

## Une politique nouvelle de l'intercommunalité en Hongrie : des bureaux communs et obligatoires

István BALÁZS

447

**Résumé** – La nouvelle loi sur les collectivités locales introduit une recentralisation importante. La réglementation impose aux communes limitrophes de moins de 2 000 habitants de créer des bureaux communs. Bien que ce système obligatoire touche l'autonomie communale, leur introduction ne s'est pas accompagnée de vives oppositions. On se demande si c'est la conséquence de la fatigue de l'autonomie locale, ou en raison d'une réponse donnée aux problèmes réels par l'état d'urgence économique.

**Mots-clés** – Recentralisation ; Autonomie communale ; Bureaux communs et obligatoires ; Fatigue de l'autonomie locale ; Simplification.

### I. LES CADRES CONSTITUTIONNEL ET LÉGAL DE CHANGEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

S'il faut parler de la nouvelle politique d'intercommunalité en Hongrie, il faut d'abord passer en revue les changements les plus *importants, constitutionnels et légaux, concernant les collectivités territoriales*. Et ce, parce que le système des collectivités territoriales a été récemment et profondément transformé. En effet, par rapport aux anciennes dispositions constitutionnelles adoptées dans les années 1990, les dispositions de la nouvelle *Loi Fondamentale* hongroise, entrée en vigueur en 2012, réglementent

différemment le système des collectivités locales en Hongrie. À cet effet, il faut préciser que les anciennes dispositions constitutionnelles qui réglementaient en détail le régime juridique des collectivités territoriales étaient justifiées par des raisons visant à garantir l'autonomie locale. Les anciennes dispositions ont pourtant été remplacées dans la nouvelle Constitution par des dispositions qui encadrent seulement les grands principes qui régissent les collectivités locales, la nouvelle Constitution renvoyant pour des précisions minutieuses à la nouvelle loi organique sur les collectivités territoriales<sup>1</sup>.

La Constitution précédente déterminait le droit à la libre administration des collectivités territoriales, comme un droit fondamental des électeurs locaux. Comme ce droit ne se retrouve plus parmi les dispositions de la nouvelle Loi Fondamentale, il n'est plus réglementé que par la loi organique sur les collectivités territoriales.

La conséquence juridique qui en ressort est la suivante : actuellement, *le droit de la libre administration des collectivités territoriales en Hongrie n'est plus un droit fondamental garanti par la Constitution, et par conséquent, il ne bénéficie plus de protection constitutionnelle.*

Par suite, ce qui est également très important, *la place des collectivités territoriales au sein de l'appareil de l'État* a également été redéfinie par la Loi Fondamentale et par la loi organique sur les collectivités territoriales hongroises. Selon cette loi « *les collectivités territoriales fonctionnent comme des parties intégrantes de l'organe de l'État* »<sup>2</sup>.

Il faut aussi préciser que, formellement, le système de compétences locales n'a pas subi de modifications. On y retrouve donc des compétences propres déterminées par la loi, et des compétences librement choisies par la collectivité locale et financées par ses ressources propres.

À part les compétences propres, il existe un groupe de compétences déléguées de l'administration de l'État.

Si formellement il n'y a pas eu de changement, techniquement, la réglementation des compétences propres et obligatoires a connu des transformations profondes. Dans la réglementation précédente, c'était – selon l'ancienne Constitution – la loi organique sur les collectivités locales qui déterminait les compétences de base des collectivités territoriales. Ce qui donnait une grande stabilité et une garantie, puisque la modification n'exigeait qu'une majorité qualifiée de deux tiers des voix parlementaires.

Désormais, ce n'est plus le cas, les lois simples peuvent aussi en décider. Ce qui réduit considérablement *les compétences locales (depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle régulation constitutionnelle de l'autonomie locale).*

<sup>1</sup> Loi n° CLXXXIX de 2011 sur les collectivités territoriales hongroises, dite ; Möt. v.

<sup>2</sup> Möt. v. Préambule.

Ces changements de base préparaient d'autres mesures très importantes concernant notamment l'autonomie locale et introduisaient *une centralisation remarquable* dans l'ensemble de l'administration publique hongroise au nom, entre autres, de la simplification et de l'efficacité de l'administration locale.

