

L'INTERCOMMUNALITÉ EN HONGRIE

En Hongrie, le système de l'autonomie locale comprend les collectivités locales (les communes, les villes, les arrondissements de la capitale et la capitale) et les collectivités territoriales (à savoir les collectivités territoriales des départements).

Les villes ayant le statut départemental¹, ainsi que la capitale exercent sur leurs propres territoires respectifs leurs fonctions et les pouvoirs leur incombant à titre de collectivités départementales.

Le nombre des collectivités locales (3177) est relativement élevé par rapport à la population et au territoire du pays, alors que la moyenne du nombre d'habitants par communes est plutôt faible.

Plus de la moitié des collectivités locales (notamment 1729) correspondent à des petites communes dont le nombre d'habitants ne dépasse pas 1000, alors que le nombre des petites communes ne dépassant pas les 500 habitants est de 1059.

Le nombre des villes est relativement élevé, il y en a 328 dans le pays, alors que le nombre des grandes villes au sens européen, avec un nombre d'habitants dépassant 100.000, est faible, il n'y en a que 9 au total.

40 % des recettes des collectivités locales proviennent de la subvention fournie par l'Etat, or celles-ci ne couvrent même pas les frais et coûts issus de l'accomplissement des compétences obligatoires dans près d'un tiers des collectivités locales. Pour cette raison, ces dernières se voient contraintes de demander une subvention complémentaire.

La sphère des compétences obligatoires des collectivités locales, prévue par la loi était très large entre 1990 et 2012, mais la nouvelle loi sur les collectivités locales de 2011² a changé profondément cette situation. On assiste actuellement à une recentralisation remarquable, même les compétences traditionnellement confiées aux collectivités locales, comme l'enseignement primaire ou la santé ont été étatisées.

Le système est en plus caractérisé par un nombre élevé des collectivités locales territoriales, à savoir des départements (il y en a 19). Leur ordre de grandeur et le nombre de leurs habitants sont forts différents si on fait une comparaison parmi ces collectivités.

Les collectivités territoriales, ayant un caractère plutôt accessoire, ont des compétences restreintes par rapport aux compétences locales assumées par les villes et les communes.

Les lois sur l'intercommunalité ont été supprimées de même que les différentes institutions de la coopération. On est tenu de transformer les différentes institutions de l'intercommunalité selon les nouvelles règles. C'est ainsi dans le cas des syndicats intercommunaux à vocation multiple micro-régionaux (nommés SIVOMs micro-régionaux), forme la plus appliquée pour la coopération intercommunale avant les changements actuels.

I. Les SIVOMs micro-régionaux : Solution éventuelle pour faire fonctionner d'une façon plus rationnelle le système désintégré des collectivités locales

Bien que le système des collectivités locales de la Hongrie ait offert avant les changements de 2011 des moyens assez larges à l'intercommunalité, précisément pendant les 15 premières années du fonctionnement du régime, les villes et les communes concernées n'y ont eu recours que dans une très faible mesure.

¹ Ces 23 villes qui ont le statut départemental correspondent aux chefs-lieux des départements et/ou des villes dont le nombre d'habitants dépasse 50.000.

² Loi n° CLXXXIX de 2011.

Pendant une longue période, les divers gouvernements se succédant ont voulu changer cet état des choses par la création de la coopération obligatoire imposée par la loi, mais il n'était pas possible de garantir la majorité qualifiée à l'assemblée nationale durant le vote et il est peu probable qu'il y ait une telle chance même à moyen terme.

De cette manière - et pour faire changer les choses - il ne restait que le moyen d'avancer par l'exemple positif des notariats³ de district communaux (bureaux communs volontaires des collectivités locales limitrophes ayant moins de 1000 habitants).

La solution consistait à créer des syndicats de communes à vocation multiple micro-régionaux subventionnés par les incitations financières tant positives que négatives dans le domaine de l'exécution des compétences des services publics obligatoires.

