

# AVIS SUR LA DOCTRINE REGLEMENTAIRE DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE HONGRIE

## CHAPITRE XIV MUNICIPALITES

## CHAPITRE XIX MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

par  
**M. Sergio BARTOLE**  
(Italie)

### XIV. Municipalités

Un point de départ judicieux pourrait être une comparaison entre le document de travail préliminaire et ce que ce document appelle «la Constitution réelle». Selon la nouvelle proposition, il conviendrait de conserver toute une série de principes, énoncés dans la Constitution actuellement en vigueur:

À la division du territoire en villages, villes, capitale et arrondissements de la capitale. Les comtés ne sont pas explicitement énumérés, mais simplement mentionnés au paragraphe 1 de l'article XIV, et À en tout cas À mériteraient des dispositions détaillées sur leur rôle dans le système d'administration locale autonome;

À les communautés d'électeurs sont investies des pouvoirs de l'administration locale (gestion indépendante et démocratique des affaires publiques locales);

À l'égalité des pouvoirs est garantie. Ceux-ci devraient porter sur l'administration de la municipalité, qu'il convient de séparer de l'administration publique;

À la liste des droits fondamentaux des municipalités;

À les maires sont aussi autorisés à exercer des fonctions d'administration locale et peuvent être chargés de tâches administratives publiques;

À les municipalités ont des pouvoirs normatifs leur permettant d'édicter des arrêtés municipaux, lesquels «ne seront pas en contradiction avec les règlements juridiques de haut niveau»;

À le parlement est investi du pouvoir de dissoudre les organes représentatifs des municipalités.

Quelques nouvelles dispositions devraient être ajoutées à celles de la «Constitution réelle» que la proposition vise à maintenir en vigueur.

C'est le cas des règles concernant les principes des élections locales: non seulement les membres des organes représentatifs mais aussi les maires sont directement élus par le peuple pour une durée de quatre ans. Néanmoins, le document ne traite pas du système électoral, la décision étant laissée à la législation sur l'élection des organes directeurs des municipalités. C'est un choix judicieux qui laisse au législateur une marge de liberté pour façonner le mode de fonctionnement du dispositif électoral, lequel peut avoir un impact important sur le système des partis politiques.

On a accordé une place plus importante aux dispositions concernant les référendums locaux compte tenu de la nécessité de garantir la position des minorités par rapport aux majorités. L'organe des représentants doit organiser un référendum si on lui soumet une proposition signée «par 10 % des électeurs».

Cette partie de la Constitution nécessite une formulation équilibrée entre les raisons de la garantie constitutionnelle qui suggèrent l'adoption de certaines règles dans une Constitution rigide; en effet, les exigences d'uniformité nécessitant l'approbation des règles parlementaires d'application en la matière, et les droits des municipalités à un certain degré d'autonomie organisationnelle. Par exemple, des dispositions constitutionnelles détaillées sont proposées pour l'organisation interne des municipalités (le rôle du commis principal, des cabinets de l'exécutif et du système de commissions), et l'adjonction de dispositions réglementaires à ces dispositions constitutionnelles pourrait limiter la liberté de choix des municipalités. La législation sur l'organisation des municipalités devrait en ramener le contenu au rang de principes et éviter des dispositions trop détaillées (en collant au modèle de ce qu'il est convenu d'appeler la loi-cadre).

Il convient, par ailleurs, d'élaborer des dispositions sur les fonctions des municipalités, compte tenu de la tâche de protection des droits des municipalités, confiée à la Cour constitutionnelle; aussi serait-il souhaitable de donner à la Cour des critères de jugements clairs et sans équivoque en ce qui concerne la distinction entre les fonctions «impératives et [les fonctions] électives», la création d'«associations forcées» de municipalités et, en cas d'exigences particulières, le transfert de fonctions locales des municipalités à l'administration publique. Si la Cour constitutionnelle est un juge, elle ne peut statuer librement sur la question, mais doit le faire sur la base de dispositions constitutionnelles antérieures. De même, les dispositions concernant la dissolution des organes représentatifs doivent offrir à la Cour constitutionnelle suffisamment d'éléments d'appréciation.

L'article 44.A, 1.d de la «Constitution réelle» confie à l'organe représentatif local la tâche de déterminer À «sous réserve des lois» À «des catégories et barèmes des impôts locaux». Le document (page 113) ne fait pas mention des lois parlementaires. Je ne pense pas que les municipalités pourraient être autorisées à adopter une politique fiscale en dehors d'un cadre établi en vertu d'un règlement approuvé par l'Assemblée nationale.