## II. PANORAMA DES PLUS IMPORTANTS CHANGEMENTS DANS LA NOUVELLE LÉGISLATION

Si on essaie de faire un panorama des changements les plus importants dans la législation hongroise concernant les collectivités territoriales, les points suivants devraient être mis en exergue :

- comme cela a déjà été mentionné, par l'abolition du droit fondamental et constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales et par la redéfinition de la notion des affaires locales, *les compétences locales ont été considérablement réduites* ;
- *une tutelle administrative très forte a été introduite* sur le fonctionnement des collectivités territoriales avec quelques institutions très originales et peu connues ailleurs. C'est ainsi que le représentant de l'État dans le département peut se *substituer aux collectivités territoriales dans leurs actions* en cas de carence (ainsi, lorsqu'une collectivité locale devrait mettre en application une disposition de la loi, en ne le faisant pas, elle se place en situation de carence) ;
- *le gouvernement peut disposer aussi du patrimoine communal* en cas de non-exécution d'une obligation d'investissement prescrite par l'UE, ou par une convention internationale ;
- *la nouvelle Loi Fondamentale régit la coopération obligatoire imposée par la loi. Selon ces dispositions, les communes limitrophes ayant moins de 2000 habitants doivent créer des bureaux communs<sup>3</sup> entre elles. On reviendra, ci-dessous, sur ce point* ;
- le système de financement des collectivités territoriales a aussi connu des changements. *Le système antérieur, celui de la dotation normative et globale venue du budget central, a été transformé par les nouvelles dispositions en un système de subvention des compétences réellement effectuées, ainsi, les montants sont fléchés, et il n'est pas possible de les dépasser.* À part ces mesures, un contrôle budgétaire renforcé a été introduit ; y compris la *limitation des crédits* par l'obtention d'une autorisation demandée en amont par les collectivités

<sup>3</sup> Ce sont des offices municipaux créés en commun par plusieurs communes.

territoriales qui souhaitent engager des emprunts auprès de la Trésorerie hongroise.

Au nom de la crise économique et de l'endettement du budget central et des budgets des collectivités locales, *l'État central a « re-étatisé » une grande partie des compétences obligatoires des collectivités locales*. Les compétences des services publics traditionnellement locaux, comme l'enseignement public, la santé, les affaires sociales et culturelles, etc. sont *désormais exercées par l'administration centrale*. De grands centres d'équipement ont été créés pour la gestion et pour le financement des services publics devenus désormais nationaux.

Derrière ces changements, on peut constater des **contre-réactions**. Après la législation libérale due au changement du régime politique de 1990, *le concept libéral* de l'autonomie locale situé au centre de la construction institutionnelle démocratique du pays a débouché sur un système de compétences bien plus large, alors que le contrôle de légalité des collectivités territoriales était assez faible. Il a également débouché sur un système de dotation normative et globale du budget central. Ce système fonctionnait finalement bien, mais après la crise économique de 2008, les collectivités territoriales se sont fortement endettées. De plus, une sorte de *fatigue de la démocratie locale* se faisait vivement ressentir depuis un certain temps et sous différentes formes dans la vie des collectivités territoriales hongroises<sup>4</sup>.

Pourtant, si le déficit démocratique de l'autonomie locale était connu en Hongrie, de même qu'il était ressenti dans d'autres États de l'UE, force est de constater que l'autonomie locale était parfois un peu trop large, spécialement en l'absence de contrôle des actes administratifs locaux. De même, les contre-réactions précitées sont tout aussi exagérées, voire menaçantes pour l'avenir de la démocratie locale.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ces changements ont été très vivement *critiqués, également par le Conseil de l'Europe*<sup>5</sup>.

Dans ce cadre, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux

*recommande<sup>6</sup> au Comité des ministres d'inviter les autorités hongroises à :*

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

<sup>4</sup> Gérard MARCOU, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communs et idiosyncrasies », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 141, p. 183-206.

