

L'aménagement urbain en Hongrie

ANDRÁS PATYI

Maître de conférences à l'université de Győr,
directeur du département de droit administratif,
secrétaire général du 12^e arrondissement
de la ville de Budapest

INTRODUCTION

Les fondements normatifs du développement planifié et régulier des localités sont créés en Hongrie, aussi, par les règles et les institutions juridiques du droit administratif. Ces institutions juridiques de droit administratif se rattachent naturellement, en de nombreux éléments, à certaines règles de la constitution. La thèse, que G. Concha, professeur de droit constitutionnel, a formulée il y a un siècle (en 1905), est également valable dans cette branche de droit : l'administration n'est rien d'autre que la pratique de la constitution ; et la valeur de la constitution d'un pays se mesure par ce que son administration en réalise ⁽¹⁾. Du point de vue de l'aménagement et de la construction, les règles de la constitution acquièrent une importance primordiale lorsqu'on pose la question, peut-on dire, à la base de ladite constitution, d'un État de droit constitutionnel, où l'administration est subordonnée à la loi. Il importe de savoir si la constitution d'un pays donné reconnaît les droits fondamentaux, et dans quelle mesure ces derniers acquièrent un caractère déterminant. Il est nécessaire de connaître le poids du droit de propriété dans le système de droit fondamental ; si la constitution contient un droit fondamental relatif à l'environnement bâti et disposant expressément de celui-ci, ou si elle formule un objectif de l'État par rapport à ce sujet. La manière de définir la place des compétences législatives, l'existence des collectivités locales, aussi bien que leur degré d'autonomie (c'est-à-dire l'état de la décentralisation), le caractère intégré ou fragmenté du système des collectivités territoriales, le nombre de ces collectivités, relevant tous de l'organisation de l'État, influencent également cette réglementation et ces institutions juridiques particulières. Enfin, on ne doit point oublier que la révision judiciaire des décisions administratives ainsi que le contrôle constitutionnel des règles de

(1) G. Concha, *Politika* (Politique), t. 2 (préface), Budapest, 1905.

droit peuvent tous parvenir à un rôle déterminant dans la réglementation et le fonctionnement du droit administratif de la construction.

Cette réglementation et ce fonctionnement s'ordonnent actuellement autour d'une loi relativement « jeune », la loi LXXVIII de 1997 sur la formation et la protection de l'environnement bâti. Cependant, le développement des localités, leur planification et l'aménagement urbain n'ont pas été sans antécédents en Hongrie pendant le XX^e siècle.

I. – ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES

1. L'aménagement urbain n'a pas fait l'objet d'une réglementation nationale et unifiée jusqu'aux années précédant la Deuxième Guerre mondiale. Des lois ont eu beau réglementer les modalités de la création des collectivités publiques, le développement de la localité la plus importante du pays (la capitale), les conditions et le processus de l'aménagement urbain et des permis de construire, une réglementation valable pour toutes les villes du pays n'a pas existé avant la loi VI de 1937 sur l'aménagement urbain et la construction ⁽²⁾. Comme sa dénomination le montre, cette loi contenait exclusivement les règles relatives à l'aménagement des localités disposant du statut de ville. Les institutions juridiques énumérées dans la loi étaient alors les moyens juridiques de « l'aménagement urbain ». La loi en vigueur aujourd'hui, née cinquante ans plus tard, réglemente ces institutions juridiques sous la notion de « l'aménagement des localités ».