La promulgation de la Loi n°CVII de l'an 2004 portant sur les syndicats de communes à vocation multiple micro-régionaux a constitué une étape importante dans ce processus.

L'élément central de cette réglementation, fondée sur le principe de la coopération volontaire était le suivant : les collectivités locales appartenant aux micro-régions et désignées par la loi en tant qu'unités géographiques, pouvaient créer des SIVOMs micro-régionaux qui leur permettaient d'accomplir certaines compétences obligatoires ensemble. Parmi ces compétences obligatoires, la loi définissait celles auxquelles – pour être exécutées dans le cadre des SIVOMs micro-régionaux (comme par exemples les services publics locaux concernant l'éducation, l'enseignement, les services sociaux, les services et prestations fondamentales de la santé, le contrôle interne et l'aménagement du territoire) – le budget central offrait une subvention complémentaire spécifique.

Cependant, ces SIVOMs micro-régionaux ne pouvaient être créés qu'en respectant les limites des micro-régions délimitées d'un point de vue géographique par l'annexe de la loi.

Pour créer un syvom micro-regional, il était nécessaire que le nombre total des habitants considérés dans les communes ayant approuvé l'accord portant sur la création de syvom micro-regional dépasse les 60 %, ou 50 % du nombre des habitants, si le nombre des membres de syvom micro-regional respectif atteint les 60 % du nombre des villes et communes faisant partie de la micro-region.

En vertu des dispositions de la loi, dans un délai de six mois suivant les élections générales des collectivités locales, les villes et communes concernées peuvent prendre l'initiative de la modification des frontières des micro-regions. Ainsi dans les périodes déterminées, notamment tous les quatre ans, à l'occasion des élections municipales, il était possible d'effectuer les corrections nécessaires dans les limites de micro-régions, soit sur l'initiative du gouvernement, soit sur celle des communes concernées. En 2004, à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi, il a été possible de créer 168 SIVOMs micro-régionaux. Et en vertu des dispositions de la loi, dans un délai de six mois suivant les élections générales des collectivités locales, les collectivités locales concernées pouvaient prendre l'initiative de la modification des dites frontières.

Par les changements intervenus depuis, après les élections de 2006, 173 syvoms micro-régionaux avaient été créés en Hongrie (La 174^{ème} correspondant à la capitale qui est réglementée par des dispositions spéciales).

Grâce à cette solution, et dans l'intérêt de la promotion de l'accomplissement des fonctions se présentant par la voie des SIVOMs micro-régionaux, le but a été de développer un système basé sur des relations réelles. Pour garantir l'accomplissement des compétences de services publics par la voie des SIVOMs micro-régionaux, les collectivités locales étaient tenues d'établir de telles conditions de fonctionnement. Dès lors, les membres des SIVOMs micro-régionaux respectifs devaient être intéressés par la participation à de pareilles intégrations.

Pour la création d'un SIVOM micro-régional il fallait obligatoirement choisir au moins quatre compétences de services publics parmi celles énumérées par la loi. C'est au-delà des subventions normales que des subventions normatives spéciales dites micro-régionales étaient dues, alors que ces compétences étaient accomplies par des règles techniques spécifiques.

³ Appellation traditionnelle du secrétaire communal.

Le système a été rendu successivement plus subtil grâce à la définition des indicateurs professionnels. L'établissement et le fonctionnement des SIVOMs micro-régionaux étaient les résultats de tout un processus. Ils correspondaient à un système en cours de construction dans lequel il était d'abord nécessaire d'en fonder les « bases ». Ce n'est que par la suite, après avoir créé la stabilité nécessaire, qu'on a pu commencer à « affiner » le système et à en perfectionner les conditions professionnelles.

Dans le domaine de la coopération communale visant à poursuivre le développement, les intentions primordiales du gouvernement actuel étaient telles que les tâches des services publics les plus importantes soient assurées au niveau des micro-régions et réalisées sur un plus haut niveau et de manière plus économique.

