



SIGMA

**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et
des systèmes de gestion dans les pays
d'Europe centrale et orientale**

**PROFILS DE GESTION PUBLIQUE DANS LES
PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :**

HONGRIE

HONGRIE

(Mise à jour septembre 1999)

Arrière-plan politique

Les dernières élections générales ont eu lieu en mai 1998. Le tableau ci-dessous montre la composition du parlement :

	Nombre de sièges
Alliance Jeunes Démocrates — Parti civique hongrois	145
Parti socialiste hongrois	134
Parti des Petits Propriétaires	48
Alliance des Démocrates libres	24
Forum démocratique hongrois	17
Parti hongrois de la Vérité et de la Vie	12
Indépendant	4
Total	384

Après les élections législatives Viktor Orbán, chef de FIDESZ-*Magyar Polgári Párt* (Alliance Jeunes Démocrates – Parti civique hongrois), a reçu pour mission du président de la république de former un gouvernement et de présenter son programme au parlement. Il a été élu premier ministre par le parlement en juin 1998. Le nouveau gouvernement comprend le premier ministre et dix-sept ministres, dont douze ont été désignés par FIDESZ-MPP, quatre représentent le Parti des Petits Propriétaires, et un a été proposé par le troisième parti de la coalition, le Forum démocratique hongrois. Avec 55 pour cent des sièges environ, la nouvelle coalition dispose d'une majorité absolue au parlement. Les prochaines élections législatives doivent normalement avoir lieu au printemps 2002.

Le président de la république est Árpád Göncz. En 1995 le parlement l'a réélu pour un mandat de cinq ans.

Le parlement a approuvé le programme du nouveau gouvernement pour les quatre années à venir. Parmi ses priorités figurent le développement de la protection sociale, la préservation de la sécurité des citoyens dans tous les domaines, et la poursuite active de la croissance économique.

1. Le cadre constitutionnel

1.1. Les bases constitutionnelles

La constitution de la Hongrie a été adoptée en 1949 (loi n° XX de 1949). En octobre 1989 la constitution a été largement amendée et refondue, et elle a connu depuis lors un certain nombre d'autres amendements. Le parlement a ajouté ou modifié des dispositions concernant la Banque nationale hongroise, les

référendums populaires, le système électoral, les tribunaux, les collectivités locales, la promulgation des lois, les forces armées, et le droit d'asile. Les amendements à la constitution exigent une majorité qualifiée des deux tiers au parlement. Entre 1994 et 1998 l'adoption d'une nouvelle constitution a fait partie du programme gouvernemental, mais cet objectif n'a pas été atteint.

La constitution régit entre autres les structures de l'État et les pouvoirs et responsabilités des différentes institutions, notamment les tribunaux, le parlement, l'exécutif, le chef de l'État, la cour constitutionnelle, les forces armées, la police, les collectivités locales et les procureurs publics. D'une manière générale, c'est une loi votée à la majorité des deux tiers qui régit dans le détail les activités de ces institutions.

1.2. La nature de l'État

La Hongrie est une république. La constitution définit la Hongrie comme "un État constitutionnel indépendant et démocratique" fondé sur la primauté du droit. La Hongrie est un État unitaire.

1.3. La répartition des pouvoirs

D'après la constitution, tout le pouvoir appartient au peuple. Celui-ci exerce sa souveraineté à la fois par ses représentants élus, ainsi que de manière directe.

Le parlement (*Országgyűlés*) est l'organe suprême du pouvoir d'État et de la représentation du peuple. Il tire ses droits de la souveraineté du peuple, garantit l'ordre constitutionnel de la société et détermine l'organisation et la direction du gouvernement.

Parmi ses pouvoirs, le parlement :

- adopte la constitution et élabore les lois ;
- définit les objectifs économiques et sociaux du pays ;
- établit le bilan des finances publiques ;
- décide de l'adoption du programme du gouvernement ;
- ratifie les traités internationaux ;
- décide de l'emploi des forces armées à l'intérieur ou à l'extérieur du pays ;
- exerce le droit d'accorder l'amnistie.

Le président de la république est le chef de l'État de la Hongrie. Il symbolise l'unité de la nation et veille au fonctionnement démocratique de l'État. Il est le commandement en chef des forces armées.

Parmi ses attributions, le président :

- représente l'État hongrois ;
- conclut les traités internationaux ;
- nomme et agrée les ambassadeurs et envoyés extraordinaires ;
- fixe la date des élections législatives et des élections générales locales ;

- peut prendre l’initiative d’un référendum populaire ;
- a le droit de faire grâce ;
- statue sur les affaires de citoyenneté.

Le gouvernement est composé du premier ministre et des ministres. Il est responsable devant le parlement. Parmi ses responsabilités, le gouvernement :

- protège l’ordre constitutionnel ;
- assure et garantit les droits des citoyens ;
- assure l’exécution des lois ;
- dirige et coordonne les activités des ministères et autres organes de l’État ;
- assure l’élaboration des plans sociaux et économiques et veille à leur exécution ;
- contribue à déterminer la conduite de la politique étrangère et conclut les traités internationaux.

2. Le pouvoir législatif

2.1. Les règles électorales

Des 386 membres du parlement, 176 sont élus au scrutin uninominal, et 152 sont élus au scrutin de 20 listes régionales des partis ; les 58 sièges restants sont pourvus à partir d’une liste compensatoire nationale qui se compose des partis ayant constitué au moins sept listes régionales. Ce système assure globalement un assez haut degré de proportionnalité.

En vertu de la constitution les membres du parlement sont élus au suffrage universel et direct et au scrutin secret. Les règles détaillées sont énoncées dans la loi n° XXXIV de 1989 concernant les élections législatives. Le système électoral est un système mixte à deux votes. Les électeurs émettent un vote en faveur d’un candidat individuel se présentant dans leur circonscription, et un second vote pour la liste régionale d’un parti. Dans une circonscription, un candidat est élu au premier tour si plus de 50 pour cent des électeurs participent au scrutin et si le candidat recueille plus de 50 pour cent des suffrages exprimés. Si le premier tour n’est pas concluant, tous les candidats ayant reçu plus de 15 pour cent des voix participent au second tour. Le candidat qui est vainqueur au second tour doit avoir recueilli au moins 25 pour cent des voix, le taux de participation devant être au moins égal à 25 pour cent.

Pour recevoir l’investiture dans une circonscription, un candidat doit disposer d’au moins 750 bulletins de recommandation signés par des électeurs inscrits dans cette circonscription. De même un parti politique doit recueillir au minimum 750 signatures avant de pouvoir constituer sa propre liste régionale. Un parti doit en outre présenter des candidats dans au moins un quart des circonscriptions d’une région électorale (le minimum étant de deux circonscriptions).

2.2. Les principaux pouvoirs du parlement

Le parlement représente la principale autorité législative. Le parlement, composé d’une seule chambre, comprend 386 membres élus pour un mandat de quatre ans. Les pouvoirs et obligations du parlement sont énoncés dans la constitution. En particulier, le parlement :

- adopte la constitution de la République de Hongrie ;
- élabore les lois ;
- vérifie la balance des finances publiques et approuve le budget et son exécution ;
- décide de l'adoption du programme du gouvernement ;
- ratifie les traités internationaux primordiaux du point de vue des relations extérieures de la République de Hongrie ;
- décide de la déclaration de l'état de guerre et de la conclusion de la paix ;
- proclame l'état de siège et établit un conseil de défense nationale en cas d'état de guerre ou de danger immédiat d'attaque armée d'une puissance étrangère (état de guerre) ;
- proclame l'état d'urgence en cas de subversion armée visant à renverser l'ordre constitutionnel, en cas d'actes de violence commis à main armée ou par des unités armées mettant en danger la vie et la sécurité matérielle des citoyens sur une grande échelle, et en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents industriels sérieux ;
- décide de l'emploi de la force armée à l'intérieur et à l'extérieur du pays ; et
- élit le président de la république, le premier ministre, les membres de la cour constitutionnelle, les médiateurs des droits civiques et des droits des minorités nationales et ethniques, le président et les vice-présidents de la cour des comptes, le président de la cour suprême et le procureur général.