La loi de 1937, entrée en vigueur en 1938, contenait une réglementation moderne suivant la pratique législative des systèmes juridiques européens ⁽³⁾, et montrait dès sa conception qu'à cette époque-là, la différenciation (notamment la division) des règles administratives relatives à la construction avait commencé en Hongrie aussi. Les institutions du véritable droit de l'urbanisme sont apparues, et ont reçu une réglementation, dans les chapitres I^{er} et II de la loi. Ces derniers contenaient les règles de l'utilisation du territoire des localités et de l'emplacement des bâtiments à l'intérieur de la localité, ainsi que les institutions juridiques spéciales assurant la mise en application des directives relatives au développement et à l'aménagement urbain. Le chapitre III de la loi contenait la réglementation de la construction (existant, au préalable, uniquement dans les arrêtés

(2) Cf. la loi X de 1870, entre autres sur le conseil des travaux publics de la capitale.

(3) Éva Szalai, *A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai* (Les fondements de l'administration de l'aménagement du territoire et du droit de la construction) in: Lajos Ficzer – Imre Forgács (dir.), *Magyar Közigazgatási Jog, Különös Rész. Európai Unió kitékintéssel* (Droit administratif hongrois. Dispositions particulières dans une perspective européenne), Budapest, Osiris 1999, p. 108.

municipaux), c'est-à-dire les règles relatives à la construction et à l'utilisation habituelle et sûre des bâtiments aussi bien que les principales règles des permis de construire, le système d'appels des autorités à saisir. Le caractère durable et réfléchi de la réglementation réalisée par cette loi est démontré à merveille parce que la loi actuelle, sa cadette de cinquante ans, a emprunté (et a pu emprunter !) nombre de ses dispositions.

Les auteurs de cette loi ont pris pour base la thèse selon laquelle l'aménagement urbain ne peut convenir aux exigences pratiques, dictées par la vie, que dans le cas où il s'appuie sur un plan qui s'étend à l'ensemble du territoire d'une ville et tient compte de tous les facteurs importants concernant le développement de la ville. D'après la procédure prescrite par la loi, il fallait d'abord désigner le territoire à urbaniser, ce qui pouvait être l'ensemble du territoire d'une ville, ainsi qu'une partie de celui-ci. Il fallait ensuite procéder, sur le même territoire, à un métrage horizontal et vertical, sur la base duquel devaient être définis les plans d'aménagement général et détaillé. Ces deux dernières notions, c'est-à-dire les plans, ont acquis une telle importance fondamentale, que les règles de droit ultérieures les ont employées jusqu'à 1998. De plus, en raison de « l'utilisation prolongée », elles sont encore des institutions juridiques en usage dans certaines villes. Le plan d'aménagement général devait être élaboré pour l'ensemble du territoire à urbaniser. Il fallait y définir les territoires bâtis et voués à la construction, les différentes zones d'urbanisation (les modalités obligatoires de construction), ainsi que l'emplacement des rues, places, parcs, canaux, routes ou des usines dangereuses ou polluantes. Le plan d'aménagement détaillé ne devait être élaboré que pour le territoire déjà bâti ou désigné dans le plan d'aménagement général comme à être bâti. Dans ce plan, il fallait préciser tous les paramètres directs de la construction ⁽⁴⁾.

2. Deux circonstances sont à souligner dans la connaissance du système esquissé plus haut. La première, c'est le temps. Les créateurs de la loi étaient conscients qu'un métrage et une réglementation aussi minutieux étaient sans précédent dans nombre de villes, et coûteraient beaucoup de temps et d'argent. Pour cette raison, il avait été prévu un délai de six ans, afin de réaliser le métrage et d'élaborer des plans d'aménagement généraux, à compter de l'entrée en vigueur de la loi (le 1^{er} janvier 1938), donc jusqu'en 1946. Quant aux plans détaillés, un délai supplémentaire de deux ans avait été encore accordé (jusqu'à 1948). Cependant, la Deuxième Guerre mondiale a éclaté et, en 1941, la Hongrie est entrée en guerre aux côtés de l'Allemagne. La guerre a fini par l'occupation du pays par l'armée

(4) Voir la loi VII de 1937 relative à l'aménagement urbain et à la construction in : *Corpus Iuris Hungarici*, 1937, p. 75-76.