Sur la base des expériences acquises on pouvait constater que les villes et les communes qui faisaient partie d'un SIVOM micro-régional ont trouvé une manière plus souple de dynamiser l'infrastructure et le réseau institutionnel, et cela dans un cadre optimisé.

Les résultats d'une enquête effectuée en 2008 auprès des SIVOMs micro-régionaux ont démontré que près de 60 % des SIVOMs concernés considéraient le nouveau système comme efficace et réussi, et que la partie restante est de l'avis que ledit système contenait plus de traits positifs que négatifs.

L'objectif du développement était que les SIVOMs micro-régionaux n'exécutent pas sous cette forme que les compétences qui doivent être obligatoirement choisies, mais également d'autres, à savoir celles pour lesquelles une subvention supplémentaire spéciale ne leur est pas due.

Les fonctions afférentes à l'urbanisme, à la protection de l'environnement, au recyclage des déchets, au tourisme, au sport, etc. faisant partie de ce domaine devaient être adaptées aux fonctions des SIVOMs micro-régionaux. Ces coopérations volontaires, mais subventionnées par l'Etat doivent constituer des unités dont l'existence doit être garantie à long terme et motivée par l'ensemble ou par la partie majeure des communes appartenant aux micro-régions.

II. Une politique nouvelle de l'intercommunalité : Des bureaux communs et obligatoires

Une nouvelle loi sur les collectivités locales a été adoptée en 2011. Cette loi inspirée par la nouvelle constitution repose sur des idées différentes quant à l'autonomie des collectivités locales. Une recentralisation des compétences et le développement du rôle de l'Etat central se trouvent, en effet, au carrefour de ces réformes.

Le concept de la nouvelle loi favorise la coopération obligatoire des collectivités locales, les coopérations volontaires n'étant prévues que pour les compétences facultatives des collectivités locales.

L'idée est que les compétences obligatoires déterminées par la loi sont réglementées par la loi relative à la répartition des compétences entre les différentes collectivités locales d'une façon stricte, efficace et rationnelle, pour éviter la formation des regroupements dans l'exécution des tâches. A côté de cette législation, des coopérations imposées par la loi servent de mécanisme de correction exceptionnel. Ainsi, le droit de l'association se bornerait aux compétences libres pour lesquelles une réglementation détaillée ne serait pas nécessaire.

Il est vrai que l'intercommunalité volontaire ne se développait pas trop depuis l'installation du système des collectivités locales en 1990. La seule possibilité de l'association volontaire n'était largement appliquée que pour les coopérations subventionnées par le budget central, comme dans le cas des districts communaux pour l'administration générale et des SIVOMs microrégionaux pour les plus importantes compétences obligatoires. C'était ainsi bien avant le changement du régime en 1990, donc la culture de la coopération communale ne sait jamais trop développée. Si parmi les raisons, l'étatisme et la centralisation des systèmes politiques antérieurs étaient déterminants, un système de l'intecommunalité libéral mais bien réglementé explique difficilement ce fait après les changements opérés.

Les bureaux intégrés des petites communes ont une longue tradition dans le système local hongrois, mais ces intégrations étaient en général obligatoires, en l'occurrence elles étaient imposées par la loi. Depuis 1990, ce n'est plus le cas du point de vue juridique, mais à cause d'un système de financement de subvention spécifique et pour des raisons financières, les petites communes ne pouvaient que rarement se permettre de rester à l'extérieur du « notariat de district ».

Les expériences de ces bureaux intégrés ont influencé l'idée actuelle des SIVOMs subventionnés. Les subventions normatives du fonctionnement des collectivités locales ont diminué pour des raisons économiques et budgétaires et pour acquérir le même niveau de subvention, il fallait entrer dans les SIVOMs dont les compétences obligatoires et les limites géographiques étaient déterminées par la loi.