Le gouvernement doit rendre compte régulièrement de ses activités devant le parlement. Le parlement peut renverser le gouvernement par un vote de défiance constructive. Une motion de défiance peut être déposée contre le premier ministre (mais non contre l'ensemble du gouvernement ou un ministre particulier). La motion doit proposer un nouveau premier ministre, qui est élu si la motion est votée.

Le quorum est atteint au parlement lorsqu'un quart au moins des membres du parlement est présent. La plupart des décisions exigent la majorité simple des députés présents. Pour certains votes une majorité des deux tiers est toutefois nécessaire. C'est le cas en particulier pour les lois concernant la constitution, le règlement de l'assemblée, le statut des parlementaires, les référendums populaires, les médiateurs, les collectivités locales, la loi électorale, la citoyenneté, la cour constitutionnelle, la cour des comptes, les tribunaux, la protection des données d'ordre personnel, et les minorités ethniques et nationales.

La constitution stipule qu'un député ne peut pas être en même temps président de la république, membre de la cour constitutionnelle, médiateur, président, vice-président ou commissaire de la cour des comptes, juge, procureur, fonctionnaire, membre des forces armées, de la police et des autres organes des forces de l'ordre.

2.3. *L'organisation interne*

Le parlement a un président et trois vice-présidents. Le président convoque et ouvre les sessions du parlement et préside les débats. Il jouit d'une autorité considérable sur le plan tant formel qu'informel, et il joue un rôle significatif dans la prise des décisions du parlement.

Le nouveau parlement a créé vingt-trois commissions permanentes :

- Affaires économiques

- Affaires étrangères
- Agriculture
- Audit
- Budget et Finances
- Collectivités locales et Ordre public
- Constitution et Justice
- Culture et Presse
- Défense
- Développement régional
- Droits de l'homme, Minorités et Cultes
- Éducation et Sciences
- Emploi et Conditions de travail
- Immunité, Incompatibilité et Mandat
- Intégration européenne
- Jeunesse et Sports
- Ordre du jour
- Organisations sociales
- Protection de l'environnement
- Règlement intérieur du parlement
- Santé et Affaires sociales
- Sécurité nationale
- Tourisme

Le parlement peut également créer des commissions spéciales et des commissions *ad hoc* pour enquêter sur des aspects précis de l'activité de l'exécutif.

Seuls les parlementaires peuvent être membres des commissions parlementaires. La composition de celles-ci reflète la force de la représentation des partis au sein du parlement. Les commissions sont les organes de consultation, de conseil et de contrôle du parlement. Elles jouent un rôle particulièrement important dans ses activités d'élaboration des lois, de surveillance et de contrôle. Les commissions peuvent prendre l'initiative des lois, proposer des amendements, et statuer sur les motions présentées par leurs membres. Les droits de surveillance des commissions sont déterminés par la constitution. Les individus et les groupes convoqués par elles sont tenus de fournir des informations et de se présenter à leurs auditions.

Conformément au règlement intérieur du parlement, les membres du parlement peuvent constituer des groupes parlementaires, qui participent à la préparation des décisions du parlement. Leurs initiatives, propositions et commentaires ont souvent un fort impact politique.

2.4. Le processus législatif

La loi n° XI de 1987 sur l'élaboration des lois définit quatre catégories de règles de droit :

- les lois votées par le parlement ;
- les décrets du gouvernement ;
- les décrets du premier ministre ou des ministres ;
- les arrêtés des organes des collectivités locales.

Conformément à cette hiérarchie juridique, aucune norme inférieure ne doit contredire une norme supérieure.

Dans le cas des lois, un projet peut être présenté au président du parlement par le président de la république, le gouvernement, une commission parlementaire ou un député. Commission et député peuvent également déposer des amendements. La commission parlementaire responsable, désignée par le président du parlement, examine le projet et élabore des recommandations. La commission de la constitution et des lois prépare dans chaque cas ses propres recommandations ; la commission du budget et des finances formule de son côté des recommandations lorsque le texte a des incidences budgétaires. Les projets les plus importants sont délibérés en deux lectures. Au cours de la première lecture, on dégage les grandes lignes de la loi pour conclure par une décision ; la seconde lecture donne lieu à une discussion par article. La première lecture commence par une discussion générale. Les intervenants prennent la parole dans un certain ordre : l'auteur de la proposition, le représentant du gouvernement, les membres des commissions concernées, les groupes parlementaires et les députés à titre individuel. A la conclusion de la discussion générale, le parlement statue sur le point de savoir si le projet doit donner lieu à une discussion par article en seconde lecture. La discussion par article porte également sur les amendements déposés. Au terme de la seconde lecture le parlement vote à nouveau. Après ce deuxième vote, un troisième et dernier vote doit intervenir sur l'adoption du texte. Si aucun amendement n'a été déposé, le parlement passe immédiatement au vote final sur le projet de loi. Les règles détaillées régissant la procédure législative sont énoncées dans le règlement intérieur du parlement.

Au cours de la dernière période parlementaire (1994-1998), 498 lois ont été adoptées. Dans ce total 434 sont d'initiative gouvernementale, 11 proviennent des commissions parlementaires, et 53 ont été proposées par des députés.

L'exécutif peut élaborer des lois, mais s'agissant de l'initiative législative ses droits sont limités. Le gouvernement peut prendre des décrets dans les domaines prévus par la constitution ou sur habilitation du parlement. Les décrets du premier ministre et ceux des ministres peuvent être édictés s'ils sont autorisés par une loi ou par un décret du gouvernement.

3. Le pouvoir exécutif

3.1. Les bases juridiques du pouvoir gouvernemental et administratif

Aucune loi particulière ne régit les autorités exécutives. Les principales normes juridiques ayant trait au gouvernement se trouvent dans la constitution, tandis que les règles de procédure sont énoncées dans le règlement intérieur du gouvernement. La liste des ministères est fixée par la loi n° XXXVI de 1998, tandis

que les attributions des ministères sont énoncées dans des décrets. Le gouvernement dispose, dans les conditions prévues par la loi, de larges possibilités d'organiser l'exécutif.

Les autorités administratives centrales et locales peuvent et doivent mettre en œuvre la loi dans le cadre de leurs attributions. La loi n° IV de 1957, traitant des procédures générales de l'administration publique, définit les procédures que doivent suivre les autorités administratives lorsqu'elles prennent des règlements administratifs concernant les droits et les devoirs des citoyens.

3.2. *La composition et les pouvoirs du gouvernement (conseil des ministres)*

Le premier ministre est le chef du gouvernement.

Le gouvernement constitue l'organe central de prise de décision et l'instance exécutive centrale. Il comporte actuellement 18 membres, à savoir le premier ministre, 14 ministres avec portefeuille et trois ministres sans portefeuille. Les ministres et les secrétaires d'état politiques (cf. 3.5) sont nommés et relevés de leurs fonctions par le président de la république, sur proposition du premier ministre. Le gouvernement a la responsabilité générale de l'application des lois. Toutes les questions ressortissant à l'autorité du gouvernement doivent lui être soumises pour accord, sauf celles que la loi confie directement à des ministres. Le gouvernement, en tant qu'organe collégial, dirige et coordonne le travail des ministres et des organismes qui leur sont directement subordonnés.

En vertu de la constitution, le premier ministre joue un rôle primordial dans la définition de la politique gouvernementale. Il convoque et préside les conseils des ministres. Les ministres dirigent les activités de leur ministère, ainsi que celles des services centraux non ministériels et des autres organismes administratifs relevant de leur autorité. Les ministres sans portefeuille s'acquittent des missions qui leur sont assignées par le gouvernement.

Le système électoral proportionnel a pour conséquence que les gouvernements de coalition exercent le pouvoir depuis les premières élections générales à caractère démocratique de 1990. La composition du gouvernement a tendance à refléter la répartition des sièges parlementaires parmi les partis de la coalition.