soviétique et par la destruction presque totale des plus grandes villes, Budapest comprise. La deuxième circonstance n'est pas d'ordre historique, mais relève de l'administration. À l'époque de la création de la loi (et pendant la période de l'agrandissement territorial, suivant de près celle-ci), les villes hongroises pouvaient appartenir à deux catégories, en fonction du caractère de leur municipalité. Les villes dites « municipales » disposaient d'une autonomie plus large, puisque les organes de l'administration centrale n'exerçaient sur elles qu'un contrôle administratif. En revanche, les villes dites « départementales » étaient placées sous le contrôle de l'État et celui de la collectivité territoriale; c'est-à-dire, qu'à côté de la surveillance des organes du gouvernement central, elles étaient soumises à l'autorité de contrôle d'une collectivité départementale. Ce qui explique leur appellation de « villes départementales ». Tout cela se reflétait également dans l'ordre de l'élaboration et de l'approbation des plans d'aménagement urbain. Les plans d'aménagement généraux étaient liés à l'approbation du gouvernement; la décision concertée du ministre de l'intérieur et de celui de l'industrie était nécessaire dans le cas des villes « municipales », alors que dans le cas des villes départementales cette décision était précédée de celle de l'organe concerné de la collectivité départementale. À côté de cela, une forte influence de l'autorité gouvernementale peut être également constatée. Par exemple, même si les plans d'aménagement détaillé n'étaient pas soumis à l'approbation ministérielle au moment de leur création, les deux ministres concernés pouvaient modifier par leur décision une partie du plan, et ordonner le métrage nécessaire aux frais de la ville. Ainsi, pour utiliser une expression d'aujourd'hui, le ministre pouvait décider, dans une affaire concernant une collectivité locale, au lieu de celle-ci. La capitale a constitué dans ce domaine aussi une catégorie à part, puisqu'à Budapest (et dans les localités de l'agglomération définies par décret ministériel), les plans d'aménagement ont été approuvés par le conseil des travaux publics de Budapest; de cet organe, ils passaient encore devant les ministres pour recevoir leur approbation.

3. D'ailleurs, le fait que les plans d'aménagement généraux ou détaillés seraient non seulement de simples programmes de développement ou d'action réalisés à l'intention de l'administration, mais encore des décisions administratives sources de droits et obligations, a été démontré par une règle de la loi, selon laquelle: « La création, l'élargissement ou la régulation des chemins et des équipements, la formation des terrains à bâtir et la construction des bâtiments, ainsi que la création de tout objet ou installation doivent être exécutées conformément aux plans d'aménagement urbain. » [art. 4, aliéna (1)]. Par la suite, la loi a réglementé la formation et le partage des terrains, comme une institution juridique spéciale de l'exécution des plans d'aménagement urbain. Elle a également traité des diffé-

rents types d'expropriation ainsi que des règles et des modalités du dédommagement. Cette loi a déjà connu et réglementé l'institution du « report », lorsque, dans le but de la régulation ou de l'élargissement d'une voie publique, on n'utilise pas de terrains entiers, mais seulement de petites parties de ceux-ci qu'on reporte à la voie publique (ou bien, inversement, on reporte une partie de la voie publique à la propriété privée), sans procédure d'expropriation. Le chapitre III est certes relatif à la construction, mais la loi y réglemente, en outre, dans les détails l'institution des obligations/contraintes susceptibles d'être imposées dans l'intérêt de l'aménagement urbain, qu'il s'agisse de la transformation et de la rénovation, ou bien de la destruction dans l'intérêt de la protection du paysage urbain.

