mais elle a désormais l'indice de démocratie le plus faible d'Europe centrale<sup>28</sup>. Selon le rapport 2019 de Freedom House, « la Hongrie a rétrogradé du statut de pays « Libre » à « Partiellement libre » en raison des attaques répétées contre les institutions démocratiques de la part du parti Fidesz du Premier ministre Viktor Orbán, qui utilise sa majorité qualifiée au Parlement pour imposer des restrictions ou exercer un contrôle sur l'opposition, les médias, les groupes religieux, les universités, les ONG, les tribunaux, les demandeurs d'asile et le secteur privé depuis 2010 »<sup>29</sup>.

#### 2.4 Relations avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

29. Ces dernières années, l'évolution de la situation en Hongrie a suscité des inquiétudes au sein du Conseil de l'Europe. La Commission de Venise a formulé plusieurs avis très critiques sur les lois relatives au pouvoir judiciaire et aux droits et libertés fondamentaux, cependant que l'Assemblée parlementaire intensifiait ses discussions concernant le respect par le pays des normes du Conseil de l'Europe et des obligations découlant de son appartenance à l'Organisation.

30. En 2018, l'Assemblée parlementaire a déclaré ce qui suit : « Même si les autorités ont publiquement exprimé leur engagement incontestable en faveur de l'Europe, de nombreux éléments indiquent que le Gouvernement hongrois met en œuvre une politique nationale souverainiste. Avec d'autres pays du groupe de Visegrád, la Hongrie a continué de s'opposer à certaines politiques européennes, comme le système de quotas de réfugiés. La Hongrie a une attitude ambivalente à l'égard de son affiliation à l'Union européenne : d'un côté, elle insiste sur son appartenance à une communauté de valeurs tandis que de l'autre, elle déclare être une « démocratie illibérale » ; que le Premier ministre considère comme compatible avec l'appartenance à l'Union européenne. En outre, Viktor Orbán a affirmé, dans un discours de février 2017, que contrer « le diktat de Bruxelles » faisait partie des trois principales missions que l'État s'était fixées en 2017. Les lois récemment adoptées concernant les universités étrangères et les organisations de la société civile qui reçoivent des fonds de l'étranger sont symptomatiques de cette ambiguïté »<sup>30</sup>.

CDL-AD(2011)001 Français 28/03/2011 - Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86<sup>e</sup> session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)

26. 106 députés sont directement élus dans des circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire simple et 93 députés sont directement élus dans une circonscription nationale unique au scrutin de liste à représentation proportionnelle.

27. OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Hongrie, Elections législatives, 8 avril 2018, Mission d'observation limitée des élections du BIDDH, Rapport final, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/373603>

28. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/hungary>

29. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/hungary>

30. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. 14450 Partie 4 (HU), cit., par. 14.

31. En 2019, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé de nombreux risques en matière de droits de l'homme sur plusieurs questions étroitement liées, à savoir les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés, les défenseurs des droits de l'homme et la société civile, l'indépendance de la justice, l'égalité des genres et les droits des femmes<sup>31</sup>.

32. Le 7 décembre 2017, la Commission européenne a décidé de traduire la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne au motif que sa loi sur l'enseignement supérieur, telle que modifiée le 4 avril 2017, restreint de manière disproportionnée le fonctionnement des universités européennes et non européennes et doit être remise en conformité avec le droit communautaire. Le même jour, la Commission européenne a saisi la CJUE à l'encontre de la Hongrie pour sa loi sur les ONG bénéficiant de financements étrangers.

33. La dégradation de la démocratie constitutionnelle en Hongrie, vivement critiquée par les spécialistes du droit constitutionnel du monde entier, a finalement conduit l'Union européenne à enclencher la procédure de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne. Le Parlement européen a adopté une résolution demandant d'engager des procédures sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, le 12 septembre 2018<sup>32</sup>.

## 2.5 *Développements politiques au niveau local*

34. La Loi fondamentale prévoit que les élections des conseillers locaux et des maires se tiennent tous les cinq ans à partir de 2014, l'ancien mandat de quatre ans des conseillers locaux et des maires étant remplacé par un mandat de cinq ans.

35. Lors des élections locales qui se sont tenues le 12 octobre 2014, les membres de l'alliance FIDESZ-KDNP ont été élus maires de 17 des 19 villes hongroises de plus de 50 000 habitants, dont Budapest, où István Tarlós dirigeait le conseil municipal depuis 2010. Seules deux villes de plus de 50 000 habitants ont eu donc à leur tête des maires non-membres du FIDESZ –KDNP : Szeged (sud de la Hongrie, 162 000 habitants) et Békéscsaba (sud-est de la Hongrie, 60 500 habitants). Les membres de l'alliance FIDESZ-KDNP ont été élus maires dans 17 des 23 arrondissements de Budapest et les membres de l'opposition dans les 6 arrondissements restants.

36. Les mairies de 2 447 des 3 177 villes et villages de Hongrie, soit un peu plus de 77 %, ont été détenues par des indépendants. Les membres de l'alliance FIDESZ-KDNP sont devenus maires de 614 communes et les membres d'autres partis et alliances, des 116 autres communes. Les membres de l'alliance FIDESZ-KDNP ont obtenu au total 1 152 sièges au sein des conseils municipaux des communes de plus de 10 000 habitants, les membres du Jobbik 215 sièges et ceux de divers autres partis et alliances de partis, 911 sièges. Les membres de l'alliance FIDESZ-KDNP ont occupé 20 des 33 sièges du conseil municipal de Budapest, tandis que le Parti socialiste hongrois détenait six sièges, soit indépendamment, soit en alliance avec d'autres partis d'opposition, les sept sièges restants étant détenus par d'autres partis. Les indépendants ont obtenu 12 801 sièges – soit 87,9 % de l'ensemble des sièges – dans les conseils municipaux des villes et villages de moins de 10 000 habitants, tandis que les membres de l'alliance FIDESZ-KDNP ont eu 1 263 sièges, les membres du Jobbik 157 sièges et les membres des autres partis et alliances politiques 340 sièges.

37. L'alliance FIDESZ-KDNP est devenue majoritaire au sein des 19 assemblées générales des comtés. Le Jobbik s'est classé au deuxième rang pour le nombre de membres dans 15 assemblées générales de comtés, tandis que le Parti socialiste hongrois s'est classé au deuxième rang pour le nombre de membres dans une assemblée générale de comté. Le Jobbik et le Parti socialiste hongrois ont été ex aequo au deuxième rang pour ce qui est du nombre de membres dans les trois autres assemblées générales de comtés<sup>33</sup>.

31. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>

32. Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément au paragraphe 1 de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL)) P8\_TA(2018)0340 [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf)

33. <https://theorangefiles.hu/local-government/>. Voir les résultats officiels (en hongrois) : <https://static.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/eredind.html>

38. Après la visite de suivi, les élections locales se sont tenues en Hongrie le 13 octobre 2019. La coalition Fidesz-KDNP est restée majoritaire au sein des assemblées des comtés. Toutefois, le parti au pouvoir a perdu à la fois la mairie de Budapest et les élections du conseil municipal de la capitale. Les candidats de l'opposition ont également remporté la majorité des mairies d'arrondissement de Budapest et ont connu quelques victoires à l'échelle nationale, remportant le scrutin dans 10 des 23 grandes villes.

### 3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

#### 3.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

##### 3.1.1 Cadre juridique et constitutionnel et système d'administration territoriale

39. Les principales règles concernant le fonctionnement des collectivités locales sont établies par la Loi fondamentale hongroise et par la loi organique n° CLXXXIX de 2011 sur l'autonomie locale en Hongrie, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (plusieurs autres dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et d'autres en 2014, le jour des élections municipales).

40. La nouvelle Constitution hongroise (Loi fondamentale de la Hongrie) a été adoptée par le Parlement le 18 avril 2011. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, abrogeant la loi n° XX de 1949 sur la Constitution de la République de Hongrie. Selon le paragraphe 3 de l'article 31.3 de la Loi fondamentale, les règles relatives aux autorités locales sont définies par la loi organique. Le vote de ce type de loi exige la majorité des deux tiers des voix des membres de l'Assemblée nationale présents<sup>34</sup>.

41. La nouvelle Loi fondamentale régit le système d'autonomie locale différemment des dispositions pertinentes de l'ancienne Constitution, adoptée lors de la transition politique en 1990.

42. La division territoriale de la Hongrie est définie à l'article F de la partie intitulée « Dispositions fondamentales ». Les dispositions relatives aux autorités publiques au niveau local se trouvent dans la partie intitulée « L'autonomie locale ».

43. Selon l'article 31.1, « En Hongrie, des autorités locales sont établies pour administrer les affaires publiques et exercer la puissance publique au niveau local ». La Constitution précédente définissait le droit à l'autonomie locale comme un droit fondamental appartenant aux électeurs locaux, mais cette règle n'a pas été incorporée dans les nouvelles dispositions<sup>35</sup>. La loi organique sur l'autonomie locale porte sur la gestion des affaires publiques locales et sur l'exercice des compétences publiques locales, plutôt que sur la réglementation de la protection juridique vis-à-vis du Gouvernement et de l'administration publique centrale<sup>36</sup>.

44. Ainsi, le Parlement a été habilité à définir et redéfinir le partage des pouvoirs entre les administrations centrales et locales. À ce titre, invoquant la crise économique et l'endettement à la fois des budgets du pouvoir central et des collectivités locales, l'État a « renationalisé » une grande partie des compétences obligatoires de ces dernières. Du fait de cette nouvelle réglementation, d'importants services publics, auparavant organisés par les pouvoirs locaux, sont dorénavant du ressort du pouvoir central et des organes publics déconcentrés. Par exemple, les écoles primaires et secondaires, les soins de santé et l'aide sociale sont aujourd'hui principalement organisés par des organismes déconcentrés du pouvoir central<sup>37</sup>.

34. Article T (4) de la Loi fondamentale : « La loi organique est une loi dont l'adoption ou la révision exige la majorité des deux tiers des voix des membres de l'Assemblée nationale présents ».

35. Article 42 de la Constitution de 1989 : « Les électeurs des communes, des villes, de la capitale, de ses arrondissements et des comtés ont droit à l'autonomie locale. L'autonomie locale consiste dans la gestion autonome et démocratique des affaires publiques locales et dans l'exercice du pouvoir local dans l'intérêt de la population locale ». Toutefois, il convient de souligner qu'une disposition de l'article XXIII (1) de la Loi fondamentale de 2011 dispose que « Tout citoyen majeur d'un autre État membre de l'Union européenne résidant en Hongrie est électeur et éligible lors des élections pour désigner les organes des collectivités locales, les maires et les membres du Parlement européen ».

36. A. PATYI, *Local Government*, in L. CSINK, B. SCHANDA, A. ZS. VARGA (eds.), *The Basic Law of Hungary, a First Commentary*, Clarus Press, 2012, Ebook.

37. A. FÁBIÁN, *Local Self-Government in Hungary: The Impact of Crisis*, in C. NUNES SILVA, J. BUČEK (eds.), *Local Government and Urban Governance in Europe*, Springer, 2017, p. 77.

45. Un autre changement important dans l'interprétation du droit à l'autonomie locale est l'accent mis sur la responsabilité du citoyen local, qui « doit réduire les charges communes et contribuer à l'exécution des tâches communes »<sup>38</sup>. Certains spécialistes ont souligné que ces restrictions de l'autonomie locale avaient été reconnues et justifiées par le Gouvernement en arguant de la crise économique mondiale et de la situation budgétaire du pays. Dans cette perspective, « le nouveau système d'autonomie locale sous-tend une nouvelle conception de l'État et une nouvelle approche de la démocratie et du principe de l'État de droit. Cette nouvelle conception jette le doute sur la solidité de la démocratie locale et la subordonne strictement aux intérêts du pouvoir central »<sup>39</sup>.

### 3.1.2 Le système d'administration territoriale

#### Structure de l'autonomie locale

46. La structure de l'autonomie locale hongroise reste fondée sur deux autres piliers : les municipalités et les comtés. L'exécution (et le financement) des tâches est concentrée au niveau municipal. Depuis 1990, les autorités des comtés cherchent à trouver leur place dans l'administration locale hongroise<sup>40</sup> et, ces dernières années, leurs compétences ont été considérablement réduites.

47. Le paysage des collectivités locales hongroises est très fragmenté. Les communes sont très nombreuses, et les plus petites d'entre elles, avec moins de 500 habitants, représentent plus d'un tiers du total<sup>41</sup>.

48. La Hongrie compte 3 178 localités (*település*) et 19 comtés ; 322 villes (terme hongrois : *város*, pluriel *városok*) ; 2 809 communes (*község*, pluriel : *községek*). Les communes pouvant être élevées au rang de ville au moyen d'un décret présidentiel, le nombre de villes peut varier. Vingt-trois villes sont considérées comme des « comtés urbains » (*megyei jogú városok*, singulier : *megyei jogú város* – ville ayant le statut de comté) et jouissent de pouvoirs plus étendus.

49. La Hongrie est subdivisée en 19 comtés (*megyék*, singulier : *megyek*). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les comtés sont en outre subdivisés en 174 districts (*járások*, singulier : *járás*) qui servent de divisions de l'administration déconcentrée de l'État<sup>42</sup>.

50. Budapest, la capitale (*főváros*), est subdivisée en 23 arrondissements (*kerületek*, singulier : *kerület*) en tant qu'unités autonomes. Il s'agit à la fois d'un gouvernement municipal et d'un gouvernement de comté (régional). Elle est dotée d'un statut spécial.

51. Outre la décentralisation, il convient de mentionner l'administration déconcentrée de l'État<sup>43</sup>. Selon l'article 17.3 de la Loi fondamentale, « Les autorités publiques des comtés (et de la capitale) sont les organes de l'administration régionale et exercent une compétence générale »<sup>44</sup>. Elles ont leur siège dans les chefs-lieux des comtés ainsi qu'à Budapest dans le cas de la capitale et du comté de Pest. Elles coordonnent et facilitent la mise en œuvre des politiques de l'État au niveau régional (sur le modèle français des préfectures). Elles sont dirigées par des commissaires du Gouvernement nommés et révoqués par le Premier ministre. Conformément à l'article 34, paragraphe 4, de la loi fondamentale le gouvernement exerce également une fonction de contrôle de légalité sur les collectivités locales par l'intermédiaire des bureaux du gouvernement de la capitale ou du comté.

38. Loi organique sur l'autonomie locale, articles 2.1 et 8.1.

39. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, disponible sur le site [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26)

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

41. Ces données figurent dans E. STEINER, *Introduction to the Hungarian Local Government System*, 2016, disponibles sur le site [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments\\_boritoval.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf)

42. Loi n° XCIII de 2012 sur la création de districts administratifs et la modification de certaines lois connexes ; décret gouvernemental 218/2012. (VIII. 13.) sur les autorités des districts administratifs (districts municipaux) (annexe 1, point 13.2.), actuellement en vigueur : Décret gouvernemental 66/2015. (III. 30.) sur les autorités de la capitale, des comtés et des districts administratifs (districts municipaux).

43. OCDE : *Public Governance Review, Hungary: Towards a Strategic State Approach*, 2015, disponible sur le site <https://www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm> p. 59 ss.

44. Loi fondamentale, art. 17.3 : « Les autorités publiques de la capitale et des comtés sont les organes de l'administration territoriale dotés d'une compétence générale ».