3.3. *La répartition du pouvoir exécutif*

Le gouvernement est l'organe exécutif le plus élevé, mais la constitution accorde un très grand rôle au premier ministre. C'est le seul membre du gouvernement qui soit élu par le parlement, et il est responsable de l'ensemble des politiques gouvernementales devant le parlement.

Les ministres sont responsables de l'application du programme du gouvernement tel qu'il a été déterminé par le gouvernement et approuvé par le parlement. Dans le cadre de ses attributions un ministre peut décider en toute indépendance. Dans la préparation de l'agenda du gouvernement les opinions des ministres doivent être prises en considération. Chaque ministre élabore les projets de loi, de décret et de résolution relevant de sa compétence. Les ministres sont assistés par des secrétaires d'état politiques et administratifs (cf. 3.5).

3.4. *Le secrétariat du gouvernement — le cabinet du chef du gouvernement*

L'office du premier ministre exerce trois fonctions principales :

- aider le premier ministre à élaborer des politiques grâce à un travail d'information, de coordination et de conseil de nature politique et technique ;
- appuyer et coordonner les activités du gouvernement ;
- apporter son concours aux ministres sans portefeuille et aux secrétaires d'état politique du service du premier ministre.

L'office du premier ministre a à sa tête un ministre sans portefeuille qui assume la responsabilité de son fonctionnement, de la coordination du travail gouvernemental et de la préparation des conseils des ministres. Ce ministre assure également l'impulsion et le réglage de la coordination entre les ministères et il contrôle l'application des décisions gouvernementales.

L'office du premier ministre comporte trois secrétaires d'état politiques qui dépendent directement du premier ministre. Ils supervisent certaines activités particulières au sein du service du premier ministre (par exemple la politique concernant l'administration et la politique régionale).

Un certain nombre de conseillers personnels et de conseillers techniques sont directement sous l'autorité du premier ministre. Ils sont chargés de proposer des solutions à des problèmes particulièrement urgents. Dans le cadre du service du premier ministre, le cabinet du premier ministre assiste ce dernier dans son travail quotidien.

L'office du premier ministre joue un rôle décisif dans la préparation et l'organisation des conseils des ministres. Les questions à mettre à l'ordre du jour peuvent être présentées par :

- tout membre du gouvernement ;
- le secrétaire d'état administratif et les secrétaires d'état politiques du service du premier ministre, avec l'autorisation du gouvernement ou du premier ministre ;
- le président de l'office central de la statistique, les responsables des agences et des conseils nationaux (sous réserve de l'accord du ministre de tutelle) et les commissaires du gouvernement pour les affaires relevant de leurs attributions ; et
- d'autres organisations ou particuliers, sur autorisation du gouvernement ou du premier ministre.

Les propositions et les rapports présentés au conseil des ministres doivent être discutés au préalable lors de la réunion hebdomadaire des secrétaires d'état administratifs. Cette réunion sert de cadre à la préparation administrative générale des décisions gouvernementales. La réunion des secrétaires d'état administratifs prépare l'ordre du jour du conseil des ministres de la semaine suivante (cf. 3.6).

Le secrétaire d'état administratif du service du premier ministre établit la synthèse des éléments de l'ordre du jour envisagé pour le conseil des ministres et l'adresse aux participants. Le cabinet du premier ministre rédige une note donnant sa position quant à l'intérêt des questions soulevées dans ces propositions. Il accompagne son avis de propositions concernant les décisions à prendre par le gouvernement. C'est ce dernier qui arrête l'ordre du jour final.

Les conseils des ministres ont lieu une fois par semaine, habituellement le jeudi matin. Des conseils extraordinaires peuvent être organisés à titre exceptionnel, généralement en fin de semaine. Tous les membres du gouvernement participent aux conseils des ministres, qui sont présidés par le premier ministre. Lorsque ce dernier est indisponible, un ministre désigné par le premier ministre (actuellement le

ministre sans portefeuille chargé des services secrets) assure la présidence. Lorsqu'un ministre n'est pas en mesure d'assister à la réunion, il est remplacé par le secrétaire d'état politique de son ministère.

Le secrétaire d'état administratif du service du premier ministre assiste à tous les conseils et veille à ce que les décisions soient enregistrées. Sont également invités à titre permanent le chef de cabinet du premier ministre, les secrétaires d'état politiques du service du premier ministre, le secrétaire d'état administratif adjoint du service du premier ministre chargé des affaires juridiques, le porte-parole du gouvernement et le président de l'office central de la statistique.

Outre les membres du gouvernement et les observateurs permanents mentionnés ci-dessus, les personnes formulant des propositions ou invitées par le premier ministre peuvent assister aux séances du conseil des ministres à titre consultatif. Le président de la Banque nationale de Hongrie est invité à assister à la réunion lorsque l'on estime que les responsabilités de la banque sont concernées par certains points de l'ordre du jour.

Les décisions du gouvernement se prennent à la majorité. Lorsque aucune majorité ne se dégage, le premier ministre a voix prépondérante.

L'office du premier ministre veille à ce qu'il soit pris acte des décisions du gouvernement. Les décrets doivent être publiés au Journal officiel hongrois (*Magyar Közlöny*). Quant aux résolutions du gouvernement, elles sont généralement publiées dans le recueil des résolutions (*Háttározatok Tára*). Le gouvernement peut également la publication des résolutions importantes au Journal officiel.

L'office du premier ministre prépare un compte-rendu mensuel de la mise en œuvre des décisions gouvernementales. Le responsable de l'application d'une décision doit faire connaître par écrit les raisons pour lesquelles les échéances prévues n'ont pas été respectées. Le rapport du secrétaire d'état administratif est transmis au gouvernement. Le premier ministre peut exiger d'un ministre ou du responsable d'une autorité administrative de l'État un rapport sur l'exécution d'une mission que lui a confiée le gouvernement.

3.5. Les ministères opérationnels

Il y a à l'heure actuelle 14 ministères opérationnels :

- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère des Affaires sociales et de la Famille
- Ministère de l'Agriculture et du Développement régional
- Ministère de la Défense
- Ministère de l'Économie
- Ministère de l'Éducation
- Ministère des Finances
- Ministère de l'Héritage culturel national
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Jeunesse et du Sport

- Ministère de la Justice
- Ministère de la Protection de l'environnement
- Ministère de la Santé
- Ministère des Transports, des Communications et de l'Eau.

Les ministres sont responsables au premier chef de la mise en œuvre du programme du gouvernement. Le ministre dirige les activités de son ministère et des organismes subordonnés dans le respect des dispositions de la loi et des résolutions gouvernementales.

Les secrétaires d'état et les secrétaires d'état adjoints assistent le ministre dans ses fonctions. La loi n° LXXIX de 1997 définit le statut juridique des membres du gouvernement et des secrétaires d'état. Chaque ministère comporte deux secrétaires d'état. Le secrétaire d'état politique représente le ministre au parlement (il agit comme substitut de plein droit lors des séances plénières et des réunions de commission) et il exerce ses fonctions pendant toute la durée de vie du gouvernement. Le secrétaire d'état politique peut assister aux conseils des ministres mais il n'a pas le droit de vote. Le secrétaire d'état administratif, de son côté, qui est nommé à titre permanent, peut agir à la place du ministre en cas d'absence du secrétaire d'état politique (sauf pendant les séances plénières du parlement). Le secrétaire d'état administratif dispose de trois à cinq adjoints (selon les ministères), qui sont nommés par le ministre sur la proposition du secrétaire d'état administratif.

3.6. *La coordination interministérielle*

Plusieurs cabinets et comités ministériels épaulent le travail gouvernemental.

Dans la pratique constitutionnelle actuelle, le terme "cabinet" a un sens particulier. Il désigne un organisme consultatif qui prépare les dossiers gouvernementaux et formule un avis préliminaire sur des questions susceptibles d'exiger une décision du gouvernement ou d'affecter les objectifs politiques et économiques du gouvernement. Le gouvernement a ainsi créé le cabinet gouvernemental, le cabinet économique et le cabinet de la sécurité nationale.