Faisant abstraction de la présentation détaillée de la loi, l'introduction, dès cette époque, du système préventif des permis de construire mérite encore d'être relevée. Dans le cadre de celui-ci, au cours de l'étude des demandes de permis de construire par les autorités compétentes, on a délibéré non seulement de l'aptitude du futur bâtiment à une utilisation habituelle et sûre, mais aussi de son intégration dans le paysage urbain et dans les plans d'aménagement urbain. En ce qui concerne le contexte juridique de la loi, deux circonstances sont à souligner. En vertu de la première, les règles générales de la procédure administrative n'étaient fixées par aucune loi ; la loi a réglementé le système de recours et ses moyens. En vertu de la seconde, la juridiction du tribunal administratif, organisée en majeure partie d'après le modèle autrichien, ne s'est étendue ni aux décisions relatives aux permis de construire, ni à celles relatives à l'expropriation ou aux plans d'aménagement urbain. Il est vrai que le tribunal administratif aurait pu casser les délibérations des ministres, en cas d'intervention abusive, et cela pour la défense des droits des collectivités locales.

4. Bien que cette loi soit restée en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la construction (loi III de 1964), ses règles n'étaient guère mises en œuvre dans la réalité. Comme déjà mentionnés, les délais fixés pour la régulation expiraient juste pendant l'année suivant la guerre perdue, lorsque la tâche primordiale consistait, au lieu de l'urbanisation planifiée, à la reconstruction des villes et de l'infrastructure en ruines. Cependant, à l'époque du terme des principaux travaux de reconstruction (les années 1948-1949), il s'est opéré un changement général d'ordre économique, social et juridique, qui a rendu cette loi, avec bien d'autres, superflue. Après quelques années de pratique démocratique, la prise du pouvoir par les communistes et le « tournant » ont abouti à la création d'un système de type soviétique. Dans un contexte de surveillance policière totale de la société, on a tout nationalisé (à l'exception des objets d'usage personnel) : avant tout les entreprises de production et de services, les banques avec l'argent déposé, les usines agricoles, la majeure partie de la

terre et, mais pas en dernier lieu, la fortune et les terres des villes et des départements aussi. On a dépossédé l'administration, même des restes, de toute structure autonome ; à la place des collectivités locales et départementales, déjà limitées, on a créé des conseils municipaux et généraux de type soviétique, ne fonctionnant qu'en tant qu'organes exécutifs de la volonté centrale. Les décisions relatives au développement des localités n'étaient guère prises au niveau local, mais dans les ministères précisant la planification économique du pays jusque dans les détails, ainsi que dans les sections concernées des centres départementaux et nationaux du parti communiste tout-puissant. La nature des institutions juridiques réglementant l'aménagement urbain n'avait aucune importance : elles n'ont pas pu jouer un rôle déterminant, et n'intervenaient que dans la régulation des constructions privées (dont la proportion a d'ailleurs très fortement baissé).

Après la révolution et la guerre d'indépendance de 1956, qui a bouleversé le système communiste jusqu'à ses fondements, les chars soviétiques ont eu beau rétablir la domination du parti communiste, un socialisme différent sous de nombreux aspects s'est constitué en Hongrie. La loi IV de 1957 relative aux règles générales de la procédure administrative a été créée et promulguée justement au cours de l'année suivant la répression de la révolution. Ayant subi de nombreuses modifications, mais toujours la même en ce qui concerne les fondements de ses institutions juridiques, elle restera en vigueur jusqu'au 1^{er} novembre 2005.

5. La codification des grandes branches administratives a apporté un résultat dans notre domaine aussi : on a créé et fait entrer en vigueur la loi III de 1964 relative à la construction.