Les deux institutions de l'intercommunalité les plus souvent appliquées avant les changements de 2011 étaient donc quasi obligatoires pour des raisons financières et n'étaient point la manifestation d'une véritable coopération volontaire. On pourrait bien croire que c'est le manque de succès de l'intercommunalité volontaire dont se sont inspirés les décideurs politiques pour changer le système antérieur, mais ce n'était même pas le prétexte.

A l'arrière plan du déclin de l'intercommunalité en Hongrie, se trouve le nouveau concept de l'Etat et des collectivités locales. Au nom de la crise économique et de l'endettement du budget central et des budgets des collectivités locales, l'Etat central a « renationalisé » une grande partie des compétences obligatoires des collectivités locales. Les compétences de l'enseignement public, la santé, les affaires sociales et culturelles, etc. sont désormais exercées par l'administration centrale. De grandes centres de l'équipement ont été créés pour la gestion et pour le financement des services publics nationaux.

L'introduction d'une tutelle forte – avec un contrôle de légalité – et le système de la dotation stricte des compétences obligatoires complètent le nouveau système des collectivités locales.

L'esprit de la nouvelle législation remet en cause globalement l'efficacité et la crédibilité de l'administration communale et l'utilité des collectivités territoriales. Ces dernières ont perdu la quasi-totalité de leurs compétences et il ne leur reste que l'aménagement du territoire et certaines tâches de coordination non précisées. Dans ces nouvelles conditions il est évident que l'intercommunalité ne peut pas jouer un grand rôle, même si le droit d'association est assuré et réglementé par la loi.

De plus, une révision générale des institutions existantes de l'intercommunalité a été lancée par la nouvelle loi. Les principes généraux de ces changements sont la simplification et la dérégulation du système antérieur, très détaillé et réglementé. La nouvelle législation offre la possibilité de transformer les institutions de l'intercommunalité existantes selon les nouvelles règles dans un délai strict et par consentement général des structures intéressées, à l'exception des districts communaux volontaires de l'administration intégrée de plusieurs communes ayant moins de 1000 habitants, nommés « notariats de district », dont la suppression est imposée par la loi.

Dans le système en vigueur avant 2012, c'est seulement la coopération volontaire qui était possible entre collectivités locales. La nouvelle constitution, adoptée en 2011, par contre prévoit la coopération obligatoire imposée par la loi. Ainsi, les communes limitrophes ayant moins de 2000 habitants doivent créer des bureaux communs parmi eux. Cette mesure concerne plus de 70% des communes, notamment 2341 sur 3177, alors que les anciens « notariats de district » volontaires ne regroupaient que 1287 communes, soit 40% du nombre total.

L'initiative des bureaux communs est libre, mais pour leur création, il faut une approbation par le représentant territorial de l'Etat. La désignation des membres est effectuée obligatoirement par le représentant territorial de l'Etat en cas de carence de l'initiative et défaut du consentement des intéressés.

Après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, 749 bureaux communs regroupant 2631 collectivités locales (87%)⁴ ont déjà été créés. Le statut des bureaux communs figure dans la loi sur les collectivités locales, mais dans un chapitre différent des coopérations intercommunales volontaires.⁵

En ce qui concerne la nature de cette nouvelle législation de la coopération intercommunale, il s'agit d'un cadre général reposant sur la base du volontariat. Selon la loi, les coopérations doivent poursuivre les objectifs d'efficacité et de rationalité.

Pour la création d'une institution de coopération, il faut la majorité qualifiée (50%+1) des conseils communaux intéressés de prendre l'initiative d'une coopération, et l'unanimité des conseils municipaux intéressés pour la réalisation.

La forme juridique de la coopération correspond à une organisation ayant la personnalité morale. L'organe de décision de toutes les institutions de la coopération est le conseil d'association. Dans la nouvelle législation cadre, l'accord de coopération concernant le fonctionnement joue un rôle déterminant. Le principe de liberté d'association est consolidé, mais la subvention de l'intercommunalité par le budget central n'est plus prévue.