Le cabinet du gouvernement débat des grandes orientations, assure la formulation et le suivi des propositions d'action correspondantes, et coordonne la mise en train des mesures urgentes réclamant des décisions gouvernementales immédiates. Le cabinet du gouvernement est présidé par le premier ministre ; il comprend également les ministres des affaires étrangères, de l'agriculture et du développement régional, des finances et de l'intérieur, ainsi que les ministres sans portefeuille chargés respectivement du service du premier ministre et des services secrets.

Le cabinet économique est consulté sur les problèmes économiques stratégiques, et il prépare les décisions gouvernementales qui ont trait à la politique économique. Les grands dossiers économiques doivent lui être soumis pour discussion avant d'être examinés en conseil des ministres. Le cabinet économique est présidé par le ministre de l'économie, qui joue un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des objectifs économiques du gouvernement. En font également partie les ministres de l'agriculture et du développement régional, des finances, et des transports, des communications et de l'eau.

Le cabinet de la sécurité nationale coordonne la politique de la sécurité nationale et prépare les décisions gouvernementales. Il est présidé par le ministre de l'Intérieur, et comprend comme membres les ministres des affaires étrangères, de la défense et de la justice, ainsi que les ministres sans portefeuille chargés du service du premier ministre et des services secrets.

Les comités gouvernementaux préparent les décisions du gouvernement et interviennent comme organes de coordination et de conseil. Le gouvernement peut créer des comités permanents et des comités *ad hoc*. Ces comités n'ont généralement pas le pouvoir de prendre des décisions à moins d'y avoir été expressément habilités par le gouvernement.

Une autre instance importante de coordination interministérielle est constituée par la réunion hebdomadaire des secrétaires d'état administratifs, qui joue un grand rôle dans la prise de décision et dans la préparation de l'ordre du jour des conseils des ministres. Cette réunion est organisée, convoquée et présidée par le secrétaire d'état administratif de l'Office du premier ministre. Elle précède les conseils des ministres et rassemble l'ensemble des secrétaires d'état administratifs des ministères, le premier adjoint du secrétaire d'état administratif du service du premier ministre et les chefs de cabinet des ministres sans portefeuille. Chaque point de l'ordre du jour du gouvernement doit être soumis à cette réunion hebdomadaire. En outre les secrétaires d'état adjoints du service du premier ministre participent régulièrement aux réunions. Le but de ces réunions est de dégager un consensus sur les questions à inscrire à l'ordre du jour du conseil des ministres, faute de quoi une question ne peut figurer à l'ordre du jour qu'avec l'accord du premier ministre.

3.7. Les organismes centraux non ministériels

Outre les ministères, un certain nombre d'autres organismes centraux (offices centraux ou institutions à compétences nationales) jouent un rôle important au sein de l'État. Ces offices centraux, dont la création peut être décidée par le parlement ou par le gouvernement, sont chargés d'effectuer des missions spécifiques dans un domaine déterminé. Ils sont le plus souvent placés directement sous l'autorité du gouvernement. Leurs activités sont contrôlées par un membre du gouvernement, et c'est du gouvernement, non d'un ministre particulier, qu'ils reçoivent leurs instructions. On considère généralement qu'ils jouissent d'une certaine indépendance à l'égard des directeurs des ministères. Mais s'ils peuvent donner l'impression d'être aussi indépendants que des ministères, ceux qui les dirigent ne sont pas membres du gouvernement.

Les plus importants offices centraux de ce type sont les suivants :

- Bureau de Contrôle gouvernemental
- Comité national du Développement technique
- Office central de la Statistique
- Office des Minorités nationales et ethniques
- Office national des Brevets
- Office national de l'Éducation physique et des Sports
- Office national de l'Énergie nucléaire
- Office national des Normes
- Office national de Surveillance des Activités bancaires

Il existe en outre plusieurs autres offices centraux moins indépendants, dont la principale fonction est de seconder l'action des ministères. Ils sont le plus souvent chargés d'une question spécifique intéressant un domaine précis de l'administration publique. A la différence des offices précités leurs activités sont

placées sous l'autorité et le contrôle d'un ministre, et ils sont supervisés, non par le gouvernement, mais par un ministre.

Parmi ces offices, on trouve notamment les établissements suivants :

- Direction de l'Aviation civile (ministère des Transports, des Communications et de l'Eau)
- Direction des Routes et des Transports (ministère des Transports, des Communications et de l'Eau)
- Inspection nationale de la Sécurité du Travail (ministère de l'Économie)
- Institut de gestion des Fréquences Radio (ministère des Transports, des Communications et de l'Eau)
- Office national de gestion de l'Eau (ministère des Transports, des Communications et de l'Eau)
- Office national des Impôts (ministère des Finances)
- Office national de protection de l'Environnement (ministère de la Protection de l'Environnement)
- Office national des Télécommunications (ministère des Transports, des Communications et de l'Eau)
- Service national de la Santé publique et de la Surveillance des Épidémies (ministère de la Santé)
- Services centraux de la Police nationale (ministère de l'Intérieur)

Signalons également que dans le passé deux offices centraux se sont occupés de la gestion du domaine de l'État. En 1992 le parlement a adopté deux lois (lois n° LIII et LIV) qui ont établi la liste des actifs d'entreprise qui resteraient à titre permanent ou temporaire propriété de l'État. L'Agence du Domaine de l'État a exercé, dans le cadre des décisions gouvernementales, les droits de propriété relatifs aux éléments d'actif restant temporairement propriété de l'État. Cette agence, financée par le budget, était placée sous l'autorité du gouvernement par le biais du commissaire à la privatisation. Le principal organe décisionnel de l'agence était son conseil de direction, dont le président et les 11 membres étaient nommés par le premier ministre pour quatre ans. Les activités de l'agence étaient soumises au contrôle de la cour des comptes.

La Société de Gestion du patrimoine d'État était, de son côté, chargée de la gestion et du bon usage des actifs demeurant à titre permanent propriété de l'État. Il s'agissait d'une société à actionnaire unique dans lequel une personne désignée par le gouvernement exerçait les droits de propriété, détenus par l'État. Le premier ministre nommait les onze membres du conseil d'administration et les cinq à sept membres du conseil de surveillance chargé de superviser les activités de la société. Cette dernière concédait la gestion des actifs détenus par l'État grâce à un système de mise en concurrence par voie d'appel d'offres ouvert ou restreint.

En 1995 la Société de Gestion du patrimoine d'État a été transformée en Société hongroise de Privatisation et de Gestion du patrimoine (ÁPV Rt.). Cette nouvelle société opère également comme successeur légal de l'Agence du Domaine de l'État. Son conseil d'administration se compose d'un président et de dix membres nommés par le gouvernement. Son principal organe décisionnel est le conseil de surveillance dont les 11 membres sont nommés par le gouvernement pour une période de trois ans et ont pour mission de superviser les activités de la société. La cour des comptes examine les opérations financières de la société. Un ministre sans portefeuille chargé de la privatisation exerce les droits de

propriété de l'État. Ces responsabilités sont à l'heure actuelle confiées au ministre sans portefeuille qui dirige le service du premier ministre.

3.8. Les procédures budgétaires au niveau de l'exécutif

Depuis le début des années 1990, la procédure budgétaire a été modernisée. Le ministère des Finances est chargé de réformer le système budgétaire, et d'impulser et de coordonner la modernisation de la gestion financière. L'une des premières mesures prises à cet effet a été l'adoption d'une nouvelle loi mettant la gestion financière et budgétaire en conformité avec les règles en usage dans l'Union européenne (loi n° XXXVIII de 1992), qui est entrée en vigueur en juillet 1992. Elle s'appuie sur les principes suivants :

- le budget de l'État comprend un budget pour l'administration centrale (budget central), un budget pour les comptes spéciaux, un budget pour les collectivités locales et un budget pour le fonds d'assurances sociales ;
- le budget central est divisé en chapitres ;
- la gestion des institutions financées par le budget repose sur l'annualité budgétaire ;
- l'année budgétaire correspond à l'année civile.