La loi III de 1964 relative à la construction était un produit typique de législation socialiste, une loi-cadre. Elle a surtout réglementé les devoirs et les compétences des organisations intervenant en matière de construction ainsi que ceux des organes administratifs. Contrairement au texte qui l'a précédée, elle n'a pas tenu à créer les règles à suivre pendant les activités de construction, ni les garanties protégeant les intérêts des constructeurs et des propriétaires immobiliers. Son caractère de loi-cadre a été démontré, à merveille, par le fait qu'une grande partie de ses dispositions ne pouvaient être applicables ou interprétables sans son décret d'exécution (un décret gouvernemental). Outre qu'elle a supprimé la différenciation préalablement réalisée du droit administratif de la construction, il se mêlait, à l'intérieur des différentes règles, les dispositions caractéristiques du droit de la réglementation de la construction et du droit de l'urbanisme. La réglementation détaillée, c'est-à-dire véritable, de la plupart des institutions juridiques a été déléguée à une règle de droit d'un niveau inférieur, le décret ministériel. Solution typique du droit socialiste, non seulement la loi, mais encore le décret gouvernemental créé sur son fondement ont également

donné autorisation à légiférer. Il a été ainsi institué le système des subdélégations, qui était anticonstitutionnel même à cette époque-là. Cependant, surtout après le changement de la politique économique de 1968, c'est à ce même niveau des décrets qu'a commencé l'élaboration des institutions de l'administration de développement des localités et du droit de la construction modernes. Pourtant, les circonstances fondamentales d'ordre social et économique (et d'ordre de droit constitutionnel) restèrent déterminantes. Le système a été caractérisé par la primauté de la propriété d'État, le monopole et les moyens hiérarchiques de la gestion de l'économie, l'autonomie limitée et d'apparence des conseils municipaux jointe à un sévère dirigisme central, l'absence totale d'acteurs économiques ou juridiques autonomes, le rôle décisif des organes du parti communiste dans la direction et le développement des villes, alors que l'État restait l'unique investisseur⁽⁵⁾.

6. La loi relative à la construction a en même temps étendu les moyens de l'aménagement urbain à toutes les localités, obligeant chaque commune à élaborer des plans d'aménagement: « Dans le but du développement planifié des villes et des communes, on doit élaborer un plan d'aménagement général et, en fonction des besoins, progressivement, des plans d'aménagement détaillés »⁽⁶⁾. La réglementation cadre se caractérise, essentiellement, par le fait que le cercle des organes habilités à approuver les plans a été défini, non par la loi, mais par un décret du conseil des ministres. En vertu de la réglementation originelle, les plans d'aménagement devaient être approuvés par un conseil supérieur (dans le cas des grandes villes et de Budapest, le conseil des ministres). Cependant, après la transformation progressive du système d'administration locale, le droit d'approbation et de définition des plans a été délégué dès les années 1970 aux conseils municipaux concernés. Le même décret du conseil des ministres a prescrit que les plans devaient être soumis, avant leur définition et leur approbation, à une procédure de concertation. L'essentiel de celle-ci était pourtant constitué, au lieu de la consultation des intéressés, par la concertation avec les autorités administratives de l'État. On doit encore souligner pour cette période le rôle déterminant d'une règle de droit. Il s'agit de la réglementation nationale de la construction. La dernière des réglementations de ce type a été approuvée par le ministre de la construction en 1986, et justement dans sa compétence législative subdéléguée⁽⁷⁾. Le champ d'application de la réglementation s'est étendu aux

(5) Pour une présentation détaillée, vue « de l'intérieur », voir Tibor Madarász, *Városigazgatás és urbanizáció* (Administration des villes et urbanisation), Budapest, 1971, p. 83-92.

(6) Voir la version originale de l'article 6, aliéna (1) de la loi III de 1964.

(7) Cf. le texte du décret: « En vertu de l'article 27, aliéna (1) du décret gouvernemental 30/1964 (02/12), promulgué au sujet de l'exécution de la loi III de 1964, relative à la construction, de concert