52. Le Gouvernement a approuvé par décret l'organisation et la compétence des autorités administratives de district en juillet 2012. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 175 bureaux avaient été créés dans les comtés et 23 dans la capitale, employant 16 840 fonctionnaires. Les autorités de district sont les antennes des autorités de la capitale et des comtés. Le Gouvernement leur alloue directement les ressources nécessaires. Dans le système de l'administration publique, les autorités de district font fonction d'autorités générales de première instance, tandis que les autorités gouvernementales interviennent généralement en seconde instance. La principale responsabilité des autorités de district est de s'acquitter des tâches de l'administration publique qui relèvent d'un niveau inférieur à celui des comtés.

53. Les fonctions et compétences d'autonomie locale sont exercées par les organes représentatifs locaux. La Loi fondamentale donne à la population le droit d'élire directement son maire et ses représentants<sup>45</sup>. Le président d'un organe représentatif de comté est élu par celui-ci parmi ses membres. Les organes représentatifs locaux sont dirigés par les maires. Ils peuvent former des commissions et créer des bureaux conformément aux dispositions d'une loi organique<sup>46</sup>.

#### *Compétences des collectivités locales*

54. La place des collectivités locales dans l'organisation de l'État a également été redéfinie par la Loi fondamentale et la loi organique sur l'autonomie locale.

55. L'article 32 de la Loi fondamentale dispose ce qui suit : « Pour administrer les affaires publiques au niveau local, les autorités locales, dans la mesure permise par la loi :

- a. adoptent des règlements ;
- b. prennent des décisions ;
- c. exercent une administration autonome ;
- d. déterminent leur organisation et leur fonctionnement ;
- e. exercent les droits de propriété sur les biens publics municipaux ;
- f. déterminent leurs budgets et conduisent la gestion financière de manière autonome en conséquence ;
- g. peuvent s'engager dans des activités entrepreneuriales avec les actifs et les revenus disponibles à cette fin, sans mettre en péril l'exercice de leurs tâches obligatoires ;
- h. fixent les taux et les types d'impôts locaux ;
- i. créent les emblèmes des collectivités locales et établissent les distinctions et les titres honorifiques locaux ;
- j. demandent des informations, proposent des décisions et donnent leur point de vue aux organes compétents ;
- k. s'associent librement à d'autres autorités locales, établissent des alliances pour la représentation de leurs intérêts, coopèrent avec les autorités locales d'autres pays dans le cadre de leurs compétences et peuvent s'affilier librement à des organisations internationales réunissant des collectivités locales et ;
- l. exercent d'autres fonctions et compétences déterminées par la loi.

Agissant dans le cadre de leurs compétences, les autorités locales adoptent des règlements locaux pour régler les questions sociales locales qui ne sont pas régies par la loi ».

---

45. Le système électoral est établi par la loi n° L de 2010 sur l'élection des membres des conseils municipaux et des maires (2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról).

46. Voir articles 33 et 35 de la Loi fondamentale.

56. La loi organique sur l'autonomie locale établit une distinction entre les fonctions et pouvoirs de l'administration locale et ceux de l'administration d'État. Elle ne contient pas de liste exhaustive des fonctions et compétences spécifiques, mais fournit un cadre pour l'accomplissement des tâches, dont le contenu est déterminé par diverses lois spécialisées. Il n'y a pas d'uniformité dans les fonctions, qui sont traitées séparément selon le niveau d'autorité : les communes sont chargées de s'acquitter de l'ensemble des tâches essentielles obligatoires prévues par la loi qui répondent aux besoins essentiels de la population et de fournir un accès aux services publics requis sur le territoire de la commune concernée ; les villes et les centres administratifs de district ont pour mission d'assurer sur leur territoire et dans tout le secteur du district les services de base qu'ils peuvent proposer de manière économique et efficace et dans le respect des règles professionnelles ; les villes ayant le statut de comté doivent étendre la prestation de services au-delà de leurs limites à la majorité ou à la totalité du territoire du comté ; la capitale, ses arrondissements et les comtés ont également des compétences spécifiques<sup>47</sup>.

57. En outre, les tâches des collectivités locales (autorités municipales) sont différenciées selon qu'elles sont obligatoires ou facultatives.

58. Les principales tâches obligatoires prescrites par la loi organique sur l'autonomie locale sont énumérées à l'article 13. Néanmoins, il est à noter qu'elles doivent être attribuées aux autorités locales par des lois spécifiques : en conséquence, seules certaines des tâches énumérées à l'article 13 relèvent de la compétence des autorités locales.

59. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée que l'une des tâches les plus importantes qui restent aux communes est la gestion des établissements d'éducation préscolaire.

60. Les compétences énumérées à l'article 13 sont :

- le développement municipal et la planification municipale ;
- la gestion municipale (création et entretien des cimetières publics, éclairage public, services de ramonage, aménagement et entretien de la voirie publique et de ses accessoires, création et entretien des parcs et autres lieux publics, stationnement des véhicules à moteur) ;
- la désignation des locaux et organismes publics appartenant à l'administration locale ;
- la fourniture de services de santé de base et autres services visant à promouvoir un mode de vie sain ;
- la gestion du système sanitaire (hygiène publique, propreté de l'environnement, extermination des insectes et des rongeurs) ; l'enseignement préscolaire ;
- les services culturels, en particulier les bibliothèques publiques ; les théâtres, le soutien aux groupes d'arts du spectacle, la protection locale du patrimoine culturel ; l'aide aux activités locales d'éducation publique ;
- les services et fournitures destinés à l'aide sociale et à la protection de l'enfance ;
- la gestion des appartements et locaux ;
- la prise en charge et la réinsertion des sans-abris, ainsi que la prévention de l'état de sans-abri ;
- la protection de l'environnement et de la nature, la gestion de l'eau, la prévention des dégâts des eaux ;
- la défense nationale, la protection civile, la prévention des catastrophes, l'emploi public au niveau local ;

---

47. Article 11 : « (1) Les villages, les villes, les chefs-lieux de comtés, les districts de comtés, la capitale et ses arrondissements et les autorités autonomes des comtés peuvent avoir des devoirs et des compétences différents. (2) Lorsqu'elle fixe les devoirs et les compétences, la législation établit une distinction en tenant compte de la nature de ces devoirs et compétences et des différentes caractéristiques des collectivités locales, concernant notamment a) le potentiel économique ; b) le nombre d'habitants ; et c) la superficie du territoire administratif. (3) Lors de la définition des fonctions, la législation définit simultanément les moyens professionnels, humains, physiques et financiers minimaux nécessaires pour l'accomplissement des devoirs et l'exercice des fonctions attribuées ».

- les tâches liées aux impôts locaux, à l'organisation économique et au tourisme ;
- la garantie de possibilités de vente – parmi les produits déterminés par la loi – par les petits producteurs et agriculteurs, y compris la possibilité de commercialisation le week-end ;
- le sport et la jeunesse ;
- les questions de nationalité ;
- la contribution au maintien de l'ordre public dans la commune ;
- les transports publics locaux ;
- la gestion des déchets ;
- le chauffage urbain et ;
- l'approvisionnement public en eau.

61. L'article 13.2 ajoute que « la législation peut définir d'autres services à fournir par une collectivité locale dans le cadre de ses affaires locales communes et des services publics livrables localement ».

62. La loi organique répartit les tâches facultatives des collectivités locales en trois groupes principaux. Le premier groupe est évoqué à l'article 10.2, selon lequel « Les collectivités locales sont autorisées à gérer et résoudre de manière autonome les affaires publiques locales qui ne relèvent pas de la compétence statutaire d'un autre organe ». La base financière des affaires publiques assurées à titre volontaire doit être traitée séparément des tâches obligatoires pour ce qui est de l'origine des moyens financiers, les missions volontaires étant financées par les revenus propres de la collectivité ou par des ressources financières distinctes consacrées à ces objectifs.

63. Le deuxième groupe de tâches volontaires est basé sur un accord (contrat) entre l'État et l'administration locale (article 10.3). Dans la pratique quotidienne, ceci se traduit par la prestation contractuelle de tâches administratives de l'État mais, théoriquement, d'autres tâches de service public ne peuvent pas non plus être exclues de cette catégorie. Une autorisation légale est requise pour la conclusion de ces accords.

64. Le troisième domaine des tâches volontaires est la prise en charge bien organisée des affaires mentionnées à l'article 12, qui établit que l'administration locale d'une agglomération plus importante ayant de meilleures performances économiques peut reprendre les responsabilités et compétences obligatoires d'autres administrations de niveau municipal (ou associations de communes) si cela est nécessaire pour répondre aux demandes de la population.

65. Selon la Loi fondamentale, une loi peut prévoir que certaines tâches obligatoires des collectivités locales doivent être exécutées par des associations. Les localités comptant moins de 2 000 habitants doivent mettre en place des services communs avec leurs voisines. Cette disposition concerne plus de 80 % des communes<sup>48</sup>.

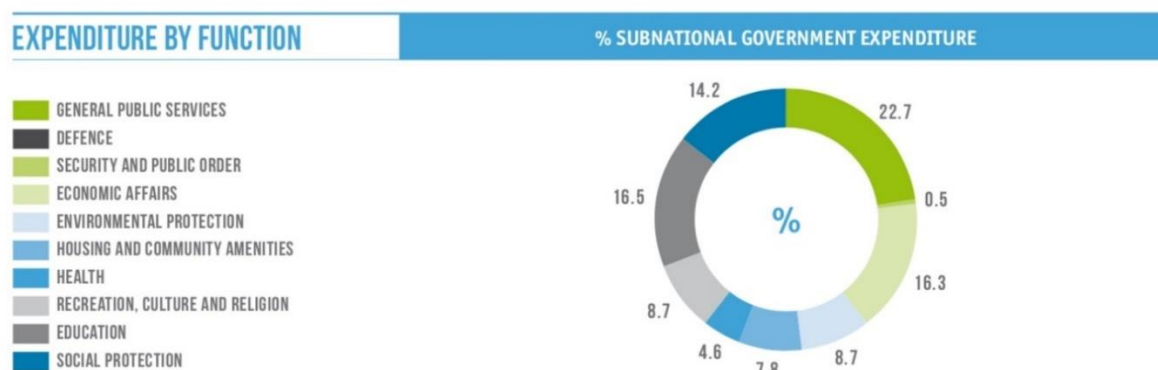
66. La délégation a été informée au cours de sa visite de suivi que la plupart des tâches déléguées avaient été transférées à l'administration déconcentrée de l'État, au niveau des districts (parmi elles, les services du registre de la population). Les ressources humaines et matérielles ont également été transférées.

---

48. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, disponible sur le site [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26)

67. L'État ayant repris la plupart des compétences des comtés, leurs principales compétences sont aujourd'hui le développement régional et rural et l'aménagement du territoire<sup>49</sup>.

**Tableau 2 : Dépenses des autorités infranationales, par fonction**



Source : OCDE<sup>50</sup>

#### Ressources financières

68. Aux termes de l'article 32.1, f), de la Loi fondamentale, les collectivités locales « déterminent leurs budgets et gèrent leurs affaires de manière autonome ». L'article 34 dispose que « Pour l'exercice de leurs tâches et compétences obligatoires, les collectivités locales bénéficient d'un soutien budgétaire et autre proportionné à ces tâches et compétences ».

69. La réforme de 2011 a eu de fortes répercussions sur les aspects budgétaires et financiers de l'autonomie locale. L'ancien système d'aides réglementaires et générales du budget central s'est transformé en un système financier basé sur les compétences spécifiques des autorités locales. Outre ce changement, un contrôle budgétaire très strict incluant un encadrement des emprunts, qui requièrent l'autorisation du Trésor public, a été instauré.

70. Les tâches municipales peuvent être financées par des recettes propres, des impôts centraux et des subventions affectées de l'État<sup>51</sup>.

**Tableau 3 : Recettes des collectivités territoriales, par type**

| RECETTES PAR TYPE   | % PIB | GOVERNEMENT GÉNÉRAL<br>(même catégorie de revenue) | % GOUVERNEMENT<br>INFRANATIONAL |
|---------------------|-------|----------------------------------------------------|---------------------------------|
| TOTAL DES RECETTES  | 10,0% | 21,2%                                              | 100,0%                          |
| RECETTES FISCALES   | 2,3%  | 8,9 %                                              | 22,5%                           |
| SUBVENTION ET AIDES | 6,7%  | -                                                  | 67,1%                           |
| AUTRES RECETTES     | 1,0%  | -                                                  | 10,4%                           |

Source : OCDE<sup>52</sup>

71. Les recettes propres des collectivités territoriales comprennent les revenus, redevances et charges liés aux services municipaux et à la gestion des actifs municipaux, les dividendes, les bénéfices

49. Voir loi organique sur l'autonomie locale, article 27.1 : « L'administration d'un comté est une structure régionale autonome qui s'occupe du développement territorial, du développement rural, de l'aménagement du territoire et de la coordination, dans les conditions prévues par la loi ».

50. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

51. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, disponible sur le site [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26)

52. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

des activités commerciales de la commune, les loyers, les fonds reçus à titre de revenus privés par la collectivité locale, ainsi que les redevances, amendes et impôts locaux. Les impôts municipaux sont la taxe professionnelle (représentant 74 % des taxes locales en 2013), la taxe de séjour, l'impôt municipal sur les revenus des particuliers et des entreprises, la taxe foncière et l'impôt sur les bâtiments.

72. Les principaux changements intervenus dans la réglementation sur les recettes propres sont les nouvelles limites imposées à l'emprunt local dans le but de prévenir l'endettement des collectivités locales. L'article 34 (5) de la Loi fondamentale soumet en effet tout emprunt des collectivités locales à l'accord du Gouvernement. Des règles détaillées sont établies par la loi n° CXCV de 2011 sur la stabilité économique de la Hongrie. Tous les prêts et opérations de même nature (comme les obligations municipales) doivent être autorisés par le Gouvernement. Ce principe souffre néanmoins certaines exceptions. Par exemple, il existe une règle de *minimis* et les prêts illiquides ne sont pas soumis à autorisation. De même, les prêts nécessaires à la mise en œuvre de projets cofinancés par l'Union européenne et les crédits de restructuration liés au processus de règlement de la dette municipale ne nécessitent pas l'aval du Gouvernement.

73. Les impôts centraux assignés aux collectivités alimentent toujours les recettes des collectivités locales, mais leur importance est moindre. Ils représentent 40 % de la taxe sur les véhicules (perçue par les autorités fiscales locales) et 100 % des impôts sur les revenus résultant de la location d'un bien agricole.

74. Les règles relatives aux subventions de l'État ont considérablement changé. En 2013, un système de financement basé sur les tâches a été mis en place. Depuis lors, ces subventions sont fonction des tâches obligatoires des communes. Elles dépendent avant tout de la qualité de services définie par les normes juridiques. Efficacité de la gestion, recettes municipales propres escomptées et recettes réelles des collectivités locales, tous ces éléments sont pris en compte pour déterminer le montant des subventions.

75. Le principe fondamental du système de financement basé sur les tâches est son caractère complémentaire : les recettes des collectivités locales sont complétées par des subventions de l'État, de sorte que les collectivités locales ont intérêt à percevoir leurs propres revenus. Les services sociaux, les écoles maternelles et divers services culturels sont directement financés par des fonds qui ne sont pas intégrés dans le financement basé sur les tâches.