Le ministre des Finances est responsable de l'élaboration et de la coordination du budget et de l'exécution du budget central. Il décide des mesures à prendre lorsqu'il y a un décalage sensible entre les crédits alloués et les dépenses effectives. Il gère le déficit de l'État et prépare des propositions concernant les dépenses à financer sur le fonds de réserve budgétaire. Il exerce également, en accord avec le ministre concerné, les droits de propriété sur les biens de l'État appartenant au Trésor. Il tient le registre des institutions financées sur fonds budgétaires, des dettes de l'État et des biens du Trésor, et il a le pouvoir de réglementer les systèmes de comptabilité bancaire du budget central et le système d'affectation des ressources budgétaires.

Les ministères opérationnels collaborent avec le ministre des Finances à la préparation du budget, dirigent la planification de leurs chapitres budgétaires respectifs, élaborent les demandes de crédits détaillées, assurent le suivi de l'exécution et préparent le rapport d'exécution sur les comptes définitifs de leur budget. Les ministères opérationnels gèrent les fonds publics de leur ressort dans le cadre des principes fixés par le ministère des Finances.

Le gouvernement prépare le projet de budget, et le présente au parlement. Le budget annuel et le rapport sur l'exécution du budget (les comptes définitifs) doivent être tous deux approuvés par le parlement. Pendant le processus de prise de décision, chaque commission parlementaire discute des chapitres du projet de budget qui relèvent de sa compétence. Si, dans le cours de l'année budgétaire, l'exécution du budget est compromise par des événements inattendus, le gouvernement est tenu de présenter une loi de finances rectificative. Une fois les six premiers mois de l'année budgétaire écoulés, le gouvernement doit informer le parlement de la situation budgétaire générale.

La cour des comptes, organe central du parlement, joue un rôle important en matière budgétaire. Elle présente un rapport sur le projet de budget et sur les comptes définitifs du budget de l'État. Les deux rapports doivent être présentés au parlement en même temps que le projet de budget et les comptes définitifs.

3.9. Les dispositions en matière d'avis et de consultations

De nombreux organismes consultatifs sont rattachés aux ministères. Leur mandat et leur composition sont fixés par les ministres. Le secrétaire d'état administratif de l'Office du premier ministre peut nommer des conseillers politiques et des conseillers principaux pour la réalisation des travaux liés à la préparation des décisions gouvernementales et aux activités du premier ministre. Les ministres bénéficient de la même possibilité, et dans ce cas les fonctions exercées par les conseillers doivent être liées aux activités des ministres. C'est le gouvernement qui fixe le nombre des conseillers mis à la disposition de chaque ministre et du service du premier ministre. Leurs fonctions doivent être précisées dans le règlement intérieur propre à chaque institution.

4. Les liens avec l'exécutif

4.1. L'exécutif et la présidence

Le président est le chef de l'État de la République de Hongrie. Il symbolise l'unité nationale et veille au fonctionnement démocratique de l'État. Il est élu par le parlement pour un mandat de cinq ans et peut être réélu une fois.

Le président de la république joue un rôle important dans la formation du gouvernement. Il propose au parlement le candidat au poste de premier ministre et nomme les ministres sur la proposition du premier ministre.

Le président de la république dispose d'un pouvoir limité. Il ne peut habituellement agir que conformément aux propositions formulées par le premier ministre ou par le gouvernement. Ses pouvoirs ne sont pas définis dans le détail, mais la cour constitutionnelle a statué que " le président ne peut rejeter des propositions que dans des cas très exceptionnels ". Pour exercer certains de ses pouvoirs, le président doit avoir le contreseing du premier ministre ou du ministre concerné. C'est le cas par exemple de la conclusion des traités internationaux, de la nomination et de l'accréditation des ambassadeurs et envoyés extraordinaires, de l'octroi de la grâce présidentielle, ainsi que de la nomination et du renvoi d'un ministre ou d'un secrétaire d'état, du président de la banque nationale de Hongrie, du vice-président de la cour suprême et des juges. Le contreseing transfère la responsabilité d'une action du président à celui qui contresigne. Certains pouvoirs présidentiels n'exigent pas de deuxième signature, comme par exemple lorsque le président représente la République de Hongrie, use du privilège présidentiel d'assister et de prendre la parole aux séances plénières du parlement et aux réunions des commissions parlementaires, de prendre l'initiative d'un projet de loi ou d'organiser un référendum, et de fixer la date des élections législatives et des élections locales.

La constitution donne au président le pouvoir de prendre l'initiative d'une loi et d'exercer un droit de veto limité. Lorsqu'une loi est adoptée par les députés, elle est signée par le président du parlement et transmise pour promulgation au président de la république, qui la signe et l'envoie pour promulgation. Si le président n'est pas d'accord avec la loi ou avec certaines de ses dispositions, il peut la retourner au parlement, non signée, avec ses commentaires et demander une nouvelle délibération (" veto suspensif "). Dans ce cas le parlement doit procéder à une nouvelle délibération et soumettre à nouveau le texte au président. Le président est alors tenu de signer le texte et de le promulguer.

Si le président estime qu'une disposition de la loi est contraire à la constitution, il peut demander à la cour constitutionnelle un rapport sur la question (" veto constitutionnel "). Si la cour constitutionnelle juge le

texte contraire à la constitution, le président le renvoie à l'assemblée. Dans le cas contraire, il est obligé de le signer.

4.2. *L'exécutif et le parlement*

Le parlement élit le premier ministre et approuve le programme du gouvernement. L'activité du gouvernement est basée sur les lois qui sont, dans la majorité des cas, préparées et présentées par le gouvernement. Le gouvernement propose le calendrier législatif du parlement.

Les membres du gouvernement participent aux séances du parlement. Les ministres sont fréquemment représentés par les secrétaires d'état politiques. Lorsqu'une commission parlementaire le demande, les membres du gouvernement doivent assister à ses réunions et fournir les informations requises.

Le gouvernement doit rendre régulièrement compte de son action devant le parlement. Le parlement dispose pour contrôler le gouvernement de divers instruments, tels que les questions adressées aux ministres ou au gouvernement, les interpellations ou la création de commissions d'enquête. Le parlement contrôle également l'exécution du budget annuel.

4.3. *L'exécutif et les partis politiques*

Le fonctionnement des coalitions est régi par des règles informelles. En général, un noyau rassemblant les chefs des partis et les principaux ministres prend les décisions les plus importantes. L'articulation essentielle entre les partis politiques et leurs ministres est constituée par le premier ministre, qui est en général également le chef du principal parti de la coalition. Les chefs des autres partis de la coalition font eux aussi habituellement partie du gouvernement. Leur position politique est plus forte que le statut des ministères qu'ils dirigent ne pourrait le faire penser.

Les dispositions concernant le financement des partis politiques sont contenues dans la loi n° XXXIII de 1989. Les partis politiques sont partiellement financés par le budget de l'État. Dans l'ensemble de la subvention prévue à cet effet, 25 pour cent sont partagés entre les partis représentés au parlement ; les 75 pour cent restants sont distribués entre les partis qui ont obtenu plus de 1 pour cent des voix aux dernières élections générales. La répartition se fait au prorata des résultats électoraux. Les groupes parlementaires, de leur côté, sont financés sur le budget du parlement. La cour des comptes vérifie régulièrement les comptes des partis politiques recevant des fonds du budget de l'État.

4.4. *L'exécutif et la société civile organisée*

La structure des syndicats a changé parallèlement à celle des systèmes politiques. Dans le régime antérieur, les syndicats n'avaient aucune indépendance et leurs activités étaient contrôlées par le Parti communiste. Aujourd'hui les anciens syndicats subsistent, mais beaucoup d'organisations syndicales nouvelles ont été créées. Nombre d'entre elles sont de faible dimension, et représentent les intérêts d'un nombre limité de salariés. Les salariés des administrations publiques sont libres d'adhérer à un syndicat.