La loi supprime des notariats de district et SIVOMs créés par la loi CVII de 2004, à savoir les coopérations volontaires les plus souvent appliquées par le système antérieur, tandis que les autres associations doivent être révisées et éventuellement transformées selon les nouvelles dispositions. Cela implique la suppression totale de l'intercommunalité existante depuis 1990 et l'ouverture d'une nouvelle page dans l'histoire de la coopération intercommunale.

Vu le faible niveau de la volonté de coopération des collectivités locales, il semble peu probable de que le paysage de l'intercommunalité se reconstruise surtout qu'il ne reste aucune subvention financière à caractère incitatif. La nouvelle pratique gouvernementale relative à l'intercommunalité en Hongrie n'est pas encore connue, mais on ne voit actuellement aucune initiative du gouvernement en faveur des collectivités locales.

III. Vers un nouveau concept de l'autonomie locale⁶?

Comme cela était dit précédemment, on ne peut toujours pas observer la pratique de l'intercommunalité tirée de la nouvelle législation, mais on peut constater par les textes que l'intercommunalité volontaire en Hongrie n'a plus la priorité.

En ce qui concerne la technique de régulation il y a un changement profond allant de la surréglementation à la réglementation d'un cadre. Le nouveau principe de base du régime est l'accord libre de la coopération et de l'association se référant plutôt aux contrats de droit privé (le contenu y compris).

Selon le concept de la loi, l'objectif principal de la nouvelle réglementation libérale et du cadre posé consiste à développer la culture actuellement modeste de l'intercommunalité en Hongrie par une activité libre des communes intéressées.

Dans ce contexte, il est un peu contradictoire qu'une possibilité de soutien financier, garantie par la loi, pour les coopérations volontaires ne soit même pas prévu par le texte. Par contre, la coopération imposée par la loi est désormais possible et même déjà appliquée dans le cas des bureaux communs.

La question de base de la politique communale du gouvernement actuel persiste. Reste donc le choix entre la centralisation progressive avec l'utilisation des coopérations imposées par la loi et les coopérations intercommunales volontaires. Ce dernier peut être aussi l'ouverture vers une coopération

⁴ Bien que le nombre des communes ayant moins de 2000 habitants atteint seulement 2341, les villes et les communes ayant plus de 2000 habitants ne peuvent quand même pas refuser aux communes limitrophes la création d'un bureau commun.

⁵ Loi n° CLXXXIX de 2011.

⁶ I. Balázs, (2012) « Eastern Europe in transition, the case of Hungary.: The readjustment of public administration, programs and aspects of the transformation of public administration in Hungary between 1990-2012. » *Acta juridica hungarica: Hungarian journal of legal studies*.53 :(2) 2012, p.115-132.

différenciée des communes en fonction de leurs libres choix. Dans ce cas - vu la situation budgétaire des collectivités locales - l'appui financier semblerait indispensable pour encourager cette action. On ne peut pas évaluer la mutation de l'intercommunalité en Hongrie sans se rendre compte des changements constitutionnels et légaux concernant toutes les dispositions sur l'autonomie locale. De ce point de vue, on peut constater un effet contre-productif après la législation liée au changement du régime politique en 1990, quand le concept libéral de l'autonomie locale situé au centre de la construction institutionnelle démocratique du pays résultait d'un système de compétences larges sous un contrôle de légalité faible des collectivités locales avec un système de dotation normative et globale de la part du budget central.

Le gouvernement actuel a trouvé que le fonctionnement de ce système libéral était la cause principale de l'endettement du pays et en réaction, il a voulu introduire un modèle différent. C'est ainsi que la nouvelle « Loi fondamentale » (Constitution) ne reconnaît plus comme droit fondamental le droit de la libre administration des collectivités locales. S'il est vrai que ce droit est actuellement reconnu par la loi sur les collectivités locales, sa nature constitutionnelle a disparu.