76. Des subventions complémentaires de l'État continuent d'être allouées : dans des cas exceptionnels, les collectivités locales démunies pour des raisons qui ne leur sont pas imputables peuvent bénéficier de ces subventions afin d'assurer leur avenir. Ces subventions sont particulièrement importantes pour les petites localités.

77. Les comtés ne sont pas autorisés à lever des impôts.

78. Un mécanisme de péréquation est en vigueur. Il permet de déduire les montants de certaines aides budgétaires grâce aux recettes fiscales locales escomptées. Au lieu d'une déduction, les communes à faible capacité fiscale (moins de 8 500 HUF) reçoivent une aide complémentaire équivalant à un certain pourcentage basé sur le montant des aides globales. Au-delà de ce montant, la déduction se fait au cas par cas. Le revenu à déduire calculé est de 0,55 % de l'assiette fiscale (contre 0,5 % auparavant) ; pour les collectivités locales ayant des rentrées fiscales très élevées, il peut atteindre 0,65 %<sup>53</sup>.

79. En outre, une contribution dite « de solidarité » a été introduite en 2017<sup>54</sup>. Cette contribution est une nouvelle obligation de paiement pour les communes dont les recettes fiscales locales sont importantes. La loi dispensait expressément Budapest de cette obligation. Les recettes publiques supplémentaires pour l'année 2017 se sont élevées à 21,3 milliards HUF. La contribution a eu un fort impact sur les finances des communes ayant d'importants revenus fiscaux locaux. Par exemple, la commune de Budaörs, petite localité située non loin de Budapest, avec une population de

53. Ces informations figurent dans E. STEINER, *Introduction to the Hungarian Local Government System*, 2016, disponibles sur [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments\\_boritoval.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf)

54. Loi n° XC de 2016 sur le budget central de la Hongrie pour 2017 (annexe 2, point V). Cette contribution a été renouvelée les années suivantes ; Loi n° C de 2017 sur le budget central de la Hongrie pour 2018 (annexe 2, point V) ; loi n° L de 2018 sur le budget central de la Hongrie pour 2019 (annexe 2, point V).

30 000 habitants, a dû verser une contribution de solidarité de 2,1 milliards HUF en 2017. La loi, adoptée en tant que loi ordinaire à la majorité simple, a été contestée devant les tribunaux, sans succès.

80. Les collectivités locales sont responsables de leur gestion économique et peuvent donc aussi faire faillite.

81. La légalité des décisions économiques des collectivités locales est contrôlée par les autorités du comté. Leurs activités économiques sont quant à elles contrôlées par la Cour des comptes de l'État qui est chargée de veiller à la légalité, l'opportunité et l'efficacité de ces décisions. Les subventions cofinancées par l'Union européenne sont contrôlées par un régime à part. Les modalités du suivi économique au sein du système d'organisation des collectivités locales ont été partiellement modifiées. Les pouvoirs de contrôle de la commission des finances de l'organe représentatif ont été étendus. De même que dans l'ancienne loi, l'examen interne est effectué par le secrétaire de mairie. L'audit interne a été simplifié par la loi organique sur l'autonomie locale qui dispose qu'il n'est plus nécessaire de faire appel à des cabinets indépendants.

#### *Contrôle de l'État*

82. Les principales règles en matière de contrôle de l'État sont directement fixées par la Loi fondamentale. En vertu de l'article 32.4, les autorités locales transmettent leurs règlements aux autorités de la métropole ou du comté dès leur publication. Si les autorités de la métropole ou du comté considèrent que le décret du gouvernement local ou qu'une des ses dispositions est illégale, elles peuvent saisir un tribunal : elles peuvent s'adresser au Kúria (Cour suprême) en cas d'illégalité d'un décret du gouvernement local, ou au tribunal administratif de première instance, en cas d'illégalité d'une décision individuelle du gouvernement local.

83. L'administration des comtés examine la légalité des décisions prises par les collectivités locales. Conformément à l'article 132 de la loi organique sur l'autonomie locale<sup>55</sup>, dans le cadre de ses compétences en matière de contrôle de légalité, l'administration du comté ou de la ville capitale :

- a. procède à des rappels de la légalité ;
- b. prend les mesures nécessaires pour convoquer une réunion de l'assemblée, qui se réunira dans les cas prévus par la loi ;
- c. peut s'adresser au Gouvernement pour soumettre des propositions à la Cour constitutionnelle en vue d'harmoniser les décrets municipaux et la Loi Fondamentale ;
- d. demande la révision juridictionnelle des décisions municipales ;
- e. demande l'ouverture de procédures juridictionnelles à l'encontre des collectivités locales qui ne s'acquittent pas de leurs obligations en matière de prise de décision et de prestation de services, ainsi que l'obtention d'ordonnances judiciaires pour la prise des décisions en souffrance ;
- f. recommande au ministre chargé de la supervision des collectivités locales de demander au Gouvernement la dissolution des assemblées contrevenant à la Loi fondamentale ;
- g. intervient auprès du Trésor public hongrois pour suspendre ou retirer une partie de l'aide allouée sur le budget central, conformément à la loi ;
- h. intente une action en justice pour mettre fin au mandat d'un maire qui commet des atteintes répétées à la loi ;
- i. engage des procédures disciplinaires à l'encontre de maires ou, avec ceux-ci, à l'encontre de secrétaires de mairie ;

---

55. Voir également le décret gouvernemental n° 119/2012. (VI. 26.) sur les modalités du contrôle de légalité des collectivités locales et le décret n° 23/2012. (IV. 25.) KIM (Ministère de l'administration publique et de la justice) sur l'ordre de présentation des décrets et procès-verbaux des collectivités locales au bureau gouvernemental compétent

j. demande à la Cour des comptes de l'État d'effectuer un audit sur la gestion financière d'une collectivité locale ;

k. sanctionne les collectivités locales par des amendes dans le cadre du contrôle légal qu'elle exerce dans les cas prévus par la présente loi.

84. En vertu de l'article 136 de la loi organique sur l'autonomie locale, « (1) Lorsqu'un décret municipal est contraire à la Loi fondamentale, l'administration centrale demande au Gouvernement de présenter une requête visant à obtenir le contrôle constitutionnel du décret municipal en lui remettant, par l'intermédiaire du ministre chargé du contrôle légal des collectivités locales, un projet de requête dont la forme et le contenu répondent aux exigences fixées par la loi sur la Cour constitutionnelle. L'administration centrale transmet à l'administration locale concernée la requête accompagnée de la demande au Gouvernement. (2) L'administration centrale dispose d'un délai de quinze jours, à compter de la réception des informations transmises par les autorités locales ou de l'expiration du délai fixé, pour demander à la Curia (Cour suprême) de Hongrie une harmonisation entre un décret municipal et la réglementation en vigueur. L'administration centrale envoie à l'administration locale concernée la requête assortie d'une demande de contrôle juridictionnel ».

85. Un pouvoir de substitution de l'État est également prévu. Aux termes de l'article 32.5 de la Loi fondamentale, les administrations des zones métropolitaines ou des comtés peuvent demander à un tribunal d'établir qu'une administration locale a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de la loi de prendre des arrêtés ou des décisions. D'après l'article 137 de la loi organique sur l'autonomie locale, si l'administration locale ne s'acquitte pas de son obligation de prendre des arrêtés ou des décisions à la date fixée par le tribunal dans son jugement constatant le manquement, le tribunal doit, à l'initiative des autorités de la métropole ou du comté, ordonner au responsable des autorités de la métropole ou du comté de prendre le décret ou la décision requis pour remédier à ce manquement au nom de l'administration locale.

86. Aux termes de l'article 35.5 de la Loi fondamentale, « L'Assemblée nationale peut dissoudre tout organe représentatif local qui viole la loi fondamentale, sur proposition du Gouvernement et après avis de la Cour constitutionnelle »<sup>56</sup>.

87. Les collectivités locales et régionales hongroises font également l'objet d'un contrôle financier de la Cour des comptes, prévu à l'article 43 de la loi fondamentale et aux paragraphes 1(3), 5 (2) et 6, de la loi LXVI de 2011 sur la Cour des comptes hongroise.

88. Conformément aux pratiques internationales, la Cour des comptes ne se contente pas d'un contrôle purement financier de l'exactitude des comptes et de la viabilité des budgets. Dans le cadre de ses attributions définies par une loi, la Cour des comptes contrôle l'exécution du budget central, la gestion des finances publiques, l'utilisation des fonds des finances publiques et la gestion du patrimoine national. La Cour des comptes effectue ses contrôles selon les critères de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité. La Cour des comptes soutient les collectivités locales par le biais d'auto-évaluations.

89. Le rapport d'audit est un document public. L'entité contrôlée doit établir un plan d'action pour remédier à toute lacune constatée. Ce plan est évalué par le cabinet d'audit et, s'il est jugé inadéquat, peut donner lieu à des poursuites judiciaires.

90. Comme l'a souligné la Cour des comptes au cours du processus de consultation, cette institution ne dispose d'aucun outil pour clarifier les raisons des irrégularités révélées lors des audits. Si, au-delà de l'audit, il semble justifié d'enquêter plus sur ces raisons, la Cour des comptes notifie l'organisme compétent des irrégularités constatées par l'audit en vue de prendre les mesures nécessaires et de mener les procédures.

---

56. La Résolution n° 18/2013 de la Cour constitutionnelle indique que si un organe représentatif n'exerce pas ses activités, cela peut être considéré comme une violation de la Loi fondamentale.

### 3.2 Statut de la capitale

91. La capitale, Budapest, jouit d'un statut particulier correspondant à son rôle et à la taille de sa population. La ville de Budapest compte 1 749 000 habitants (sur 9 764 000 de Hongrois)<sup>57</sup>, l'aire métropolitaine de la capitale environ 3.000.000 habitants, 47% du PIB national et 33% des emplois et représente 47 % du PIB national et 33 % des emplois. Entre 2000 et 2016, elle a généré 60 % de la croissance du PIB<sup>58</sup>.

92. L'administration autonome de la capitale, dotée d'un système à deux niveaux, est unique en Hongrie<sup>59</sup>. Elle se compose des autorités métropolitaines et de celles des 23 arrondissements, qui ont chacun leur maire et leur assemblée. La collectivité est dirigée par une assemblée métropolitaine appelée *Fővárosi Községi Közgyűlés*. Il s'agit d'un organisme unicaméral composé de 33 membres : les 23 maires des arrondissements, 9 membres issus des listes électorales de partis politiques et le maire de Budapest (élu au suffrage direct).

93. L'administration métropolitaine a les devoirs et compétences à la fois d'une administration municipale et d'une administration régionale. Les arrondissements ont un statut et des pouvoirs comparables à ceux des communes (loi organique sur l'autonomie locale, article 22). Il n'existe pas de relations hiérarchiques entre l'administration métropolitaine et celles des arrondissements. Un règlement détaillé est établi pour la formation d'un arrondissement au sein de la capitale et pour la modification des limites territoriales d'un arrondissement (article 125).

94. En revanche, il n'existe aucune institution de coopération entre la capitale et les communes et comtés voisins. Toutefois, en 2012, l'Assemblée métropolitaine et l'Assemblée du comté de Pest ont signé un accord de coopération sur les affaires de développement territorial et régional. Un cadre institutionnel de coopération serait particulièrement utile dans le secteur des transports publics.

95. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée qu'en 2018 une nouvelle autorité, le Conseil métropolitain pour les investissements publics, avait été constituée (*Fővárosi Közfeljesztések Tanácsa - FKT*). Selon le décret gouvernemental 1509/2018. (X. 17.), le Conseil se compose de dix membres: cinq représentants du gouvernement dont le Premier ministre qui préside le Conseil et cinq représentants de l'assemblée métropolitaine, dont le maire de Budapest qui est le vice-président du Conseil. Les deux parties (Gouvernement et Ville de Budapest) disposent d'une voix au Conseil, qui est exprimée par le Premier ministre et le maire. Le Conseil prend ses décisions à l'unanimité. Cette institution prend toutes les décisions en matière d'investissement concernant la capitale. Comme le pouvoir central dispose de facto d'un droit de veto, la capitale ne peut décider d'aucun investissement sans le consentement de l'État. Au cours du processus de consultation, la Ville de Budapest a souligné que toutes les décisions de développement au sein de la capitale nécessitent un accord entre l'Etat et la direction de la ville municipale. De plus, le maire de Budapest dispose d'un droit de veto avant que la décision de développement soit prise ou soutenue par le gouvernement central.

96. Les rapporteurs relèvent avec satisfaction l'existence d'un statut particulier de la capitale. Ils estiment que le nouveau Conseil métropolitain pour les investissements publics (*Fővárosi Közfeljesztések Tanácsa - FKT*) mérite une certaine attention, car bien qu'il puisse offrir l'opportunité d'une meilleure coordination avec l'Etat, il risque de compromettre l'autonomie de la capitale dans un domaine aussi important que les investissements publics.

### 3.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

97. La Hongrie est régie par un système dualiste. Les traités sont applicables après leur transformation, c'est-à-dire s'ils sont promulgués et publiés dans un instrument juridique (loi du Parlement ou décret du Gouvernement). La Charte a été ratifiée le 21 mars 1994 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1994. Elle a été incorporée dans l'ordre juridique hongrois par la loi n° XV de 1997. De plus, la Charte est explicitement mentionnée dans le préambule de la loi organique sur l'autonomie locale.

98. La position des traités internationaux dans l'ordre juridique interne n'a pas changé avec la promulgation de la Loi fondamentale de 2011. L'article Q de ladite loi dispose : « (2) La Hongrie veille à

57. [https://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat\\_annual/i\\_wdsd001.html](https://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_wdsd001.html)

58. OCDE, *Regions and Cities at Glance Hungary 2018*, <https://www.oecd.org/cfe/HUNGARY-Regions-and-Cities-2018.pdf>

59. Loi organique sur l'autonomie locale, article 3.3 : « L'autonomie de la capitale est à la fois municipale et régionale ».

la conformité du droit hongrois avec le droit international, afin de remplir ses obligations juridiques internationales. (3) La Hongrie accepte les principes généralement reconnus du droit international. Les autres sources du droit international promulguées par la loi deviennent partie intégrante de l'ordre juridique hongrois ».

99. Nonobstant les limites de ses compétences et de la portée de son contrôle juridictionnel établies par la Loi fondamentale de 2011, la Cour constitutionnelle, en vertu de l'article 24.2, alinéa f), continue d'examiner les conflits entre la législation interne et les traités internationaux. La Loi fondamentale n'indique pas qui peut engager cette procédure, ni ne mentionne la possibilité d'un examen *ex officio*. Ceci est défini dans la loi organique sur la Cour constitutionnelle<sup>60</sup>.

100. Des spécialistes ont souligné que certains problèmes juridiques découlaient de la loi sur la Cour constitutionnelle<sup>61</sup>. La Cour constitutionnelle examine, sur demande ou *ex officio*, dans le cadre de toute procédure, la conformité de la législation interne avec les traités internationaux. Cette procédure peut être demandée par un quart des députés, le Gouvernement, le président de la Curia (Cour suprême), le procureur général ou le commissaire aux droits de l'homme. Les juges suspendent la procédure judiciaire et engagent une procédure devant la Cour constitutionnelle si, au cours du jugement d'une affaire donnée, ils sont tenus d'appliquer une réglementation juridique qu'ils estiment contraire à un traité international<sup>62</sup>.