Les syndicats jouent un rôle important au Conseil national de conciliation des intérêts, où ils représentent les intérêts des salariés. L'État et les employeurs y ont également leurs représentants. Cet organisme débat des propositions gouvernementales susceptibles d'avoir des incidences sur les conditions de vie et de travail de la population. Parmi ses autres fonctions importantes le Conseil national de conciliation des

intérêts statue sur le niveau du salaire minimum et se met d'accord sur une norme moyenne nationale de hausse des salaires réels.

4.5. L'exécutif et les médias

Le gouvernement dispose d'un porte-parole qui informe régulièrement la presse des conseils des ministres et autres événements. Une conférence de presse est organisée chaque semaine, le mardi après-midi, après le conseil des ministres.

Les ministres informent la presse de leurs activités par le biais de leurs propres services de presse. Les chefs de ces services jouent le rôle de porte-parole du ministre. Les institutions non ministérielles les plus importantes ont, elles aussi, leurs porte-parole.

Les fonctionnaires peuvent, avec l'accord préalable de leur hiérarchie, informer la presse de problèmes d'ordre professionnelle ou technique.

Le site Internet du gouvernement est : <http://www.meh.hu>.

5. Le niveau d'administration infranational

5.1. L'administration d'État décentralisée

Les bureaux de l'administration publique : En septembre 1994, prenant en considération les expériences tirées du premier mandat des organes des collectivités locales (élus en 1990), le parlement a approuvé les amendements apportés à la loi sur les collectivités locales (n° LXV de 1990). Ces amendements ont aboli le poste de commissaire de la république dans les sept régions et dans la capitale, et l'ont remplacé par des bureaux de l'administration publique (BAP) dans les comtés et dans la capitale. Le ministre sans portefeuille à la tête de l'Office du premier ministre, en collaboration avec le ministre de l'Intérieur, nomme, guide et supervise les directeurs des BAP.

Les bureaux de l'administration publique sont principalement chargés de :

- superviser la légalité des activités des collectivités locales ;
- demander en cas de besoin que la cour des comptes contrôle la gestion financière d'une collectivité locale ;
- coordonner, sur le plan de l'organisation administrative, les activités des autres administrations d'État déconcentrées ; et
- apporter un concours technique aux collectivités locales dans les domaines de leur ressort.

Au niveau des collectivités locales le BAP est, dans sa juridiction administrative (telle que la définissent les textes législatifs et réglementaires), l'autorité publique compétente pour les affaires publiques.

Si un BAP constate qu'une collectivité locale a agi de manière illégale, il lui demande de mettre fin à cette action illégale dans un certain délai. La collectivité locale doit examiner la question et, dans les délais prescrits, informer le directeur du BAP des mesures correctrices qu'elle a prises ou de son désaccord avec le constat du BAP.

Le directeur du BAP peut adresser à la cour constitutionnelle une requête afin qu'elle examine une directive d'une collectivité locale ou saisir les tribunaux ordinaires s'il s'agit d'une résolution d'une collectivité locale. Le dépôt d'une requête n'a pas de caractère suspensif à l'égard de la directive ou de la résolution. Le BAP peut demander au juge de suspendre l'application d'une mesure pour éviter une atteinte grave à l'intérêt public.

Les administrations d'État déconcentrées : Il existe des administrations d'État déconcentrées pour gérer des questions administratives qui ne relèvent pas des collectivités locales. Elles exercent leurs pouvoirs indépendamment des autorités des comtés et des municipalités, et relèvent directement des instances administratives supérieures, ministères ou gouvernement. Ces administrations déconcentrées couvrent un large éventail de fonctions, comme la gestion de l'eau, le cadastre, la police, l'administration fiscale, les réparations, la santé publique et la lutte contre les épidémies. Le nombre de ces services d'État déconcentrés approche la trentaine.

5.2. L'administration régionale

Il n'existe pas d'autorité régionale élue en Hongrie.

5.3. Les collectivités locales

La constitution énonce que tout électeur d'un village, d'une ville, de la capitale et de ses arrondissements ou d'un comté a droit à l'autonomie. L'autonomie locale consiste dans la gestion autonome et démocratique des affaires publiques locales par les communautés concernées, et dans l'exercice du pouvoir public local dans l'intérêt de la population. Pour mettre en application cette disposition de la constitution, l'ancien système d'administration locale des comtés et des municipalités de type soviétique a été complètement transformé. Les principaux éléments de ce changement consistent dans l'identification et la séparation des affaires centrales, des affaires du comté et les affaires municipales, une décentralisation substantielle des pouvoirs, la subsidiarité et l'autonomie financière.

La Hongrie possède à l'heure actuelle 3 131 collectivités locales, dont 2 832 ont moins de 5 000 habitants. Il y a 19 comtés et quatre types de municipalités (les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage de la population hongroise qui vit dans chaque catégorie) :

- 2 913 villages (36,5 pour cent)
- 195 villes (26 pour cent)
- 22 grandes villes ayant le statut juridique de comté (19,9 pour cent)
- Budapest, la capitale, divisée en 23 arrondissements et dotée d'un statut particulier (17,6 pour cent).

La loi sur les collectivités locales énonce les dispositions concernant les autorités de comté et les autorités municipales, et fixe les principes de base de la séparation entre affaires centrales et affaires locales. Les citoyens peuvent influencer la collectivité locale par l'intermédiaire de représentants. Leur participation peut également s'effectuer par le biais de référendums locaux.

Les collectivités locales constitue un système dans lequel il n'y a pas de relations hiérarchiques. Les organes de l'État n'exercent généralement qu'un contrôle normatif sur les autorités locales. Les décisions de celles-ci peuvent être révisées par les tribunaux locaux et par la cour constitutionnelle.

Le parlement, pour sa part, détermine :

- le statut juridique, les tâches et fonctions propres, les tâches obligatoires, les types d'organes obligatoires, les garanties de fonctionnement, les moyens financiers, et les règles de base de la gestion économique des collectivités locales ;
- le statut juridique des représentants des collectivités locales, les règles de leur élection ainsi que leurs droits et obligations.

La date des élections locales est fixée par le président de la république.

Le gouvernement veille à ce que la tutelle juridique des collectivités locales s'effectue conformément à la loi ; il fixe par décret les qualifications exigées du personnel administratif local ; il dirige l'exécution des tâches confiées aux services de l'État, et vérifie que les conditions nécessaires à leur exécution sont bien remplies. Une loi ou un décret pris en vertu d'une habilitation législative peut confier des tâches d'ordre administratif aux maires des différentes municipalités, au maire de la capitale ou aux présidents des conseils de comté.

Parmi les ministères opérationnels, c'est au ministre de l'Intérieur qu'il appartient de jouer un rôle déterminant dans la relation entre les organes centraux de l'État et les collectivités locales.

L'intervention centrale directe dans les affaires des collectivités locales ne dispose que de deux moyens :

- le parlement peut dissoudre un organe représentatif, après une motion prononcée à cet effet par le gouvernement et consultation de la cour constitutionnelle, si son activité est contraire à la constitution (lors de son premier mandat, le parlement n'a procédé qu'une seule fois à la dissolution de l'organe représentatif d'un village) ;
- les bureaux de l'administration publique exercent un contrôle limité sur la légalité des activités des collectivités locales.

Les collectivités locales sont des entités juridiques et peuvent prendre des arrêtés. Elles sont libres de réglementer les affaires publiques d'intérêt local (les questions sociales locales non couvertes par une loi, comme les services locaux). Elles peuvent s'associer librement et créer des associations de défense de leurs intérêts propres. Le type d'association le plus courant concerne l'administration conjointe de certaines tâches locales.