<sup>5</sup> Recommandation 341 (2013), Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2013, 1<sup>re</sup> séance (voir le document CG(25)7FINAL exposé des motifs), rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Devrim Çukur, Turquie (R, SOC)

<sup>6</sup> *Ibid.*

- b. *réviser la législation concernant les tâches et les fonctions obligatoires des collectivités locales, de manière à élargir le champ des compétences qui leur sont normalement octroyées sur le fondement des principes de décentralisation et de subsidiarité ;*
- c. *accorder une autonomie financière aux collectivités locales afin de leur permettre d'exercer leurs compétences de manière adéquate ; et ce, notamment en réévaluant la partie des subventions du budget central attribuée aux collectivités locales de sorte à créer, voire à maintenir, un équilibre entre les ressources et les compétences des collectivités locales. Par suite, 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 ;*
- d. ***permettre aux collectivités territoriales de disposer des structures et des moyens administratifs nécessaires pour remplir leurs missions, tout en assurant parallèlement le maintien de conseils élus, y compris dans les petites communes ;***
- e. *consulter les collectivités locales et leurs associations, en définissant le(s) partenaire(s) de consultation pour que, dans la pratique, celle-ci soit organisée dans un délai raisonnable et de manière appropriée et efficace, sur toute question d'intérêt pour les collectivités locales ;*
- f. *réviser la législation afin de doter les collectivités locales d'un recours juridictionnel efficace qui permette d'assurer le libre exercice de leurs compétences, et garantisse la bonne application des principes fondamentaux de l'autonomie locale prévus par la Charte, ratifiée par la Hongrie ;*
- g. *renforcer la position des comtés, notamment à la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe.*

Les modifications du système des collectivités territoriales étaient donc assez mal reçues par les organisations internationales, et les mécontentements étaient plus forts, comme en Hongrie. Pour essayer de comprendre convenablement la situation, les intentions du gouvernement doivent faire l'objet d'une analyse plus profonde.

### III. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'AUTONOMIE LOCALE OU L'INTRODUCTION D'UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉMOCRATIE LOCALE ?

Les critiques susmentionnées mènent à s'interroger sur la nature même de ces changements. S'agirait-il d'une nouvelle politique de l'autonomie locale ou plutôt d'une création expérimentale d'un nouveau modèle de démocratie locale en Hongrie ?

Au regard de la nouvelle législation en la matière, il apparaît de plus en plus sûr que le gouvernement actuel a l'intention de construire un nouveau système de collectivités territoriales à long terme. Tel qu'il ressort de l'exposé du projet<sup>7</sup> de la nouvelle loi sur les collectivités territoriales :

*si le système des collectivités territoriales démocratique en vigueur depuis 21 ans en Hongrie a accompli sa mission, il n'en reste pas moins évident que, du point de vue politique et technique à la fois, sa transformation générale est indispensable [...] lors de la transformation il faut se rendre compte des effets de la réforme de l'État surtout en ce qui concerne la réévaluation du rôle de l'État [...] le souffle du renouvellement est induit par l'environnement économique, social et juridique, ainsi que par les changements importants subis par le droit public ces dernières années...*<sup>8</sup>

452

Si on essayait donc de donner une réponse à la question initiale, les précisions qui ressortent de l'exposé du projet précité peuvent être qualifiées en tant qu'intention ne visant que *l'élaboration d'un nouveau modèle de la démocratie locale au nom de la simplification de l'administration locale*. Ce modèle n'est plus fondé sur l'idée néolibérale de l'État, ni sur les principes des réformes de nature NPM.

Par contre, ces changements s'intègrent à la recherche du *nouvel État néoweberien* et d'une administration publique conforme à ses idées qui convergent vers l'octroi d'un *plus grand rôle de l'État et du pouvoir exécutif*<sup>9</sup>.

Dans ce contexte – bien que les collectivités territoriales font partie de l'appareil de l'État – ce sont *les organes de l'État central qui ont un rôle dominant en ce qui concerne les actions publiques au niveau local*.

<sup>7</sup> Projet de la loi n° T/4864 de 2011,

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Voir [http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/a/15/50000/Magyary\\_kozig\\_fejlesztési\\_program\\_2012\\_A4\\_eng\\_%283%29.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/a/15/50000/Magyary_kozig_fejlesztési_program_2012_A4_eng_%283%29.pdf) (accès le 25 juillet 2016).



#### IV. UNE POLITIQUE NOUVELLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN HONGRIE : DES BUREAUX COMMUNS ET OBLIGATOIRES

À la lumière des changements susmentionnés, la nouvelle politique de l'intercommunalité ne peut plus être considérée comme un exemple à la réalisation du concept de gouvernement.