101. En ce qui concerne les conséquences juridiques, la nouvelle loi sur la Cour constitutionnelle est à ce stade assez ambiguë. En vertu de l'article 42.1, la Cour constitutionnelle annule l'acte juridique de droit interne en conflit avec un traité international, si ledit acte doit être conforme à l'acte promulguant le traité international sur la base de la Loi fondamentale. C'est-à-dire que si un traité international est promulgué par une loi du Parlement, et si l'acte juridique interne contesté est par exemple un décret gouvernemental, ce dernier est alors annulé. En vertu de l'article 42.2, la Cour constitutionnelle demande au Gouvernement ou au législateur de résoudre la contradiction si un acte juridique interne entre en conflit avec un traité international et si l'acte promulguant ce traité international doit être conforme audit acte juridique interne en vertu de la Loi fondamentale. C'est le cas lorsqu'un traité international est promulgué par décret gouvernemental et que l'acte juridique interne qui lui est contraire est une loi du Parlement.

102. La nouvelle loi ne répond pas à la question des conflits de même rang, c'est-à-dire lorsqu'un traité international est promulgué par une loi du Parlement, et que l'acte juridique interne qui lui est contraire est également une loi du Parlement.

103. Au cours de la visite de suivi, la délégation a cependant appris pendant la réunion avec les membres de la Cour constitutionnelle que celle-ci considère la Charte comme un outil d'interprétation et une source du raisonnement lorsqu'elle est invoquée à l'appui de la demande<sup>63</sup>. Au cours des dernières années, la Charte a été invoquée par une minorité parlementaire dans la plainte contre la loi budgétaire de 2017, introduisant la « contribution de solidarité ». Toutefois, en l'espèce, la Cour n'a pas considéré que la législation était incompatible avec l'article 9 de la Charte<sup>64</sup>. Au cours du processus de consultation, plusieurs interlocuteurs ont critiqué cette décision et, plus généralement, l'interprétation

60. Selon la loi n° CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle, l'examen se fait soit *ex officio*, soit à l'initiative d'un quart des députés, du Gouvernement, du président de la Cour suprême, du procureur général, du commissaire aux droits de l'homme ou du juge de quelque tribunal que ce soit si, dans une affaire donnée, est appliqué un acte juridique interne incompatible avec un traité international.

61. A. WYROZUMSKA (ed.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe. Annex – Country Reports, Country Report – Hungary*, Université de Łódź, 2017, p. 41 ss.

62. Loi sur la Cour constitutionnelle, article 32.

63. la Cour constitutionnelle n'a fourni que des informations en hongrois, qui n'ont pas pu être intégrées dans le présent rapport.

64. Cour constitutionnelle, décision 3383/2018. (XII. 14.) relative à certaines dispositions de la loi n° XC 2016 sur le budget central de la Hongrie de l'année 2017 concernant le défaut de conformité avec un traité international (contribution de solidarité des collectivités locales) (V/1231/2017.). Cinquante-quatre députés ont engagé une procédure de révision constitutionnelle de la loi de finances annuelle de 2017 (loi n° XC de 2016) en faisant valoir que certaines de ses dispositions étaient en contradiction avec l'article 9 de la Charte européenne et, plus précisément, que la loi portait atteinte à l'autonomie économique des collectivités locales et au principe de connexité (financement proportionnel). La Cour a rejeté la requête en faisant valoir que la Charte elle-même permet la péréquation financière entre collectivités locales et que les dispositions contestées (habilitant le pouvoir central à priver les communes de recettes fiscales locales) visent à compenser les disparités d'assiette des recettes fiscales et de puissance financière entre les différentes collectivités locales. La Cour ne s'est pas davantage inquiétée du fait que le pouvoir central retire aux communes les plus prospères plus de ressources que le montant de l'aide qu'il redistribue aux communes les plus pauvres.

Voir <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0562A7DFE9F34C4CC125814D0058EEB4?OpenDocument>

restrictive donnée par la Cour constitutionnelle à la Charte, qui, selon eux, risque de saper son statut juridique effectif.

104. Les rapporteurs se félicitent du fait que la Charte jouit formellement d'un statut suprajuridique en Hongrie, puisqu'elle est ancrée dans la loi organique sur l'autonomie locale (no CLXXXIX de 2011). Ils considèrent cependant qu'elle doit être assortie d'une interprétation efficace par des tribunaux indépendants.

### 3.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

105. La précédente visite de suivi en Hongrie a eu lieu en 2012 (peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale et de la loi organique sur l'autonomie locale) et a abouti à la Recommandation 341 de 2013<sup>65</sup>. Dans le rapport de suivi<sup>66</sup>, le Congrès a exprimé « une inquiétude globale sur la situation de la démocratie locale ». Il a estimé qu'un « mouvement global de recentralisation » était à l'œuvre en Hongrie, sans que la crise économique soit considérée comme un argument valable pour reprendre leurs pouvoirs aux collectivités locales. Le rapport a réitéré l'avis selon lequel le principe de l'autonomie locale ne devrait pas être interprété différemment selon le contexte économique.

106. La Recommandation 341 (2013) invitait les autorités hongroises à réviser la loi organique de manière à garantir expressément le principe d'autonomie locale ; à 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 la base des principes de décentralisation et de subsidiarité ; à 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 ; à garantir 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 ; à consulter les autorités locales et leurs associations nationales ; à réviser la législation afin de doter les collectivités locales d'un recours juridictionnel efficace ; et à renforcer la position des comtés.

## 4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE (ARTICLE PAR ARTICLE)

### 4.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal 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.

107. L'article 2 exige que le principe de l'autonomie locale soit inscrit dans la loi, de préférence dans la Constitution.

108. Le rapport de 2013 soulignait qu'en Hongrie, le principe de l'autonomie locale n'était pas explicitement inscrit dans la Constitution ni dans la législation et faisait valoir que le droit à l'autonomie locale n'était pas présenté comme un principe fondamental des institutions hongroises<sup>67</sup>. La révision de la loi organique avait donc été recommandée de manière à garantir expressément le principe d'autonomie locale dans la loi et dans son application.

109. Toutefois, les rapporteurs du présent rapport estiment que cette conclusion peut être tempérée par la référence explicite, dans le préambule de la loi organique sur l'autonomie locale, à la Charte<sup>68</sup> -

65. Une première mission de suivi en Hongrie en 2002 a abouti à la Recommandation 116 (2002) sur la démocratie régionale en Hongrie.

66. CG(25)7FINAL 31 octobre 2013, par. 189, 190.

67. Voir P. TILK, *The main changes in the system of local government in Hungary after the commencement of the fundamental Law*, in *Studia Prawno-Economiczne*, 2014, 95 ss., p. 99.

68. Extrait du Préambule de la loi organique sur l'autonomie locale no. CLXXXIX de 2011 : « L'Assemblée nationale, dans le respect des traditions de notre nation en matière d'administration locale, afin de compléter les droits des administrations locales tels que définis dans la loi fondamentale, de créer les conditions nécessaires à l'autonomie locale, de renforcer la coopération

qui consacre le principe de l'autonomie locale - et que le principe de l'autonomie locale peut donc être considéré comme formellement reconnu par la législation.

110. De l'avis des rapporteurs, la Constitution et la législation contiennent également certains éléments importants de ce principe. L'article 31.1 de la Loi fondamentale dispose ce qui suit : « En Hongrie, les autorités locales sont établies pour administrer les affaires publiques et exercer la puissance publique au niveau local ». Les articles 31 et 32 de la Constitution se bornent à garantir l'existence des autorités locales, bien que leurs pouvoirs s'exercent « dans le cadre de la loi », ce qui laisse au législateur une marge de manœuvre considérable.

111. Selon l'article 2.1 de La loi organique sur l'autonomie locale « l'autonomie locale est le droit de la communauté des électeurs d'un village ou d'un comté de faire respecter la responsabilité des citoyens en facilitant une coopération constructive au sein de la collectivité locale ». Cependant, la loi organique met surtout l'accent sur le « sens de la responsabilité des citoyens » et la « rationalisation » des services publics, bien plus que sur l'autonomie locale.

112. Par conséquent, les rapporteurs estiment que, bien qu'il soit garanti en droit interne, le principe de l'autonomie locale pourrait effectivement être davantage reconnu expressément en droit et en pratique.

113. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que les exigences de l'article 2 de la Charte sont formellement respectées en Hongrie, bien qu'ils soient d'avis que la législation pourrait être améliorée pour ancrer le principe de l'autonomie locale de manière plus explicite afin d'assurer son plein respect dans la pratique.

## 4.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

### 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.

#### 4.2.1 Article 3.1

114. La question principale est ici de déterminer si, dans la situation actuelle, les communes et comtés de Hongrie règlent et gèrent, « dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Pour juger du respect ou du non-respect de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif de concepts tels que « la capacité », « une part importante des affaires publiques », « sous leur propre responsabilité » et « au profit de leurs populations », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle pour mesurer l'importance de cette part des affaires publiques. Il faut donc prendre en considération l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné. Cette question est aussi étroitement liée à l'évaluation de la conformité avec d'autres parties de la Charte, comme ses articles 4, 8 et 9.

115. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et des éléments factuels.

116. Les autorités locales hongroises sont dotées de compétences réglementaires. Conformément à l'article T de la Loi fondamentale, les décrets des autorités locales sont des actes juridiques qui peuvent fixer des règles générales de conduite contraignantes. Les compétences normatives des collectivités locales sont réglementées en détail par la loi organique sur l'autonomie locale.

*nationale, de promouvoir la capacité d'autosuffisance des établissements, ainsi que de renforcer la capacité de la communauté locale à s'autogérer, compte tenu des principes établis dans la Charte européenne de l'autonomie locale, pour mettre en œuvre la loi fondamentale .... »*

117. Néanmoins, la part des affaires publiques que peuvent réglementer et gérer les autorités locales est nettement limitée. En effet, cette part a très sensiblement diminué. L'autonomie financière des collectivités locales s'est trouvée fortement réduite, ce qui a eu pour effet de renforcer le contrôle du pouvoir central sur les finances des collectivités locales. Par ailleurs, de nombreuses compétences jusqu'à présent exercées par les collectivités locales sont décrites comme étant « naturellement » recentralisées. En particulier, les soins de santé et les services sociaux, tout comme l'éducation, ont été presque entièrement centralisés. Ces trois secteurs, représentant 86 % des dépenses locales, et qui relevaient auparavant des communes et des comtés, ont été transférés au niveau central. Dans le nouveau système de compétences, les comtés n'en conservent que les compétences sur le développement rural, régional, la planification régionale et la coordination.

118. Un autre indicateur de « l'importance » ou du rôle politique et social des collectivités locales dans un pays est la part des dépenses des collectivités locales au sein du budget public national consolidé, notamment en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne. Comme indiqué précédemment, les autorités locales hongroises ne gèrent que 12,9 % des dépenses publiques totales, ce qui équivaut à 6 % du PIB.

119. La Recommandation 341 (2013) appelait le Gouvernement hongrois à « 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 la base des principes de décentralisation et de subsidiarité ».

120. Le processus de recentralisation, qui a affecté plusieurs compétences déjà transférées aux autorités locales et déjà décrites dans le rapport de 2013, n'a pas été inversé au cours de la période suivante et la Recommandation 341 (2013) n'a pas été mise en œuvre.

121. Il convient de souligner en particulier le transfert de nombreuses compétences des collectivités locales vers les nouveaux districts, constitués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et servant de divisions à l'administration déconcentrée de l'État.

122. Au cours du processus de consultation, le gouvernement s'est opposé aux points de vue exprimés par les rapporteurs, notamment en ce qui concerne l'accent mis sur la recentralisation de certaines compétences liées aux services publics. Il a expliqué que cette recentralisation devrait être considérée comme la construction d'"un État fort, actif et efficace". A cet égard, le gouvernement a indiqué qu'avant 2010, une part importante des services publics avait été fournie par les collectivités locales, ce qui avait entraîné des différences inacceptables dans le niveau de qualité de service en raison des écarts économiques entre les collectivités locales et, essentiellement, le transfert des tensions sociales croissantes aux autorités locales et la diminution constante des ressources".

123. Les rapporteurs ne partagent pas cette approche. Pour qu'un État signataire se conforme à l'article 3.1 de la Charte, l'objectif d'assurer un niveau égal de services publics doit être atteint par d'autres moyens que le transfert des compétences les plus basiques des collectivités locales aux institutions de l'État : en premier lieu, en accordant aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et en appliquant un instrument équitable et efficace en la matière, comme indiqué dans l'article 9 de la Charte.

124. À la lumière des considérations qui précèdent, il convient de rappeler que les exigences de l'article 3.1 de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### **4.2.2 Article 3.2**

125. Concernant l'article 3, paragraphe 2, le droit à l'autonomie locale est exercé en Hongrie par des organes élus.

126. Selon l'article 33 de la Loi fondamentale : « (1) Les fonctions et compétences des collectivités locales sont exercées par les organes représentatifs locaux (2) Les organes représentatifs locaux sont dirigés par les maires. L'organe représentatif d'un comté élit l'un de ses membres en tant que président pour la durée de son mandat ». L'article 35 dispose que : « (1) Les électeurs élisent les conseillers

locaux et les maires au suffrage universel et égal, au scrutin direct et secret, lors d'élections permettant la libre expression de la volonté des électeurs, conformément à la loi organique ».

127. L'organe représentatif au niveau de la commune est le conseil municipal et l'organe exécutif en est le maire. Tous deux sont élus au suffrage direct par les citoyens, pour un mandat de cinq ans (avant 2014, ce mandat était de quatre ans). Bien que le conseil municipal ne puisse pas destituer le maire, il peut engager sa responsabilité. En effet, les organes représentatifs peuvent déclarer leur propre dissolution, conformément à une loi organique (article 35.4 de la Loi fondamentale). Dans le cas où l'organe représentatif se dissout ou est dissout, le mandat du maire prend fin également (article 35.6). Par conséquent, pour que le conseil municipal puisse mettre fin par anticipation au mandat du maire, sa propre dissolution est requise, conformément au principe « *simul stabunt, simul cadent* ».

128. Dans les comtés, le président est élu par l'assemblée de comté parmi ses membres. Il ne peut être destitué avant la fin de son mandat, bien que, comme au niveau municipal, un conseil puisse prononcer de manière anticipée sa propre dissolution, entraînant également la fin du mandat du président du comté.

129. En conclusion, il semble aux rapporteurs que les exigences de l'article 3, paragraphe 2, sont remplies en Hongrie.

#### 4.3 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.

##### 4.3.1 Article 4.1

130. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte exige que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi.

131. L'article 32 de la Loi fondamentale contient quelques principes généraux, et l'article 13 de la loi organique sur l'autonomie locale établit, par principe, une liste de compétences dont la teneur est déterminée par diverses lois spécialisées. La réglementation établit une distinction entre les diverses autorités locales, en différenciant les tâches dans une perspective territoriale.

132. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 4, paragraphe 1, est globalement respecté en Hongrie.

##### 4.3.2 Article 4.2

133. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, selon lequel « 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 », les autorités locales hongroises peuvent exercer des compétences facultatives, c'est-à-dire non imposées par la loi.