Aux termes de la loi, les principales tâches des collectivités locales sont : le développement local, la réinstallation de population, la protection de l'environnement bâti et du milieu naturel, la gestion des logements, l'eau et l'assainissement, l'entretien des cimetières publics, l'entretien de la voirie locale et des espaces publics, les transports locaux, la collecte des ordures et le déblaiement, la lutte contre l'incendie, la sécurité publique locale, la collaboration avec les fournisseurs locaux d'énergie, la promotion de l'emploi, l'enseignement primaire, la santé et les services sociaux, et enfin la protection des droits des minorités nationales et ethniques. Les collectivités locales peuvent décider de prendre en mains tout problème local qui n'est couvert par aucune disposition légale et ne relève pas d'une autre autorité.

Les autorités de comté sont, elles aussi, des entités juridiques. Leurs tâches et leurs fonctions sont assurées par un organe représentatif élu directement par les citoyens. Les autorités de comté, représentées par le président du conseil de comté, exécutent les tâches spécifiées par la loi. Une loi peut les obliger à fournir des services collectifs de dimension régionale, c'est-à-dire couvrant une grande partie du comté. Les autorités de comté peuvent prendre des arrêtés dans les domaines de son ressort, et peut organiser des

référendums au niveau du comté. Elles doivent assurer certains services, tels l'enseignement secondaire, la formation professionnelle, les foyers d'étudiants et les soins médicaux au-delà des soins de base si les autorités municipales ne s'en chargent pas.

Les transferts financiers aux collectivités locales comprennent des subventions (globales et affectées), des versements au titre des fonds de péréquation, et une part de certaines recettes fiscales. Ces sources de revenus représentent l'essentiel des ressources financières des collectivités locales.

6. La gestion du personnel

6.1. *Les bases juridiques et les principes de la fonction publique*

Sous le système communiste les fonctionnaires ne disposaient pas d'un statut juridique particulier. Ils avaient les mêmes droits et obligations que les autres salariés, et il n'existait pas de critère particulier pour devenir fonctionnaire. C'est pourquoi une nouvelle loi concernant le statut juridique des fonctionnaires a été votée (loi n° XXIII de 1992), et elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1992. L'objectif politique de cette loi était d'instaurer une fonction publique neutre et impartiale, dotées des compétences professionnelles modernes indispensables à l'accomplissement des missions de l'administration publique.

La loi définit la notion de fonctionnaire ainsi que les autorités administratives que recouvrent ses dispositions. Le statut de fonctionnaire peut être accordé aux citoyens hongrois remplissant les conditions requises en matière d'instruction. Sauf exception les fonctionnaires sont nommés à titre permanent. Ils doivent prêter serment lorsqu'ils sont recrutés. Ils peuvent démissionner à tout moment. Les nouvelles dispositions créent un système de carrière comportant différents grades liés aux qualifications individuelles et à l'ancienneté dans le service. Les fonctionnaires sont supposés entrer dans la fonction publique au poste de début de carrière de leurs filières respectives. Les futurs fonctionnaires doivent passer un examen administratif spécial. Les fonctionnaires possédant l'expérience professionnelle requise par la loi peuvent être promus si, après une période probatoire, ils s'avèrent posséder les qualifications exigées par leur nouveau poste. Dans quelques cas, la promotion peut intervenir avant la fin de la période probatoire, mais à condition de satisfaire aux exigences du poste. Le traitement des fonctionnaires est déterminé par la classification générale, mais les collectivités locales sont autorisées à déroger à ces règles. De même les ministres et les directeurs d'offices centraux peuvent, avec l'autorisation du gouvernement, offrir des conditions de rémunération différentes.

La loi fait obligation aux fonctionnaires de s'acquitter de leurs obligations dans l'intérêt de la société, d'agir en se conformant aux règles et aux décisions de l'autorité dont ils dépendent, et de faire preuve de professionnalisme, d'impartialité et de justice. Un fonctionnaire doit appliquer les instructions de son supérieur direct, sauf si celles-ci violent la loi. Il a le droit de faire connaître par écrit son point de vue s'il est en désaccord avec la décision ou les instructions de son supérieur. Un fonctionnaire peut saisir directement le tribunal du travail pour faire reconnaître des droits liés à la législation sur la fonction publique. Les fonctionnaires peuvent adhérer à un syndicat et ont le droit de faire grève. Ils sont recensés dans un registre central de la fonction publique tenu par le ministère de l'Intérieur.

6.2. *La gestion du personnel*

La responsabilité de l'élaboration d'une politique du personnel incombe principalement au gouvernement. La gestion du personnel est décentralisée. Les ministères et les organismes centraux non ministériels

choisissent leur personnel en toute indépendance, et décident eux-mêmes des nominations et des révocations. Dans les ministères c'est le secrétaire d'état administratif qui exerce les droits de l'employeur ; cette fonction relève du directeur de l'office dans les offices administratifs centraux. Le système de promotion se trouve défini dans la loi sur le statut juridique des fonctionnaires. Dans certains cas prévus par la loi, les nominations s'effectuent après mise en concurrence ouverte. L'appel à candidature et les postes vacants doivent faire l'objet d'un avis publié au journal officiel du ministère de l'Intérieur.

Les fonctionnaires sont tenus de suivre les formations offertes à l'échelon central, ou si elles sont organisées par le service administratif dans lequel ils travaillent. Un décret relatif à la formation permanente des fonctionnaires définit le mode d'utilisation de l'enveloppe budgétaire annuelle consacrée à la formation, et qui est gérée par le ministère de l'Intérieur.

7. La supervision et le contrôle de l'administration

7.1. La supervision et le contrôle internes

Le Bureau de Contrôle dépend directement du gouvernement et il est chargé de la supervision et du contrôle internes de l'administration. Il est amené à ce titre à superviser les recettes et les dépenses du budget central, les subventions et prestations en espèces. Il contrôle également les activités des offices budgétaires centraux, les dépenses d'aide extérieure et la gestion des fonds hors budget.

7.2. L'audit et le contrôle externes

La cour des comptes, organisme indépendant et responsable seulement vis-à-vis du parlement, supervise la gestion des finances de l'État. A ce titre elle vérifie si le projet de budget présenté par le gouvernement repose sur des bases saines et si les dépenses envisagées sont justifiées. Elle contresigne les contrats relatifs aux emprunts contractés par le trésor, vérifie *ex ante* la légalité des dépenses budgétaires, examine les comptes définitifs de l'exécution du budget de l'État, et contrôle la gestion du domaine de l'État et des activités des entreprises publiques. Sa mission est de veiller à ce que les responsables conservent et augmentent la valeur des actifs détenus par l'État.

Son champ d'activité englobe les institutions financées sur fonds publics, les aides budgétaires accordées aux collectivités locales, les fondations sociales et autres organisations. Elle contrôle également l'administration et la répartition des ressources gérées par le Fonds national d'assurances sociales.

Sur l'ordre du parlement ou à la requête du gouvernement la cour des comptes peut mener des enquêtes *ad hoc*.

Le président de la cour des comptes présente au parlement un rapport sur les enquêtes effectuées pendant l'année. Ce rapport doit être publié. Le parlement élit le président et les vice-présidents de la cour des comptes.

7.3. Les voies de recours du public

En règle générale un acte juridique de l'administration peut être contesté par toute personne ou organisation concernée, et faire l'objet d'un examen de la part du niveau hiérarchique supérieur. Il

n'existe pas de tribunaux administratifs spécialisés. A l'échelon local les tribunaux ordinaires sont habilités à juger de la légalité de la plupart des actes administratifs ; à un échelon supérieur les tribunaux ordinaires ont des juges spécialisés qui disposent des mêmes compétences.

L'organisation des tribunaux dans la République de Hongrie comporte trois niveaux : la cour suprême de la République de Hongrie ; le tribunal de la capitale et les tribunaux des comtés ; et enfin les tribunaux locaux. La loi peut prévoir des tribunaux spécialisés pour traiter de cas spécifiques. Dans les juridictions de première instance, les tribunaux se composent de chambres comprenant des juges professionnels et des assesseurs populaires. Dans les instances supérieures il n'y a que des juges professionnels. Les arrêts rendus par les tribunaux locaux peuvent être déférés en appel devant le tribunal de la capitale ou le tribunal du comté. Les arrêts en première instance du tribunal de la capitale ou des tribunaux de comté peuvent être déférés devant la cour suprême. La cour suprême fixe les lignes directrices de l'activité judiciaire de tous les tribunaux. Les directives et les décisions de principe de la cour suprême s'imposent à tous les tribunaux. Le président de la cour suprême est élu par le parlement sur proposition du président de la république. Le vice-président de la cour suprême et tous les autres magistrats sont nommés par le président de la république. Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi.