Comme cela a été mentionné, la nouvelle loi sur les collectivités territoriales, adoptée en 2011 et inspirée par la nouvelle Loi fondamentale, repose sur des idées différentes quant à l'autonomie des collectivités locales.

F majuscule dans les occurrences précédentes ?

*Une recentralisation des compétences, ainsi que le développement du rôle de l'État central se trouvent au carrefour des réformes.*

C'est la raison pour laquelle – malgré la possibilité constitutionnelle de coopération intercommunale imposée par la loi – les compétences communales n'étaient pas regroupées par un système d'intercommunalité imposé. De plus, le système de la coopération intercommunale volontaire était radicalement simplifié par la loi, sans que de véritables moyens d'appui et d'incitations financières ou juridiques de la part du gouvernement central soient prévus.

*La nouvelle politique d'intercommunalité du gouvernement peut donc être qualifiée comme un « laisser-faire et laisser-passer » des collectivités territoriales – d'autant plus que ces dernières n'ont jamais été trop ouvertes à la coopération intercommunale – allant plutôt vers la recentralisation des compétences locales.*

453

*Il y a quand même une exception à cette politique d'intercommunalité, avec l'institution des bureaux communs obligatoires, imposés par la loi.* C'est la nouvelle réglementation qui – au nom de la simplification de l'administration locale – impose aux communes limitrophes, ayant moins de 2 000 habitants, de se regrouper sous forme de bureaux communs. Ainsi les 749 bureaux créés représentent (concernent) plus de 70 % des communes, soit 2 341 sur 3 177 communes hongroises.

*Le nombre minimal de la population desservie par un bureau commun de collectivités locales est d'au moins 2000 habitants regroupés sur 7 communes dans le même district administratif.*

L'initiative concernant la création des bureaux communs est libre, mais pour leur création, il faut une approbation de la part du représentant de l'État en territoire.

À défaut de l'accord des intéressés, c'est le représentant de l'État dans le département qui décide de la formation ou non d'un bureau commun, dont la décision peut faire l'objet d'un recours devant le juge judiciaire.

Il faut reconnaître que les différentes sortes de bureaux formés par de petites communes ont une longue tradition dans les différentes réglementations

précédentes portant sur le système local hongrois, qui ont toujours eu un caractère généralement obligatoire, voire imposé par la loi.

Pourtant, ce qui a représenté un véritable acquis au nom de la démocratie locale depuis 1990, ces formes d'association ne revêtaient pas un caractère obligatoire, du moins pas d'un point de vue juridique. En effet, après la mise en place du nouveau système des collectivités territoriales en 1990, les bureaux intégrés n'étaient juridiquement plus obligatoires, mais en réalité – suite à un système de financement de subvention spécifique et pour des raisons rationnelles – les petites communes ne pouvaient que rarement, se permettre de rester à l'extérieur d'une telle solution dite de « notariat de district ».

***Par conséquent, sous l'impérim de la nouvelle réforme, les 758 notariats de district créés antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme – comme des exemples d'intercommunalité volontaire – regroupaient les bureaux de 2 009 communes, en baissant de seulement 10 % le nombre des bureaux intégrés obligatoires.***

On ne sait pas encore dans quelle mesure l'intégration augmente l'efficacité du fonctionnement et réduit les frais de fonctionnement. De toute façon, la loi précise que les bureaux intégrés doivent assurer des services à tous les usagers, y compris hors de la commune de résidence, donc à tous les habitants des communes regroupées sous le même bureau commun, ce qui doit finalement être assez coûteux.

Ce qui est le plus problématique, c'est qu'une telle intégration imposée est une véritable dérogation à l'autonomie locale et touche profondément au droit à la libre administration des collectivités territoriales. L'institution des bureaux communs peut aussi être contradictoire à l'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe. En effet, les dispositions de l'article 6 de la Charte précitée précisent que « *sans préjudice des 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* ».

***Le prix de la simplification peut donc être très cher, du point de vue de la démocratie locale, et les résultats douteux.***

Pour conclure, il faut souligner que la transformation du système des collectivités territoriales ainsi que l'imposition des bureaux communs n'ont pas été accompagnées par de vives oppositions en Hongrie.



*On peut donc se demander si cette évolution est une conséquence de la fatigue de la démocratie locale, ou si elle correspond à un besoin réel de changement de l'administration communale en Hongrie.*