134. L'objectif principal des autorités locales est l'accomplissement des tâches obligatoires ; les communes ne peuvent exécuter de tâches facultatives que si des conditions légales strictes sont remplies. Seules les affaires publiques locales peuvent être confiées aux communes à titre de tâche facultative ne relevant pas de la responsabilité du pouvoir central<sup>69</sup>.

135. Les communes peuvent exercer librement des compétences facultatives déterminées en fonction des besoins de la population et de la disponibilité des ressources financières, mais des compétences publiques locales exercées volontairement ne sauraient compromettre l'accomplissement des tâches et pouvoirs obligatoires des autorités locales prescrits par la loi, ni être financées par les revenus de la commune ou par des ressources distinctes réservées à cette fin.

136. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée que, dans la pratique, il était pratiquement impossible aux autorités locales, en particulier aux petites communes, d'assumer des tâches facultatives, étant donnés leurs moyens financiers limités. À cet égard, comme pour beaucoup d'autres questions, la différence entre grandes et petites villes est considérable.

137. Les compétences des comtés sont encore plus limitées. Ils ne jouissent pas d'une « compétence générale ». Leurs tâches se limitent au développement territorial, comme indiqué à l'article 27.1 de la loi cardinale sur l'autonomie locale. En outre, les rapporteurs ont été informés que les gouvernements autonomes des comtés sont totalement ignorés dans la pratique réelle, même dans leur seul domaine de compétence, la politique de développement. Les comtés n'ont pas de droit de décision formel, mais seulement des tâches préparatoires et consultatives dans la répartition des subventions de l'UE. Les rôles des organismes intermédiaires et de gestion sont définis par le gouvernement central.

138. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 2, n'est pas respecté en Hongrie.

#### 4.3.3 Article 4.3

139. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de subsidiarité. Il établit que « 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 ».

140. Ce principe n'est ni inscrit dans la législation hongroise, ni appliqué dans la pratique. Comme l'a souligné le rapport de 2013, l'attribution des responsabilités publiques précédemment gérées par les autorités locales à l'administration déconcentrée de l'État ou au pouvoir central s'est faite sans prendre en compte le principe de subsidiarité. La Recommandation 341 (2013) demandait au Gouvernement hongrois de « réviser sa 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 la base des principes de décentralisation et de subsidiarité ».

141. Depuis lors, la situation n'a pas évolué et les compétences des collectivités locales demeurent limitées. Au cours du processus de consultation, le gouvernement hongrois a souligné que « l'objectif de la transformation des systèmes de santé et de protection sociale n'était pas de centraliser les pouvoirs, mais d'améliorer l'efficacité des services publics fonctionnant de manière fragmentée et non rentable ». Il a ajouté qu'« aucun des articles de la Charte n'interdit la requalification de fonctions spécifiques de l'État (administration publique) et de services publics relevant de la compétence des collectivités locales pour être repris par les autorités publiques, par exemple en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité des services aux citoyens ».

142. Les rapporteurs ne partagent pas cet avis. Ils rappellent que l'article 4.3 exige que les responsabilités publiques soient exercées "de préférence" au plus près du citoyen. À cet égard, il s'agit essentiellement d'un principe politique puisque son objectif est de rapprocher le plus possible la prise de décision du citoyen. L'attribution de la responsabilité à une autre autorité moins proche du citoyen est possible, mais elle doit prendre en compte "l'étendue" (taille ou échelle) et "la nature" de la tâche elle-même ainsi que les exigences d'"efficacité" (et non d'efficacité) et d'"économie" (d'échelle, de portée et de minimisation des coûts). Une référence générique à la volonté d'"améliorer l'efficacité et la

69. A. FÁBIÁN, *Local Self-Government in Hungary: The Impact of Crisis*, in C. NUNES SILVA, J. BUČEK (eds.), *Local Government and Urban Governance in Europe*, Springer, 2017, p. 77.

qualité des services aux citoyens" ne peut être considérée comme une justification suffisante, surtout si l'on considère l'ampleur de cette allocation, qui a eu un impact sur la "part substantielle des affaires publiques" de l'Article 3.1 de la Charte.

143. Par conséquent, il doit être conclu une nouvelle fois que les exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### **4.3.4 Article 4.4**

144. L'article 4, paragraphe 4, dispose que « 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 ».

145. Comme cela a déjà été souligné dans le rapport de 2013, les compétences des collectivités locales hongroises ont été fortement réduites après les réformes constitutionnelle et législative de 2011, de nombreuses tâches ayant été recentralisées par l'État ou confiées à une administration publique déconcentrée. Ceci ne signifie pas pour autant que les pouvoirs restants des autorités locales sont pleins et entiers. Il arrive assez souvent que les autorités locales soient soumises à de nombreuses contraintes juridiques et factuelles, ce qui réduit encore leurs pouvoirs.

146. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée que c'est ce qui s'est produit dans le domaine de la gestion des déchets<sup>70</sup>. Aux termes de la loi organique sur l'autonomie locale, la gestion des déchets est une tâche obligatoire de l'administration locale. Pendant de nombreuses décennies, les communes ont fait appel à leurs propres entreprises, également chargées de percevoir l'impôt sur l'enlèvement des déchets. La nouvelle réglementation a retiré ce droit de lever l'impôt aux prestataires de services publics (y compris aux entreprises locales) chargés du traitement des déchets et ce droit a été accordé à une entreprise d'État créée pour pouvoir facturer ce service aux habitants. En théorie, la réglementation disposait que cette entreprise devait ensuite partager avec les prestataires de services publics les redevances perçues auprès des habitants, indépendamment des frais réels. Cependant, dans la pratique, ceci s'est révélé très compliqué. En effet, l'entreprise d'État n'a pas été en mesure de facturer ses services aux habitants, ou seulement partiellement, et n'avait par conséquent pas - ou peu - de fonds à redistribuer aux prestataires de services publics. En outre, les collectivités locales ont été contraintes de créer des associations chargées de la gestion des déchets en sous-traitant auprès des anciens prestataires de services publics. Les associations n'ayant pas été payées, ou seulement partiellement et en retard par l'entreprise d'État parce que celle-ci n'arrivait pas à assurer la collecte des redevances auprès des habitants, elle n'a donc pas pu payer les sous-traitants, causant ainsi d'incessants problèmes de traitement des déchets.

147. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 4, de la Charte n'est pas respecté en Hongrie.

#### **4.3.5 Article 4.5**

148. L'article 4, paragraphe 5, relatif aux responsabilités déléguées, dispose que les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

149. En Hongrie, la plupart des compétences administratives déléguées ont été reprises aux fonctionnaires locaux (et principalement aux secrétaires de mairie) par le pouvoir central. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la quasi-totalité des tâches et fonctions administratives locales et régionales sont assurées par les 198 bureaux de district nouvellement créés, qui sont subordonnés aux autorités des comtés<sup>71</sup>. Bien que les tâches déléguées aient toujours fait partie des fonctions administratives de l'État (autrefois déléguées au personnel des mairies), du fait de leur recentralisation, les mairies ont perdu une grande partie de leur personnel et de leurs ressources financières.

150. Par conséquent, les rapporteurs sont d'avis que l'article 4, paragraphe 5, ne peut être considéré que comme partiellement respecté en Hongrie.

---

70. Loi n° CLXXXV de 2012 sur le traitement des déchets.

71. Loi n° XCIII de 2012 sur la création de districts administratifs et la modification de certaines lois connexes, décret gouvernemental 218/2012. (VIII. 13) sur les districts administratifs (districts municipaux).

#### 4.3.6 Article 4.6

151. L'article 4, paragraphe 6, de la Charte dispose 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 ». Cette question a été abordée dans la Recommandation 341 (2013), qui invitait les autorités hongroises à « consulter les collectivités locales et leurs associations nationales, 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 ».

152. Depuis lors, aucun nouveau mécanisme juridique de consultation n'a été mis en place au sein du système juridique hongrois<sup>72</sup>.

153. De fait, la délégation a reçu des informations contradictoires sur cette pratique : certains élus locaux se sont plaints de l'absence de consultation avec le Gouvernement central et le Parlement, d'autres n'ont pas évoqué ce problème. Il a été souligné que, la loi prévoyant que le Gouvernement doit consulter les parties concernées par les effets de la législation, les lois les plus importantes sont présentées sous forme de motions d'initiative parlementaire, ou de propositions d'amendements des commissions, ce afin d'éviter les consultations. Ainsi, les dispositions relatives à la contribution de solidarité ont été introduites en tant que propositions d'amendement, sans étude d'impact ni consultation préalable. Quant à la consultation via le Conseil national de coopération des collectivités locales (composé de représentants du gouvernement et des présidents des associations de collectivités locales) - que le gouvernement hongrois a mentionné dans ses commentaires sur le projet de rapport lors de la procédure de consultation - selon les interlocuteurs, elle ne peut être considérée comme un outil efficace, en raison du manque de temps ou parfois du sabotage des réunions de consultation.

154. La délégation a été informée que les autorités locales dirigées par les partis d'opposition éprouvaient des difficultés à obtenir des réponses du Gouvernement et qu'elles n'étaient de manière générale pas consultées par les autorités de l'État.

155. Par conséquent, les rapporteurs estiment que les exigences de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### 4.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

##### 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.

156. Cet article pose une obligation de consultation des collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales.

157. La loi organique sur l'autonomie locale dispose, à l'article 125, paragraphe 4, que la structure territoriale de la Hongrie est définie par le Parlement et que donc – après avoir obtenu l'avis des communes concernées – la consolidation et la division des comtés, leurs limites territoriales, leur nom et leur chef-lieu, ainsi que la formation des arrondissements de la capitale et le périmètre de celle-ci, sont définis dans une résolution du Parlement.

158. La question n'a pas été soulevée lors de la visite de suivi. Malgré une administration locale très fragmentée et les graves difficultés rencontrées par de nombreuses petites communes pour gérer leurs

72. Loi n° CXXX de 2010 sur le processus législatif, article 19, paragraphe (1) « Si une loi accorde explicitement le droit à un organisme public, une organisation de pouvoirs locaux ou une autre organisation de donner un avis sur des projets de loi relatifs à son statut juridique ou à ses fonctions, le législateur doit veiller à ce que l'organe concerné soit en mesure d'exercer ce droit ». Au point 14 du décret gouvernemental 1144/2010. (VII.7) sur le Règlement intérieur du Gouvernement (« Si la proposition touche à l'étendue des compétences des autorités locales ou nationales, le projet doit être transmis aux organes nationaux compétents de représentation des intérêts des collectivités locales pour avis. Le maire de Budapest ou le président de l'assemblée de comté doit être associé à la rédaction des décisions gouvernementales touchant à l'autorité de l'administration municipale ou des comtés »), le Gouvernement s'est prescrit à lui-même l'obligation d'organiser une consultation. Voir également le décret gouvernemental 1128/2012, qui établit un "Conseil national de coopération de l'autonomie locale".

tâches, la consolidation n'est pas envisagée en Hongrie et le principe « une commune, une autorité locale » est appliqué.

159. Les rapporteurs estiment que les exigences de l'article 5 sont satisfaites en Hongrie.

#### 4.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

##### 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.

##### 4.5.1 Article 6.1

160. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter.

161. La Loi fondamentale (article 32.1 d) autorise les collectivités locales à décider de leur propre organisation administrative, ainsi que de leurs règles de fonctionnement. Les Règles d'organisation et de fonctionnement, qui constituent la base juridique administrative d'une collectivité locale, doivent être adoptées sous la forme d'un décret de l'organe représentatif qui doit respecter les dispositions législatives. La loi organique sur l'autonomie locale inclut dans le terme de *mairie* les organes des autorités locales, y compris leurs services administratifs.

162. Pour des raisons économiques, toutes les villes et toutes les communes ne sont pas dotées d'une administration propre. Selon la loi organique sur l'autonomie locale (article 85), dans les petites communes de moins de 2 000 habitants, l'administration locale exerce ses activités sous la forme et le nom de *service commun d'administration locale* si les villages concernés se trouvent dans le même district et que leurs frontières administratives ne sont séparées que par le territoire administratif d'une autre commune<sup>73</sup>. Les communes de plus de 2 000 habitants peuvent également adhérer à un service commun d'administration locale. Les communes associées au sein d'un tel service doivent compter au minimum 2 000 habitants au total, faute de quoi le service commun d'administration locale doit couvrir au moins sept communes afin de créer une administration efficace.

163. Tandis que le service est placé sous l'autorité du maire, sa direction est assurée par le directeur général (aussi appelé secrétaire de mairie). Ce dernier exerce certains droits en matière d'emploi des fonctionnaires et employés du service et d'autres droits concernant l'emploi de ses assistants. Le recrutement, la rémunération, les nominations et licenciements aux postes de direction, ainsi que les gratifications accordées à certains fonctionnaires et employés de l'administration locale, nécessitent le consentement du maire. Le secrétaire de mairie est tenu de faire annuellement rapport à l'organe représentatif sur les activités du service. Il est nommé par le maire pour une durée indéterminée au moyen d'un concours public. Ses qualifications – une licence en administration publique ou une maîtrise en droit – sont exigées par la loi et gages de sa stabilité et de ses compétences à cette fonction. Ses compétences consistent notamment à veiller à la légalité des décisions prises par les organes de l'administration locale et à préparer les décisions du maire en matière d'administration publique<sup>74</sup>.

164. Au cours du processus de consultation, le gouvernement hongrois a souligné que le "service commun d'administration locale" est une conséquence de la structure très fragmentée du gouvernement local en Hongrie (la plus petite collectivité n'a que 9 habitants) et que les employés du service commun

73. I. BALÁZS, *Une politique nouvelle de l'intercommunalité en Hongrie : les bureaux communs et obligatoires*, in L. VANDELLI, S. GUÉRARD (eds.), *The Impact of the Economic Crisis on Local Governments in Europe: L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe*, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 447-455.

74. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, p. 52, disponible sur le site :

[http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32f8bbf81bababdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32f8bbf81bababdd9fb3a3cb387afc26)

d'administration locale sont exclusivement composés de fonctionnaires du gouvernement local engagés par le gouvernement local concerné, ou des gouvernements locaux pour opérer ce service.

165. Par conséquent, il semble aux rapporteurs qu'à cet égard la situation en Hongrie est en partie conforme à l'article 6, paragraphe 1.

#### 4.5.2 Article 6.2

166. L'article 6, paragraphe 2, de la Charte porte sur le statut du personnel des collectivités locales, qui doit permettre un recrutement de qualité fondé sur les principes du mérite et de la compétence.

167. Une loi régleme les principaux aspects du statut des fonctionnaires et la plupart des dispositions concernent aussi bien les fonctionnaires locaux que les fonctionnaires du cabinet. Par conséquent, il existe des différences considérables entre le statut des fonctionnaires et celui des employés du secteur privé, alors que les différences entre les deux catégories de fonctionnaires ne sont pas aussi significatives<sup>75</sup>.

168. Les différences entre les fonctionnaires locaux et les fonctionnaires relevant du Gouvernement sont énoncées au chapitre VIII de la loi<sup>76</sup>. Les droits de l'employeur à l'égard des fonctionnaires de la mairie sont exercés par le secrétaire de mairie, et les décisions stratégiques – telles que les réductions de personnel ou l'augmentation générale des traitements, c'est-à-dire la fixation du salaire de base, ainsi que les congés de l'administration – sont prises par l'organe représentatif. Au sein de l'administration locale, les règles en matière d'incompatibilité peuvent être moins strictes, eu égard à la difficulté de trouver du personnel qualifié pour ces postes dans une petite commune.