Conformément à la constitution, le bureau du procureur général joue un rôle important dans la protection des droits des citoyens. Dans le cas de violation de la loi, il intervient pour faire respecter la loi et restaurer la légalité.

Il convient également de mentionner l'institution du médiateur. La Hongrie n'a pas de tradition de médiateur, mais la constitution amendée contient deux dispositions fondamentales relatives à la création d'une telle institution. La constitution prévoit en effet la création de deux médiateurs appelés à remplir des missions différentes. Le commissaire parlementaire des droits civiques enquête sur les irrégularités commises en matière de droits constitutionnels, et il peut prendre l'initiative de mesures générales ou individuelles pour y remédier. Le commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques enquête sur les irrégularités commises en matière de droits des minorités nationales et ethniques et il peut, lui aussi, prendre l'initiative de mesures générales ou individuelles pour y remédier.

Ces médiateurs sont élus par le parlement à la majorité des deux-tiers des voix des députés, sur proposition du président de la république. Dans le cas du commissaire chargé de protéger les droits des minorités nationales et ethniques, le président consulte les représentants élus des minorités avant de formuler sa proposition.

Le parlement peut également élire des commissaires spéciaux (ou médiateurs) pour assurer la protection de certains autres droits constitutionnels. C'est sur la base de cette disposition de la constitution que le parlement a élu un médiateur pour la protection des données.

8. La gestion de l'adhésion à l'Europe

8.1. Le cadre institutionnel de la définition des politiques relatives à l'intégration européenne

Le gouvernement détermine la politique d'intégration dans l'Union européenne (UE). Il en examine régulièrement les progrès et définit les tâches et priorités futures. Les ministres et les directeurs des offices centraux non ministériels sont responsables, dans le cadre de leurs compétences respectives, de l'exécution de ces tâches, ainsi que de l'organisation et de la coordination des structures et procédures appropriées.

Le gouvernement a créé un Comité interministériel pour l'intégration européenne chargé de coordonner la préparation des décisions gouvernementales et des activités des ministères liées à l'intégration, et de discuter des questions de fond relatives aux programmes Phare de l'UE. Le comité est généralement composé des secrétaires d'état et de leurs adjoints. Les représentants des intérêts concernés peuvent être invités à participer aux délibérations du comité.

Pour coordonner et impulser au quotidien les initiatives ayant trait à l'UE, un secrétariat d'état à l'intégration a été créé au sein du ministère des Affaires étrangères. Il est chargé d'assurer une coordination permanente entre les ministères. Son responsable et ses deux adjoints sont nommés par le premier ministre sur proposition du ministre des Affaires étrangères.

Dans chaque ministère et chaque service central non ministériel, des unités d'intégration spéciales ont été créées pour coordonner les mesures concernant l'UE.

8.2. *La gestion de l'harmonisation des lois*

Le ministre de la Justice coordonne les travaux préparatoires de l'harmonisation juridique en préalable à l'adhésion à l'UE. En étroite collaboration avec tous les ministres concernés, le ministère de la Justice élabore le programme d'harmonisation juridique destiné à préparer l'adhésion ; il en supervise l'exécution, et il veille au respect des principes et de la méthodologie de l'harmonisation de la législation. Tous les textes de lois proposés par le gouvernement ou par des commissions parlementaires sont évalués au regard de leur compatibilité avec le droit de la CE.

En 1995 le gouvernement a approuvé le programme d'harmonisation pour les cinq ans à venir. Ce programme est pris en considération dans la détermination du plan législatif semestriel du gouvernement et des ministères, et dans les décisions à prendre quant au calendrier législatif proposé au parlement.

Le Comité interministériel pour l'intégration européenne évalue les progrès accomplis dans l'harmonisation des lois et les incidences économiques qui en résultent.

8.3. *La mise en œuvre de l'acquis communautaire*

Le gouvernement a approuvé un Programme national d'adoption de l'acquis (PNAA). Ce document recense les mesures qu'il est indispensable d'adopter préalablement à l'adhésion, et il définit les étapes nécessaires de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire. La liste des dérogations et dispositions provisoires est établie par les ministères et approuvée par le gouvernement.

Le programme national et les dispositions concernant la création d'institutions, les investissements et le développement économique font l'objet d'un examen annuel.

9. Les plans de réforme et de modernisation

Les réformes relatives aux structures de l'État ont précédé les changements du système politique et se sont poursuivies après les premières élections libres.

Conformément à la décision du Gouvernement (No. 2013/1999 (II. 10)), un projet sur le développement de l'administration publique pour les années 1999-2000 a été élaboré et approuvé (No. 1052/1999 (V. 21)). Ce projet de deux ans a pour objectif de définir -- sur la base des expériences de la modernisation de

l'administration acquises au cours de plusieurs cycles gouvernementaux ainsi qu'à partir des priorités définies dans le programme gouvernemental, et en tenant compte des recommandations de l'Agenda 2000 fixant les conditions et les tâches nécessaires à l'adhésion à l'UE -- les principales orientations du développement et de rédiger dans une forme unifiée les tâches de développement des différents secteurs.

Ce projet contient les quatre chapitres suivants, qui reflètent des champs d'action principaux du gouvernement :

- développement de l'administration publique centrale;
- développement de l'administration publique territoriale et des municipalités ;
- création d'une administration publique efficace;
- développement des qualifications du personnel travaillant dans l'administration publique.

10. Statistiques essentielles

10.1. Données budgétaires

Quelques données importantes tirées du Budget hongrois 1998

Source : Loi no. XC (1998)

(millions de forints hongrois, FHO¹)

Dépenses totales de l'État :	3 510 634,1
Dont : dépenses des principaux organes de l'État :	
Président de la République (montant des primes inclus, soit 63 MFHO)	368,0
Parlement (fonds alloués aux partis inclus)	6 718,4
Cour constitutionnelle	667,9
Tribunaux	28 832,4
Bureau du Procureur	11 340,5
Cour des Comptes	2 380,2
Bureau du Médiateur	568,3
Bureau du Premier ministre (budget et financement d'autres organismes et programmes centraux inclus)	30 313,6
Ministère de l'Intérieur	170 934,2
Ministère de la Défense	134 570,2
Ministère des Affaires sociales et de la Famille	25 768,0
Ministère de la Justice	20 636,7
Ministère des Transports, des Communications et de l'Eau	128 581,8
Ministère des Affaires étrangères	25 435,2
Ministère de l'Agriculture et du Développement régional	75 712,9
Ministère de la Santé	53 785,3
Ministère des Finances	88 481,0
Ministère de l'Éducation	131 182,9
Ministère de l'Économie	42 800,5
Ministère de la Protection de l'environnement	18 218,9
Ministère de l'Héritage culturel national	51 943,3
Ministère de la Jeunesse et du Sport	11 869,2
1. Au 1 ^{er} septembre 1999 les taux de change étaient : (Source : Banque nationale hongroise)	1 \$US = 239,41 FHO 1 ECU = 254,28 FHO

10.2. Données sur le personnel

Fonctionnaires : 1999 premier trimestre	108 249
Hommes	32 379
Femmes	75 870
Employés par les services centraux	66 733
Employés par les collectivités locales	41 516
Niveau enseignement supérieur et baccalauréat	87 714
Secrétariat administratif	9 871
Personnel technique	10 664
Agents des services publics : 1999 second trimestre	573 600
Dont :	
- administration publique et sécurité sociale	86 300
- enseignement	234 900
- services de santé, services sociaux	192 500
- autres services	59 900