La Constitution allemande peut être une source de suggestions utiles sur la mise en œuvre du principe d'équilibre régional, encore que, selon la Constitution hongroise, on ne procède pas par ordonnance fédérale vis-à-vis de l'administration locale. La Constitution doit définir des règles en la matière, y compris en rapport avec les nouvelles communications concernant les relations entre les recettes des municipalités et les fonctions que ces dernières doivent assumer.

Compte tenu de ces développements, le modèle envisagé à la fin de la page 114 présente des avantages: peut-être les suggestions détaillées proposées sur les informations mutuelles, les propositions et les initiatives devraient-elles être complétées par une énonciation précise du principe de coopération loyale entre l'administration publique et les municipalités.

Les propositions nouvellement présentées sur les biens et les entreprises des municipalités et sur la «légalité» et les contrôles «financiers» des activités des organes directeurs des municipalités méritent aussi qu'on y adhère pleinement.

## **XIX. Modification de la Constitution**

Bien que le «document de travail préliminaire» critique les règles énoncées dans la Constitution relatives à la révision de cet instrument, il défend l'idée selon laquelle l'adoption d'une nouvelle Constitution ou d'une loi constitutionnelle portant modification de l'actuelle Constitution exigera le consentement des deux tiers des membres de l'Assemblée législative. La préférence va manifestement dans le sens d'une procédure modificatrice qui n'entraîne pas de rigidité excessive de la Constitution et en garantit la stabilité. Mais comme ledit document reconnaît que les règles constitutionnelles en vigueur veillent à ce que «la majorité gouvernementale reflète le pouvoir constitutionnel», il est proposé de rendre la Constitution plus rigide en prévoyant pour le peuple la possibilité de participer directement à la procédure.

Si une nouvelle Constitution est adoptée, un référendum est convoqué pour l'approuver ou la rejeter. Pour l'adoption d'une loi constitutionnelle portant modification de la Constitution, trois options sont prévues. A mon avis, la meilleure option devrait figurer dans la Constitution, et non seulement dans le règlement intérieur du parlement. L'existence d'une règle constitutionnelle permettra à la Cour constitutionnelle de statuer sur la constitutionnalité de la procédure adoptée pour modifier la Constitution, de sorte que la cour sera chargée d'en vérifier la conformité dans les limites des pouvoirs de la majorité. Dans certains pays, la Cour constitutionnelle se garde de contrôler si le règlement intérieur du parlement est respecté. Dès lors qu'il existe une règle constitutionnelle, cette question cesse de relever strictement du règlement intérieur du parlement, et une cour peut s'en saisir.

Dans le document de travail préliminaire lui-même, la préférence est accordée à la première option (sur les trois qu'il énumère), «car il considère la création de la Constitution à participation populaire directe comme la forme de législation la plus forte». En fait, la division de la procédure en deux étapes (un examen général préliminaire et un vote ultérieur des dispositions du projet de loi) et le fait de prévoir un intervalle entre l'initiative, le débat général et les amendements de la Constitution permettent de mieux mûrir les amendements constitutionnels à adopter. Mais lorsque est prévue la possibilité de convoquer un référendum en attendant l'expiration du délai de promulgation de la loi approuvée par le parlement, on permet au peuple d'exprimer sa volonté sur ce plan et de conférer à cette loi une légitimité plus forte. Il existe une certaine similitude entre cette proposition et l'article 138 de la Constitution italienne, à cette différence près que cette nouvelle proposition permet de convoquer un référendum non seulement lorsque la loi est approuvée à une majorité non qualifiée (comme en Italie). Aussi la proposition hongroise laisse-t-elle une plus grande marge à l'expression de la volonté populaire.

La deuxième option, si elle est adoptée, pourrait être dangereuse dans la mesure où elle confronte la volonté populaire exprimée à travers le processus parlementaire de prise de décisions à la volonté des représentants de la société, telle qu'elle est exprimée par ses structures. À l'administration locale, les groupes d'intérêts et les communautés nationales. À et donne le dernier mot à cette expression organique de la société, en contradiction avec une conception moderne de la démocratie. La troisième option prévoit une plus forte majorité qualifiée (les quatre cinquièmes des membres du parlement), laquelle serait très difficile à obtenir; aussi restreint-elle la possibilité de modification de la Constitution. En outre, elle «ne

permettrait pas de présenter un nouveau projet d'amendement dans un délai calculé en fonction de la date du dernier amendement»: mais cette proposition n'aurait de sens que si elle avait trait aux amendements portant sur le même aspect.

La solution consistant à maintenir la règle des deux tiers semble plus pratique que les deux autres options: la majorité requise peut s'obtenir facilement s'il y a un consensus général sur le projet d'amendement, encore que certaines restrictions quant au fond et à la procédure garantissent un contrôle du pouvoir de modification exercé par une forte majorité gouvernementale.