169. Bien que tenu de maintenir le nombre hebdomadaire d'heures de travail, l'organe représentatif est habilité à fixer des horaires de travail journalier autres que les horaires généraux fixés par la loi pour l'ensemble de la fonction publique. Le système de promotion est généralement le même et tient compte du temps passé dans la fonction et du niveau de formation. Les mêmes échelons peuvent être gravis dans l'administration locale et dans l'administration gouvernementale. La rémunération est l'un des domaines qui présentent des différences entre l'administration locale et le cabinet. Certaines décisions importantes sont prises par l'organe représentatif dans le cadre défini par la loi.

170. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée que le personnel des collectivités locales se composait juridiquement d'agents publics dont les salaires sont fixés au niveau national et nettement inférieurs à ceux pratiqués dans le secteur privé. Ce phénomène se solde par une migration de la main-d'œuvre – par exemple, celle des professionnels de santé et des travailleurs sociaux touche l'ensemble de la Hongrie – et n'est pas seulement un problème pour l'autonomie locale, mais également pour le secteur public. Au cours du processus de consultation, le gouvernement hongrois a souligné qu'"en 2017-2019, des changements considérables ont eu lieu en raison de l'augmentation des salaires suite à l'augmentation significative et garantie du salaire minimum. A cette fin, les fonds nécessaires aux collectivités locales sont fournis par le budget annuel".

171. La Recommandation 341 (2013) invitait le Gouvernement hongrois à « permettre aux collectivités territoriales de disposer des structures et des moyens administratifs nécessaires pour remplir leurs missions ».

172. À la lumière des considérations qui précèdent, il convient de conclure que les exigences de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

75. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, disponible sur le site : [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mo\\_nono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mo_nono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26)

76. Loi CXCIX de 2011 sur la fonction publique.

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

##### 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.

##### 4.6.1 Article 7.1

173. L'article 7, paragraphe 1, vise à assurer le libre exercice de leur mandat par les élus.

174. En Hongrie, selon la Loi fondamentale, les conseillers locaux sont élus pour cinq ans et ne peuvent être démis.

175. Leur mandat prend fin avant la fin de la période de cinq ans dans les cas mentionnés à l'article 29 de la loi organique sur l'autonomie locale. Il convient notamment de mentionner l'alinéa e), qui prévoit « la fin anticipée du mandat si l'élu local ne participe pas aux réunions du conseil sans interruption pendant un an à compter de la date de la première réunion manquée ».

176. Aucun critère professionnel n'est requis. Toutefois, les conseillers doivent suivre une formation professionnelle organisée par les autorités du comté dans un délai de 3 mois après avoir prêté serment lors de la séance inaugurale, qui se tient dans les 15 jours suivant l'élection<sup>77</sup>.

177. Les élus locaux sont tenus à une déclaration annuelle de patrimoine (loi organique sur l'autonomie locale, article 39). Ils ne peuvent exercer les droits découlant de leur charge ni percevoir d'indemnités de l'administration locale s'ils ne se soumettent pas à cette obligation.

178. Les conseillers locaux ont le droit de participer aux travaux de l'organe représentatif local. Durant les séances, un conseiller peut demander des informations sur les affaires publiques locales au maire (maire adjoint), au notaire (secrétaire de mairie) ou au chef de la commission. La réponse doit lui être donnée oralement pendant la séance ou par écrit au plus tard dans les quinze jours qui suivent. À sa demande, les propositions sont consignées dans le procès-verbal. Ses observations orales y sont également incluses.

179. Un élu local peut assister à toutes les réunions de commission et proposer à son président un débat sur toute question relative aux tâches de la commission. Le débat proposé a lieu lors de la séance suivante, à laquelle l'élu local est invité. Ce dernier peut demander la révision des décisions sur les enjeux locaux prises par une commission, le maire, l'organe de l'administration locale partielle ou l'organe de l'administration locale minoritaire investi de pouvoirs délégués. L'assistance administrative nécessaire à l'accomplissement de ses tâches est assurée par l'organe représentatif.

180. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 7, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Hongrie.

##### 4.6.2 Article 7.2

181. L'article 7, paragraphe 2, concerne l'octroi aux élus d'une compensation financière adéquate.

182. Les élus locaux ont droit à un salaire et à des avantages en nature (loi organique sur l'autonomie locale, article 35), si tant est que les recettes propres de l'administration locale puissent les couvrir et que la répartition ne compromette pas l'exécution des tâches municipales obligatoires<sup>78</sup>. Un élu local

77. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, p. 21 ss., sur le site : [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mo\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mo_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babdd9fb3a3cb387afc26)

78. Ibidem.

peut uniquement réclamer le remboursement des dépenses liées à son travail en tant qu'élu local. Il existe un décret des autorités locales sur les indemnités (honoraires, avantages en nature) des élus. Les indemnités du maire et des maires adjoints sont réglementées par une loi.

183. La rémunération et les avantages en nature d'un élu local qui manque à ses obligations peuvent être réduits ou supprimés sur décision de l'organe représentatif (loi organique sur l'autonomie locale, article 33).

184. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 7, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Hongrie.

#### **4.6.3 Article 7.3**

185. Pour ce qui concerne l'article 7, paragraphe 3, selon lequel « 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 », en Hongrie, les incompatibilités sont définies par plusieurs dispositions légales. L'une des nouveautés de la réforme de 2011 a été la déclaration d'une incompatibilité entre les fonctions de maire et celles de député.

186. Conformément aux articles 36 et 37 de la loi organique sur l'autonomie locale, une réglementation stricte sur les conflits d'intérêts a été adoptée. L'article 36 énumère plusieurs motifs précis de conflit d'intérêts qu'il convient, conformément à l'article 37, de supprimer dans les trente jours suivant l'élection ou après l'apparition du motif d'incompatibilité. Si, après la renonciation et le délai qui s'ensuit, l'élu local ne remédie pas à la situation à l'origine du conflit d'intérêts, une procédure peut mettre fin à son mandat.

187. Par conséquent, les activités incompatibles avec le mandat d'élu peuvent être considérées comme déterminées par la loi. L'unique préoccupation est soulevée par la déclaration liminaire contenue dans l'article 36.1, selon laquelle « Les élus locaux ne doivent se livrer à aucune activité qui risque d'ébranler la confiance du public qui est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions ». Les rapporteurs estiment que, pour se conformer à l'article 7.3 de la Charte, il convient d'interpréter cette disposition comme le prévoit la suite du paragraphe dans lequel elle est incluse, c'est-à-dire comme une disposition générale non facultative.

188. À la lumière de cette interprétation, les rapporteurs sont d'avis que l'article 7, paragraphe 3, de la Charte est respecté en Hongrie.

#### **4.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

##### **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.                                                                                                                                                             |

##### **4.7.1 Article 8.1**

189. L'article 8 de la Charte porte sur le contrôle des collectivités locales. Conformément à l'article 8, paragraphe 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.

190. Conformément aux dispositions de la Charte, en Hongrie les règles applicables au contrôle du pouvoir central sur les collectivités locales, ainsi que les compétences des autorités centrales concernées, sont définies par la Constitution et par la loi.

191. L'article 32 de la Loi fondamentale établit les règles de contrôle des décrets des collectivités locales, qui ne doivent pas entrer en conflit avec quelque loi que ce soit. Les autorités locales doivent

transmettre leurs décrets aux autorités métropolitaines ou des comtés immédiatement après leur promulgation. Si les autorités métropolitaines ou des comtés estiment que le décret d'une collectivité locale, ou l'une de ses dispositions, est contraire à une loi, elles peuvent introduire un recours en annulation dudit décret. Les autorités métropolitaines ou des comtés peuvent demander à un tribunal d'établir qu'une administration locale ne s'est pas acquittée de l'obligation qui lui incombe légalement d'adopter des décrets ou de prendre des décisions. Si l'administration locale ne s'acquitte pas de cette obligation à la date fixée par le tribunal dans sa décision constatant l'omission, le tribunal ordonne, à l'initiative des autorités métropolitaines ou des comtés, au responsable des autorités de la métropole ou du comté d'adopter la décision ou le décret requis pour remédier à cette omission au nom de l'administration locale.

192. L'article 132 de la loi organique sur l'autonomie locale détaille ces dispositions (voir ci-dessus).

193. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 8, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Hongrie.

#### **4.7.2 Article 8.2**

194. Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, le contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la loi et des principes constitutionnels. Le contrôle d'opportunité ne peut être utilisé que dans le cas de tâches déléguées.

195. Le rapport de 2013 constate le manque de précision de l'article 32, paragraphe 5, de la Loi fondamentale, notamment quant à la distinction qu'il convient d'établir clairement, d'une part, entre les compétences propres des collectivités locales et celles déléguées par le pouvoir central et, d'autre part, entre le contrôle de la légalité des activités des collectivités locales et le contrôle de l'opportunité de leurs décisions<sup>79</sup>.

196. Les rapporteurs estiment que ces questions ont été réglées par la législation, qui limite le contrôle de l'État à la légalité des activités.

197. Par conséquent, l'article 8, paragraphe 2, peut être considéré comme respecté en Hongrie.

#### **4.7.3 Article 8.3**

198. L'article 8, paragraphe 3, porte sur la manière dont le contrôle s'exerce en pratique et requiert que le principe de proportionnalité soit respecté.

199. La Recommandation 341 (2013) invitait le Gouvernement hongrois à « limiter 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 »<sup>80</sup>.

200. Les rapporteurs sont pleinement conscients de l'importance d'une bonne gestion financière au niveau local et du risque de répercussions négatives des dettes des collectivités locales sur le cadre financier général du pays. Ils saluent également l'adoption d'une démarche d'audit et l'action menée par la Cour des comptes. Ils estiment néanmoins que la surveillance financière est trop omniprésente et restreint ainsi l'autonomie financière des autorités locales au-delà du principe de proportionnalité.

201. Compte tenu des considérations qui précèdent, les exigences de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

---

79. CG(25)7FINAL 31 octobre 2013, La démocratie locale et régionale en Hongrie, par. 149.

80. CG(25)7FINAL 31 octobre 2013, La démocratie locale et régionale en Hongrie, par. 149 et Recommandation 341 (2013), alinéa c).

#### 4.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

##### 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.

##### 4.8.1 Article 9.1

202. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. L'autonomie financière est un aspect essentiel du principe de l'autonomie locale. Elle est également indispensable à l'exercice d'un large éventail de responsabilités dans le domaine des affaires publiques locales. Ces aspects se cumulent entre eux, ce qui signifie que toutes les conditions énoncées dans l'article 9, paragraphe 1, de la Charte doivent être obligatoirement réunies.

203. En Hongrie, les collectivités territoriales gèrent une part substantielle des ressources financières, s'élevant jusqu'à 15,1 % des dépenses publiques. Leurs recettes représentent 10 % du PIB (2,3 % de recettes fiscales, 6,7 % de dotations et subventions et 1 % d'autres recettes)<sup>81</sup>. La vraie question, cependant, est de savoir si les collectivités territoriales peuvent disposer librement de ces ressources et si celles-ci sont proportionnées à l'étendue de leurs responsabilités.

204. Il convient de souligner également qu'en 2016, d'après l'OCDE<sup>82</sup>, seulement 27,3 % des investissements publics ont été effectués en Hongrie par des autorités infranationales, alors que la moyenne de l'OCDE est de 56,9 %. La part des investissements publics réalisés par les collectivités infranationales hongroises est parmi les plus faibles des pays de l'OCDE.

205. Le problème avait déjà été soulevé dans le rapport de suivi de 2013. La Recommandation 341 (2013) invitait le Gouvernement hongrois à « 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 façon à maintenir l'adéquation de leurs ressources à leurs compétences ».

206. Bien que les finances locales se soient améliorées suite à la consolidation des dettes des collectivités locales en 2013 (opération qui a diminué la dette des pouvoirs locaux de 1.300 millions de Forint à 100 millions de Forint), le transfert de compétences du niveau infranational au niveau national qui a accompagné cette opération de consolidation n'a pas été de pair avec l'octroi de ressources suffisantes aux collectivités locales pour le financement des tâches que celles-ci ont conservées. En conséquence, ces derniers disposent de moins de ressources qu'auparavant pour les tâches restantes<sup>83</sup>. En outre, les rapporteurs ont été informés que la plupart des petites municipalités doivent

81. D'après les données de l'OCDE : <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Hungary.pdf>

82. <http://www.oecd.org/cfe/HUNGARY-Regions-and-Cities-2018.pdf>

83. [http://www.sgi-network.org/docs/2018/country/SGI2018\\_Hungary.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2018/country/SGI2018_Hungary.pdf)

s'adresser chaque année au gouvernement central pour couvrir leurs frais de fonctionnement ou obtenir des recettes en capital.

207. La « contribution de solidarité », instaurée en 2017, mérite une attention particulière<sup>84</sup>. Il s'agit d'une nouvelle obligation de paiement pour les communes dont les recettes fiscales locales sont importantes. La loi exemptait expressément Budapest de cette obligation. Les recettes publiques supplémentaires pour l'année 2017 se sont élevées à 21,3 milliards HUF. La contribution a eu une forte incidence sur les finances des communes bénéficiant d'importants revenus fiscaux. Par exemple, Budaörs, petite localité des environs de Budapest à la population de 30 000 habitants, a dû s'acquitter en 2017 d'une contribution de solidarité de 2,1 milliards HUF.

208. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée que l'instauration de la contribution de solidarité avait permis à l'État de ne pas contribuer aux obligations obligatoires qui incombent aux communes les plus riches et même de déduire une part importante des recettes locales.

209. À la lumière de ce qui précède, les exigences de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### **4.8.2 Article 9.2**

210. Un autre principe fondamental, énoncé à l'article 9, paragraphe 2, suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux compétences qui leur sont confiées par la loi.

211. L'article 34.1 de la Loi fondamentale reprend ce principe en établissant que « La loi définit les fonctions et les compétences obligatoires des autorités locales. Les autorités locales bénéficient d'un soutien budgétaire et financier proportionnel à ces obligations pour accomplir leur tâches ».

212. Néanmoins, la délégation a été informée que concrètement, dans un grand nombre de communes et de comtés, les ressources financières ne couvraient pas les dépenses liées aux tâches obligatoires. Du fait de la « contribution de solidarité » déjà évoquée, même les communes les plus aisées éprouvent des difficultés à disposer de moyens financiers suffisants.

213. Par conséquent, les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### **4.8.3 Article 9.3**

214. L'article 9, paragraphe 3, requiert qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales provienne de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

215. Les principaux impôts locaux sont la taxe professionnelle locale (représentant 74 % des impôts locaux en 2013), la taxe de séjour, l'impôt municipal sur les revenus des particuliers et des entreprises, l'impôt foncier et l'impôt sur les bâtiments.

216. En Hongrie, les moyens financiers provenant des « impôts locaux » représentent une part minime des revenus des communes (22,5 % selon les données de l'OCDE de 2013)<sup>85</sup>, tandis que les comtés ne disposent pas d'un véritable « impôt local ».