Cette réforme juridique n'est pas fortuite, mais bien préméditée, puisque la Cour constitutionnelle avait protégé à plusieurs reprises ce droit fondamental⁷ en annulant des lois contraires à ce principe. Les gouvernants ne voulaient pas rencontrer des problèmes de cette nature avec la nouvelle loi sur les collectivités locales, dans laquelle se trouvent de nombreuses dispositions restrictives. La loi dispose que « les collectivités locales fonctionnent comme parties intégrantes de l'appareil de l'Etat.. elles sont pour la gestion des affaires locales déterminées par les lois (...) et les collectivités locales doivent coopérer avec les organes de l'Etat dans la réalisation des objectifs des affaires publiques ». Ces dispositions sont complétées par le principe « d'obligation des membres de la communauté locale de réduire les charges publiques par (...) la contribution à la réalisation des tâches publiques »⁸.

L'accentuation des différentes obligations des collectivités locales et de la responsabilité des citoyens locaux est déterminante dans la nouvelle législation. Ses dispositions principales introduisent des institutions nouvelles et des règles restrictives de l'autonomie locale comme la tutelle (contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales, avec un pouvoir de substitution concernant même les actes réglementaires par le représentant territorial de l'Etat), la suppression de la liste des compétences locales garanties au sein des affaires locales, la possibilité de l'intercommunalité imposée par la loi, la tutelle financière forte avec la limitation et l'interdiction des crédits, le système de financement de dotation titres des compétences obligatoires et le pouvoir de l'intervention directe dans des opérations de niveau communal.

Cette restriction de l'autonomie locale est reconnue et justifiée par la crise économique mondiale et la situation budgétaire de l'Etat. Dès lors, un nouveau concept de l'Etat et de la démocratie, ainsi que les principes de l'état de droit encadrent le nouveau système des collectivités locales. Ce nouveau concept remet en cause la force de la démocratie locale ou bien la subordonne strictement aux intérêts du pouvoir central.

Même si le déficit démocratique de l'autonomie locale⁹ était connu en Hongrie comme d'ailleurs dans des démocraties développées, l'autonomie locale était quelque fois certainement exagérée. Ces contre-réactions sont alors dangereuses pour l'avenir. La démolition totale d'un système existant est rarement justifié et entraîne une grande responsabilité. C'est encore plus grave dans le cas d'un élément de base de l'état démocratique, comme la démocratie locale. Dans ce paysage sombre de l'autonomie locale, la mutation de l'intercommunalité n'est qu'une conséquence plus au moins logique d'un concept nouveau de l'Etat.

On se demande entre-temps, comment il peut arriver quelque chose de pareille dans un pays démocratique et libre où plus de deux tiers des électeurs ont voté pour le pouvoir actuel. Comment expliquer que ce pouvoir, qui réorganise l'Etat de telle façon, bénéficie encore de l'appui d'une large

⁷ Ainsi par ex. la résolution n° 43/1992 (VI.169) AB.

⁸ Art. 8 de la loi n° CLXXXI de 2011.

⁹ G. Marcou, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue Française d'Administration Publique*, n°141, p.183-206.

majorité ? Il faut ajouter que cette transformation du système des collectivités locales n'a pas entraîné de vives oppositions. Elle s'est même déroulée de manière assez silencieuse. Est-ce la conséquence de la fatigue des anciennes méthodes de l'autonomie locale ? S'agit-il de réponses inadéquates et tardives données aux problèmes réels de l'état d'urgence économique ? S'agit-il de réponses pragmatiques ?

Me István BALÁZS,
Directeur de l'UR de droit administratif
de l'Institut de Droit CSS. de l'Académie Hongroise,
Professeur de l'Université de Debrecen