217. Par conséquent, les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

---

84. Loi n° XC de 2016 sur le budget central de la Hongrie pour 2017 (annexe 2, point V). Cette contribution a été renouvelée les années suivantes : Loi n° C de 2017 sur le budget central de la Hongrie pour 2018 (annexe 2, point V) ; loi n° L de 2018 sur le budget central de la Hongrie pour 2019 (annexe 2, point V).

85. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

#### 4.8.4 Article 9.4

218. L'article 9, paragraphe 4, requiert que les ressources dont disposent les collectivités locales soient de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution (l'augmentation) réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

219. En Hongrie, les principales ressources financières des collectivités locales sont les subventions publiques, ce qui rend les collectivités locales très dépendantes de l'État. Du fait de la possibilité limitée d'établir des impôts locaux, on peut difficilement considérer que les ressources des collectivités locales sont de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution (l'augmentation) réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

220. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 4, de la Charte n'est pas respecté en Hongrie.

#### 4.8.5 Article 9.5

221. L'article 9, paragraphe 5, porte sur la protection des collectivités locales financièrement les plus faibles, au moyen des procédures de péréquation.

222. Le mécanisme de péréquation en vigueur (qui porte uniquement sur le financement des tâches obligatoires) est assez obscur. Les communes à faible capacité fiscale (moins de 8 500 HUF) perçoivent une aide supplémentaire correspondant à un certain pourcentage basé sur le montant des subventions générales. Au-delà de cette somme, la déduction se fait seulement dans certaines zones. Le montant des revenus déductibles est de 0,55 % de l'assiette fiscale (contre 0,5 % auparavant). Dans le cas des collectivités locales ayant des revenus fiscaux très élevés, il peut atteindre 0,65 %<sup>86</sup>.

223. Lors de la visite de suivi, la délégation a recueilli de nombreuses plaintes concernant le mécanisme de péréquation, notamment de la part des représentants des petites communes. Il a été souligné que ce mécanisme ne tenait pas compte des besoins réels des autorités locales et qu'il était insuffisant. En particulier, malgré la péréquation, les petites communes sont dans l'incapacité de s'acquitter de leurs tâches obligatoires. D'autres représentants d'administrations locales ont déploré que le mode de calcul de la péréquation ne repose sur aucune base objective et rende ainsi ses effets imprévisibles, ce qui suscite de grandes incertitudes quant au montant des ressources locales.

224. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 5, de la Charte n'est que partiellement respecté en Hongrie.

#### 4.8.6 Article 9.6

225. Pour ce qui est de l'article 9, paragraphe 6, de la Charte relatif à la consultation des collectivités locales sur la manière dont les ressources redistribuées sont allouées, cet aspect a été traité dans la Recommandation 341 (2013), de même que la question générale de l'absence de consultation adéquate, mentionnée à l'article 4.6. Depuis lors, la situation n'a pas évolué, comme en témoigne l'adoption de la loi budgétaire de 2017 portant création de la « contribution de solidarité ».

226. Par conséquent, les exigences de l'article 9, paragraphe 6, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### 4.8.7 Article 9.7

227. Pour ce qui concerne l'article 9, paragraphe 7, selon lequel « 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 », il existe bien en Hongrie des dotations allouées à des projets spécifiques. Une partie des projets d'investissement locaux est également financée par les fonds structurels européens et d'autres instruments financiers.

---

86. E. STEINER, *Introduction to the Hungarian Local Government System*, 2016, disponible sur le site [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments\\_boritoval.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf).

228. La délégation a été informée de la multiplication des dotations spécifiques, dont celle accordée récemment au Programme « Communes de Hongrie », qui vise à redynamiser les localités de régions sous-développées et dont la mise en œuvre va débuter en 2019<sup>87</sup>.

229. A également été mentionnée une subvention spéciale destinée à améliorer le salaire des agents des collectivités locales, qui sera allouée à partir de 2019. Les collectivités locales pouvant légalement y prétendre (en tenant compte de plusieurs indicateurs) peuvent se porter candidates.

230. Un autre programme important est le Programme « Villes modernes », qui s'adresse aux 23 villes dotées de droits des comtés. En 2018, ce programme gouvernemental, financé par des fonds de l'UE, a accordé à ces villes plus de 150 milliards HUF (465 millions EUR) pour des projets de développement. La délégation a recueilli des avis divergents sur le Programme « Villes modernes » : d'une part, ce programme s'est traduit par une augmentation des fonds destinés aux communes bénéficiaires, ce qui a permis à ces dernières d'offrir de meilleurs services et d'améliorer la qualité des espaces et bâtiments urbains ; d'autre part, le processus d'attribution des subventions, fondé sur un accord entre les communes et le pouvoir central, et signé par le Premier ministre et le maire, rend les subventions relativement discrétionnaires. La délégation a été informée que les communes et comtés dirigés par un représentant influent du Fidesz étaient mieux placés pour obtenir des fonds supplémentaires<sup>88</sup>. Même si l'on n'adhère pas à ce point de vue, il existe effectivement un risque d'exploitation politique du Gouvernement, compte tenu également de la couverture médiatique accordée à ce programme. C'est précisément pour éviter les manipulations et pressions politiques du pouvoir central que l'article 9, paragraphe 7, de la Charte fixe des limites claires aux dotations réservées.

231. En conséquence, les rapporteurs estiment que les exigences de l'article 9, paragraphe 7, de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

#### 4.8.8 Article 9.8

232. L'article 9, paragraphe 8, a trait à l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux afin de financer leurs dépenses d'investissement.

233. L'article 34 (5) de la Loi fondamentale soumet en effet tout emprunt des collectivités locales à l'accord du Gouvernement. Des règles détaillées sont établies par la loi n° CXCV de 2011 sur la stabilité économique de la Hongrie. Tous les prêts et opérations de même nature (comme les obligations municipales) doivent obtenir l'aval du Gouvernement. Ce principe souffre néanmoins certaines exceptions. Par exemple, il existe une règle *de minimis* et les prêts illiquides ne sont pas soumis à autorisation. De même, les prêts nécessaires à la mise en œuvre de projets cofinancés par l'Union européenne et les crédits de restructuration liés au processus de règlement de la dette municipale ne requièrent pas l'accord du Gouvernement.

234. Les rapporteurs sont conscients de l'incidence de la dette des collectivités locales sur les finances publiques et de l'importance du maintien de l'équilibre budgétaire. Ils considèrent toutefois qu'il faut systématiquement rechercher un équilibre avec le principe de l'autonomie locale. La liberté financière des collectivités locales hongroises a été considérablement restreinte par ces réglementations et, en dépit de nombreuses autres exceptions, elle reste très limitée.

235. Les rapporteurs estiment que les exigences de l'article 9, paragraphe 8, de la Charte ne sont pas pleinement respectées en Hongrie.

---

87. RE: 20128325\_26\_27\_For the attention of Ms Sofia Camoesa

88. RE: 20128325\_26\_27\_For the attention of Ms Sofia Camoesa

#### 4.9 Article 10 – Droit d’association des collectivités locales

##### Article 10 – 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 État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

##### 4.9.1 Article 10.1

236. L'article 10 de la Charte porte sur la possibilité d'une coopération entre les collectivités locales et sur leur droit de s'associer, tant au niveau national qu'international. L'article 10, paragraphe 1, concerne les types de coopération visant la réalisation de tâches d'intérêt commun.

237. L'article 32.1, alinéa k), de la Loi fondamentale dispose que les collectivités locales peuvent s'associer librement à d'autres collectivités locales, établir des associations pour la représentation de leurs intérêts, coopérer avec les collectivités locales d'autres pays dans le domaine de leurs tâches et compétences et adhérer à des organisations internationales de collectivités locales.

238. L'article 87 de la loi organique sur l'autonomie locale dispose que les organes représentatifs (conseils) municipaux peuvent constituer des associations intercommunales dotées de la personnalité juridique afin de s'acquitter plus efficacement d'une ou de plusieurs des tâches municipales, ou des tâches déléguées du maire et du secrétaire de mairie. Les associations sont créées par accord écrit entre les collectivités locales participantes, sur la base de décisions de l'organe représentatif prises à la majorité qualifiée. Les associations peuvent créer des organisations de droit public, des sociétés, des organisations à but non lucratif et d'autres formes d'organisations pour l'exécution de tâches publiques<sup>89</sup>.

239. L'organe central d'une association intercommunale est le conseil de l'association, dont les membres sont délégués par les organes représentatifs des collectivités locales participantes. Les membres du conseil disposent d'un droit de vote défini par l'accord. Les associations n'ayant pas de compétences législatives, les décisions du conseil sont prises sous forme de résolutions.

240. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 10, paragraphe 1, de la Charte est pleinement respecté en Hongrie.

##### 4.9.2 Article 10.2

241. Le deuxième paragraphe de l'article 10 de la Charte est également respecté en Hongrie.

242. Les associations de défense des intérêts des collectivités locales hongroises sont régies par l'article 131 de la loi organique sur l'autonomie locale dans le cadre des relations entre autorités nationales et locales. La raison principale de ce paradigme est que les membres des associations ont pour mission de prendre des initiatives et de mener des actions de sensibilisation concernant les lois relatives à la structure des collectivités et des services publics locaux. Aux termes de la loi, ces organes sont les principaux interlocuteurs du Gouvernement hongrois et, en tant que tels, entrent dans la catégorie des organisations consultatives spéciales. Les conditions de constitution de ces associations sont définies par la loi et les conditions en matière de représentativité sont très strictes.

243. La Hongrie compte de nombreuses associations de collectivités locales, même par rapport à des pays à la population et à la superficie bien supérieures. Ces associations ont toutes des missions différentes et leurs membres semblent être attachés à cette diversité de représentation.

89. Observatoire de l'autonomie locale, *L'autonomie locale en Hongrie*, septembre 2014, p. 35 ss., disponible sur le site : [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babababdd9fb3a3cb387afc26](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1559312599&hash=e32ff8bbf81babababdd9fb3a3cb387afc26)

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

- Association nationale des petites collectivités locales (*Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége, KÖÖÉS*)
- Association nationale des autorités locales des villages, des petites communes et des microrégions (*Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, KÖSZ*)
- Association des communes de Hongrie (*Magyar Faluszövetség*)
- Association des villes hongroises ayant le statut de comtés (*Megyei Jogú Városok Szövetsége, MJVSZ*)
- Association nationale des pouvoirs locaux des comtés de Hongrie (*Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége, MÖÖSZ*)
- Association des communes de Hongrie (*Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, TÖÖSZ*)
- Association nationale des pouvoirs locaux de Hongrie (*Magyar Önkormányzatok Szövetsége, MÖSZ*)

245. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 10, paragraphe 2, de la Charte est pleinement respecté en Hongrie.

#### **4.9.3 Article 10.3**

246. L'article 10, paragraphe 3, concerne la coopération des collectivités territoriales avec leurs homologues d'autres États. Le droit de participer à la coopération transfrontalière est également protégé.

247. Les autorités locales hongroises ont le droit de coopérer avec leurs homologues d'autres États. L'article 42.6 de la loi organique sur l'autonomie locale dispose que « l'accord avec des collectivités locales étrangères portant sur la coopération, l'adhésion et la désadhésion d'associations internationales de collectivités locales » est une compétence des assemblées locales qui ne peut être déléguée à d'autres instances.

248. Cette coopération est également bien établie dans la pratique, comme il a été indiqué à la délégation lors de la visite de suivi. Des projets de coopération transfrontalière réunissent des comtés hongrois et des autorités locales de Serbie et de Roumanie.

249. Mentionnons également que la Hongrie a signé et ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106).

250. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 10, paragraphe 3, de la Charte est pleinement respecté en Hongrie.

#### **4.10 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.

251. L'article 11 de la Charte prévoit le droit à un recours juridictionnel effectif en vue de garantir le respect de l'autonomie locale.

252. Comme il est indiqué dans le rapport de 2013, l'article 5 de la loi organique sur l'autonomie locale dispose que l'exercice légal des pouvoirs constitutionnels des autorités locales est protégé par la Cour constitutionnelle et les tribunaux ordinaires.

253. Les collectivités locales ne peuvent saisir directement la Cour constitutionnelle qu'en cas de conflit avec une autre autorité sur leurs compétences respectives<sup>90</sup>. En outre, l'accès indirect à la Cour constitutionnelle, par voie de décision préjudicielle, est autorisé aux autorités locales<sup>91</sup>. En ce qui concerne la possibilité pour les autorités locales de saisir directement la Cour constitutionnelle, conformément aux articles 26 à 31 de la loi sur la Cour constitutionnelle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, elle est limitée aux cas dans lesquels l'administration locale agit en tant qu'entité privée<sup>92</sup>. Au contraire, la plainte directe n'est pas admise lorsque les autorités locales agissent en tant que pouvoirs publics<sup>93</sup>.

254. L'article 16 de la loi prévoit la possibilité (pour les collectivités locales) de faire appel devant les tribunaux de décisions qui vont à l'encontre de leurs intérêts dans des cas très précis (par exemple lorsque le Gouvernement retire un projet de développement qui aurait présenté un intérêt local pour une commune). Ceci amène les rapporteurs à conclure que le droit d'introduire une réclamation lorsque les intérêts d'une collectivité locale sont – ou risquent d'être – lésés est très limité et que la protection légale de l'autonomie locale n'est pas effective au regard de la disposition pertinente de la Charte. La Recommandation 341 (2013) invitait le Gouvernement hongrois à « réviser la législation afin de doter les collectivités locales d'un recours juridictionnel efficace afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences, et [à] garantir la bonne application des principes fondamentaux de l'autonomie locale prévus par la Charte, ratifiée par la Hongrie ».

255. Depuis 2013, les préoccupations concernant la mainmise de la Cour constitutionnelle par le gouvernement<sup>94</sup> et l'affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire se sont accrues, comme le soulignent de nombreux avis et résolutions adoptés par des institutions européennes<sup>95</sup>. Lors de la visite de suivi de 2019, bien que la protection légale n'ait pas été la préoccupation première des autorités locales, certains des élus locaux rencontrés par la délégation ont exprimé des réserves quant à la possibilité pour les collectivités de faire reconnaître le droit à l'autonomie locale devant les tribunaux, compte tenu de la situation générale du système judiciaire et de l'État de droit en Hongrie.

256. Au vu des considérations qui précèdent, les rapporteurs concluent que les exigences de l'article 11 de la Charte ne sont pas respectées en Hongrie.

## **5. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE**

257. Comme le soulignait le rapport de 2013<sup>96</sup>, la Hongrie a mis en place un système original de représentation des minorités ethniques et linguistiques. La loi n° 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 n° CLXXIX de 2011 sur les droits des minorités nationales. D'après cette loi, sont considérées comme des minorités nationales et ethniques toutes les communautés présentes 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.

258. Les groupes considérés comme des minorités en Hongrie sont, par ordre alphabétique : les Allemands, les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Polonais, les Roms, les Roumains, les Ruthènes, les Serbes, les Slovaques, les Slovènes et les Ukrainiens.

259. L'article XXIX de la Loi fondamentale dispose ce qui suit : « (1) Les minorités ethniques vivant en Hongrie sont des parties constitutives de l'État. Tout citoyen hongrois appartenant à une minorité

90. Loi sur la Cour Constitutionnelle, section 25

91. Cour Constitutionnelle, décision 3149/2016. (VII. 22.) AB et décision 3158/2018. (V. 16.) AB.

92. Cour Constitutionnelle, décision 3149/2016. (VII. 22.) AB et décision 3158/2018. (V. 16.) AB.

93. Cour Constitutionnelle, décision 3077/2015. (IV. 23.) AB.

94. Voir, entre autres, G. HALMAI, Dismantling Constitutional Review in Hungary, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2019, 1, p. 1 ss.

95. Voir Parlement européen, résolution du 12 septembre 2018 sur une proposition invitant le Conseil à déterminer, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque manifeste de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL) P8\_TA(2018)0340 [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN). Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)001, Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de Hongrie ; CDL-AD(2012)020, Avis sur les lois cardinales sur le système judiciaire qui ont été modifiées suite à l'adoption de l'Avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie, CDL-AD (2019) 004, Avis sur le droit des tribunaux administratifs.

96 CG(25)7FINAL 31 octobre 2013, La démocratie locale et régionale en Hongrie, Annexe 1.

ethnique a le droit d'exprimer et de préserver son identité. Les minorités ethniques vivant en Hongrie ont le droit de promouvoir leur culture, d'utiliser leur langue maternelle et de recevoir un enseignement dans cette langue et d'utiliser leurs noms dans leur propre langue. (2) Les minorités ethniques vivant en Hongrie peuvent créer des organes d'autonomie locaux et nationaux. »

260. La loi sur les minorités accorde aux treize minorités nationales le droit d'établir des collectivités locales autonomes. Celles-ci sont des organes élus qui représentent les intérêts des minorités nationales ou ethniques au niveau local ou national. Ces organes d'autonomie 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 des services à l'usage de leur communauté (aides juridiques notamment).

261. Aux niveaux territoriaux de tels organes d'autonomie existent aussi bien dans les communes que dans les villes et les comtés, et la plupart des minorités sont présentes aux trois niveaux en plus du niveau national. Les conseils d'autonomie des différentes minorités sont consultés sur les textes concernant leurs membres, tant au niveau local que national. Ils jouissent d'un droit de veto sur les questions culturelles.

262. Pour qu'un conseil d'autonomie soit constitué au niveau local, il faut qu'un nombre suffisant de personnes en fassent la demande. Ce nombre étant proportionnel aux nombres d'habitants de la commune, dans une petite commune une trentaine de personnes peut suffire.

263. Lors de la visite de suivi, la délégation n'a pas traité spécifiquement de la question des organes autonomes des minorités. Des difficultés liées à la discrimination à l'encontre de la minorité rom, y compris de la part des autorités locales, et certaines formes de ségrégation factuelle des enfants roms dans les écoles ont été présentées par le Commissaire aux droits fondamentaux.

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

264. En Hongrie, après la crise économique et financière de 2008, la nouvelle Loi fondamentale et la loi organique sur l'autonomie locale, approuvées par la majorité politique au pouvoir, ont marqué un tournant dans l'histoire de l'organisation étatique : il a été souligné qu'un nouveau modèle d'État était né, un État centralisé où la séparation des pouvoirs et la prééminence du droit sont affaiblies et où les pouvoirs publics sont pour la plupart détenus par le Gouvernement national<sup>97</sup>.

265. Par le passé, lorsque la récession économique nécessitait une gestion des crises budgétaires, l'accent était mis sur la responsabilité et le rapport coût-efficacité de l'État central. En cette occasion, en revanche, la réponse à la crise s'est inscrite dans le cadre de l'approche hiérarchique traditionnelle de l'exercice de l'autorité étatique, mettant ainsi en œuvre un important processus de recentralisation.

266. Bien que le modèle ait subi une transformation radicale à la suite des évolutions susmentionnées, plusieurs problèmes structurels de longue date (par exemple la structure des collectivités, fragmentée en un grand nombre de petites communes, le morcellement croissant de la capitale et l'absence d'un véritable niveau régional de gouvernement), qui appelaient depuis longtemps une réforme du système des administrations locales<sup>98</sup>, sont restés sans réponse.

267. La réforme ne s'est pas fondée sur une évaluation systématique des avantages et inconvénients de l'ancienne pratique des gouvernements autonomes. Les alternatives à un État fortement centralisé n'ont pas été sérieusement explorées. L'expérimentation, les simulations, les consultations élargies, la mise en œuvre progressive et les mécanismes d'affinement de la réforme n'ont pas été envisagés.

97. I. BALÁZS, Des nouvelles tendances du concept de l'autonomie locale en Hongrie, in *Mélange en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*, 2017, IRJS Éditions, pp. 1-8.

98. I. PÁLNÉ KOVÁCS, Á. BODOR, I. FINTA, Z. GRÜNHUT, P. KACZIBA, G. ZONGOR, *Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications*, in *Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2017, pp. 789-816, p. 800.

268. Bien que mentionnée dans le préambule de la loi organique sur l'autonomie locale de 2011, la Charte européenne de l'autonomie locale – un traité international ratifié par la Hongrie – n'a pas été prise en considération dans le processus d'élaboration et n'a nullement influé sur le modèle d'administration locale introduit par la réforme.

269. Le rapport de suivi de 2013<sup>99</sup> faisait part d'inquiétudes quant à la forte recentralisation des pouvoirs et recommandait 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 ». Les rapporteurs déplorent que ses conclusions et recommandations n'aient pas été traitées par le gouvernement hongrois et qu'elles doivent être ainsi réitérées.

270. Durant la visite de suivi de 2019, plusieurs années après l'entrée en vigueur de la réforme, la délégation a eu le sentiment qu'en dépit de la recentralisation, la qualité des services publics ne s'était toujours pas améliorée et les citoyens ne reçoivent toujours pas de services de meilleure qualité. Les incidences de la réforme n'ont pas fait l'objet d'une analyse ni d'une évaluation factuelle. L'impact de la réforme ne fait pas l'objet d'une analyse et d'une évaluation éclairées. Une évaluation indépendante de l'impact réel des services publics nationalisés et de la politique de développement serait d'un intérêt primordial.

271. Si une évaluation de la réforme de 2011 contribuerait à mesurer ses répercussions sur les services publics et la qualité de vie, il est d'ores et déjà manifeste que, de manière générale, la Charte n'est pas respectée en Hongrie, aujourd'hui comme en 2013.

272. Les rapporteurs considèrent qu'il est extrêmement difficile d'évaluer la conformité avec la Charte, c'est-à-dire avec un traité énonçant des normes internationales relatives à l'autonomie locale, dans un contexte national plus large où le délitement des structures et des principes de la démocratie constitutionnelle s'opère graduellement, par une accumulation de changements fragmentaires dont chacun, pris individuellement, est potentiellement anodin ou même justifié.

273. Pour cette raison, bien que le présent rapport porte sur le suivi de la conformité avec la Charte, les rapporteurs ne peuvent éviter d'attirer l'attention sur les répercussions qu'exerce la régression démocratique à l'œuvre au niveau national sur la démocratie locale et régionale, y compris au-delà des aspects expressément cités ici comme posant problème du point de vue de la Charte.

274. Les principaux sujets de préoccupation soulignés dans le rapport sont les suivants :

- a. les questions soulevées par la Recommandation 341 (2013) ne sont pas réglées ;
- b. il n'y a pas de véritable autonomie au niveau régional en Hongrie ;
- c. la portée et les compétences de l'autonomie locale sont très restreintes (articles 3.1 et 4.2) ;
- d. le principe de subsidiarité n'est pas respecté (article 4.3) ;
- e. les ingérences des autorités centrales dans les fonctions locales portent atteinte à l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales (article 4.4) ;
- f. les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour l'exercice des tâches déléguées, du fait de la réattribution de celles-ci à l'administration déconcentrée de l'État (article 4.5) ;
- g. aucun mécanisme de consultation réel et adapté n'est en place (articles 4.6, 9.6) ;
- h. les autorités locales ne peuvent pas recruter de personnels hautement qualifiés (article 6.2) ;
- i. le contrôle des collectivités locales exercé par des représentants du Gouvernement ne peut pas être considéré comme étant proportionné à l'importance des intérêts qu'il vise à protéger (article 8.3) ;

---

99. CG(25)7Final, 2013]

*j.* en dépit d'une croissance économique remarquable, les ressources financières demeurent insuffisantes (article 9.1, 9.2) ;

*k.* les collectivités locales ne tirent pas de ressources financières suffisantes de redevances ou d'impôts locaux dont elles peuvent déterminer les taux (articles 9.3, 9.4) ;

*l.* le mécanisme de péréquation est quelque peu obscur et limité (article 9.5) ;

*m.* les subventions accordées aux collectivités locales sont principalement destinées au financement de projets spécifiques et ne sont pas attribuées selon des critères objectifs (article 9.7) ;

*n.* les collectivités locales font de moins en moins confiance aux tribunaux pour assurer la protection légale de leur autonomie, ce qui restreint l'exercice effectif, par ces collectivités, du droit de recours juridictionnel (article 11).

275. Les rapporteurs encouragent les autorités hongroises à retrouver la voie de la décentralisation et de la démocratie locale et régionale et à inverser la tendance consistant à réattribuer à l'État des compétences locales.

## **ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès**

### **VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN HONGRIE Budapest, Budaörs, Salgótarján, Rákócziánya (19-21 mars 2019)**

#### **PROGRAMME**

#### **Délégation du Congrès :**

##### Rapporteurs :

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| M. Marc COOLS            | Rapporteur sur la démocratie locale<br>Membre de la commission de suivi du Congrès<br>Président du Groupe indépendant libéral et démocratique (GILD <sup>100</sup> )<br>Conseiller municipal, Uccle<br>Président de l'Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale |
| M. Jean-Pierre LIOUVILLE | Rapporteur sur la démocratie régionale<br>Chambre des régions (SOC)<br>Membre de la commission de suivi du Congrès<br>Conseiller régional de la Région Grand Est (France)                                                                                                                        |

##### Experte :

|                  |                                                                                                                   |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mme Tania GROPPi | Experte, vice-présidente du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Italie) |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

##### Secrétariat du Congrès :

|                         |                                                    |
|-------------------------|----------------------------------------------------|
| Mme Svitlana PEREVERTEN | Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès |
|-------------------------|----------------------------------------------------|

Les langues de travail pour lesquelles une interprétation sera assurée pendant les réunions seront le hongrois et le français.

---

100. PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**DÉLÉGATION NATIONALE HONGROISE AUPRÈS DU CONGRÈS, REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS LOCALES ET RÉGIONALES, EXPERTS**

**Délégation hongroise auprès du Congrès**

- **M. Akos Istvan ACSAY**, maire de Notincs, vice-président de l'Association nationale des gouvernements locaux des villages, des petites communes et des microrégions (KÖSZ)
- **M. Jozsef PFEFFER**, maire de Bogad
- **Mme Anna MAGYAR**, Vice-présidente de l'Assemblée générale du comté de Csongrád, Cheffe adjointe de la délégation
- **M. Zsolt PAVA**, maire de Pecs (ville ayant le statut de comté)
- **M. Imre SZIRBIK**, membre de l'Assemblée générale du comté de Csongrád, maire de Szentes
- **Mme Zsófia HASSAY**, maire du 6<sup>e</sup> arrondissement de Budapest

**Association des villages hongrois (MFSZ)**

- **M. Gellért SZABÓ**, Président

**Association de villes hongroises ayant le statut de comtés (MJVSZ)**

- **Dr András CSER-PALKOVICS**, Vice-président, maire de Székesfehérvár (ville ayant le statut de comté)
- **Mme Erika PAPP**, Secrétaire générale
- **Mme Bettina PÁL**, Référente pour la coordination et la communication

**Association nationale des pouvoirs locaux de Hongrie (MÖSZ)**

- **M. Béla ESZES**, Vice-président, maire de Jánoshida

**Association nationale des petites communes (KÖÖSZ)**

- **M. Sándor LIPŐK**, Président, maire de Kemecse

**Association des pouvoirs et élus locaux de Hongrie (TÖÖSZ)**

- **M. Jenő SCHMIDT**, Président
- **M. Ferenc GYERGYÁK**, Secrétaire général
- **Mme Dr Erika STEINER**, Secrétaire générale adjointe
- **Mme Katalin KOLIN-SABJÁN**, Secrétaire chargée des affaires nationales, Secrétaire de la délégation nationale hongroise auprès du Congrès

**Association nationale des pouvoirs locaux des comtés de Hongrie (MÖÖSZ)**

- **M. József RIBÁNYI**, vice-président

**Experte indépendante**

- **Mme Ilona PALNE KOVACS**, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès, professeure à l'Université de Pécs

## COMMUNE DE BUDAPEST

- **M. Gábor BAGDY**, maire adjoint de Budapest
- **Mme Zsófia HASSAY**, maire du 6<sup>e</sup> arrondissement de Budapest
- **M. Péter SZEGVÁRI**, Premier conseiller du Maire de Budapest
- **M. Árpád SZABÓ**, conseiller du maire adjoint de Budapest
- **Mme Adrienn MAGYAR**, Directrice du service des relations internationales

## MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- **Dr Sándor PINTÉR**, Vice-Premier ministre, ministre
- **M. Tibor POGÁCSÁS**, secrétaire d'État aux collectivités locales
- **M. Miklós DUKAI**, secrétaire d'État adjoint aux collectivités locales
- **M. Richárd LEYRER**, Directeur du service des relations internationales

## COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

- **Dr László SZÉKELY**, Commissaire aux droits de l'homme
- **M. Miklós GARAMVÁRI**, Secrétaire général du Bureau du Commissaire
- **Mme Boglárka LÁSZLÓ**, Cheffe du département des relations internationales et publiques
- **M. Zsolt KOVÁCS**, Chef du département des enquêtes générales et des droits des minorités nationales
- **M. András MAGICZ**, Chef du département de droit public
- **Mme Judit MENYHÁRT**, Adjointe au Chef du département des relations internationales et publiques
- **M. Balázs KISS**, expert juridique en chef

**Mercredi 20 mars 2019**  
**Budapest, Budaörs**

## MINISTÈRE DES FINANCES

- **M. Péter BENŐ BANAI**, secrétaire d'État aux affaires budgétaires
- **M. Ábel BERCZIK**, secrétaire d'État adjoint
- **Mme Éva MOLNÁR**, Cheffe d'unité, service des systèmes budgétaires des collectivités locales
- **M. Ádám KECSKÉS**, Chef d'unité adjoint
- **M. Gergely PERESZTEGI**, expert principal

## COUR CONSTITUTIONNELLE

- **M. András Zs. VARGA**, Juge, membre de la Commission de Venise
- **M. Marcel SZABÓ**, Juge

## COUR DES COMPTES

- **M. Tihamér WARVASOVSZKY**, Vice-président
- **Mme Magdolna HOLMAN**, Secrétaire générale

## ASSEMBLÉE NATIONALE

- **M. Csaba HENDE**, Vice-présidente et présidente de la commission des lois

## BUDAÖRS

- **M. Tamás WITTINGHOFF**, maire

**COMTE DE NÓGRÁD**

- **M. Nándor SKUCZI**, Président de l'Assemblée générale du comté
- **Dr József BAGÓ**, Secrétaire général du Bureau du comté

**SALGÓTARJÁN**

- **M. Zsolt FEKETE**, maire
- **M. Zoltán DÁNIEL**, maire adjoint

**RÁKÓCZIBÁNYA**

- **M. Jakab GÁBOR**, maire