organes de l'État, aux organismes sociaux, aux coopératives, aux autres personnes morales et aux particuliers ainsi qu'à leurs associations ; elle se présentait comme la norme fondamentale de la construction et surtout de l'aménagement des localités, tout comme les réglementations précédentes de ce type. Selon l'article 2, définissant d'ailleurs une prescription relevant du niveau législatif : « L'usage des territoires, la formation des terrains et des territoires, la planification, la réalisation, la construction, la rénovation, la restauration, la transformation, la modernisation, l'élargissement et la destruction de tout bâtiment, ouvrage ou autre édifice, à l'exception des réalisations souterraines nécessaires à l'exploitation des mines, doivent se faire conformément aux dispositions de la réglementation ». La garantie du droit discrétionnaire sans limites (et par cela incontrôlable) était une caractéristique du droit administratif de l'époque. Un exemple : d'après l'article 3, aliéna (1) de la réglementation, si le progrès technique, l'économie ou *autrement l'intérêt public* le nécessitait, le ministère avait le droit d'autoriser des *dérogations occasionnelles* à certaines dispositions de la réglementation. En ce qui concerne les solutions de la réglementation, il était caractéristique que les limitations de la propriété les plus importantes, les différentes interdictions de construire (jusqu'à révocation sans délai, jusqu'à production de condition définie, pour une durée déterminée de cinq ou dix ans maximum), leurs conditions et leurs règles particulières aient été contenues, non dans la loi, mais dans ce décret ⁽⁸⁾.

II. – L'ÉTAT DE DROIT ET LE DOMAINE DE LA CONSTRUCTION

1. Tout en subissant plusieurs modifications fondamentales, ce système de réglementation est resté en vigueur jusqu'au changement du régime de droit public. À ce moment pourtant, le contexte réglementaire du droit de la construction s'est profondément transformé. Suite à des préparatifs longs de plusieurs mois et à une concertation politique avec l'opposition, on a créé la constitution dite « républicaine », qui est entrée en vigueur le 23 octobre 1989, trente-troisième anniversaire de la révolution de 1956. Même si ce n'était dans les formes qu'une modification de la constitution précédente, elle équivalait, du point de vue du droit constitutionnel, à une constitution nouvelle, celle de la III^e République ⁽⁹⁾. La modification de

avec les ministres intéressés et les dirigeants des organes de compétence nationale, je décrète ce qui suit... »

(8) Cf. la *Réglementation nationale de la construction*, art. 7 et 8.

(9) Loi XXXI de 1989, relative à la modification de la constitution.

1989 doit être liée à deux autres transformations importantes, exécutées également en 1990. Une des deux a abouti à la création du système des collectivités locales. Une partie des lois nécessaires à l'application de la nouvelle constitution entrain en vigueur avant ou en même temps que la constitution ; pour terminer le changement du régime de droit public dans son ensemble, la majeure partie du système de droit était « à changer ». Ce « changement » fut en partie l'œuvre des nouvelles institutions démocratiques, et principalement celle de la Cour constitutionnelle, qui a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1990. Ce corps a été muni dès les débuts d'une compétence extrêmement large même par rapport aux autres cours constitutionnelles européennes. Il exerçait un contrôle des normes sur toute règle de droit, lois comprises, ainsi que sur les moyens juridiques de l'administration. Cette compétence était complétée par celles de l'interprétation de la constitution et de l'établissement de la violation de la constitution par manquement.

2. Quels étaient alors les changements les plus importants concernant l'aménagement des localités ou la direction de la construction en général ? La nouvelle constitution a défini la République hongroise en tant qu'un *État de droit* indépendant et démocratique. Il s'est révélé en peu de temps que le principe de l'État de droit a compris, en premier lieu, la sécurité du droit. Au sens où l'entend la Cour constitutionnelle :

la sécurité du droit est un élément indispensable de l'État de droit. La sécurité du droit oblige l'État – et avant tout le législateur – à assurer que l'ensemble du droit, ainsi que ses différentes branches et même les règles de droit particulières soient pour les destinataires de la norme clairs, unanimes aussi bien que calculables et prévisibles dans leur fonctionnement. La sécurité du droit exige non seulement l'unanimité des différentes normes, mais aussi le caractère calculable du fonctionnement des institutions juridiques particulières. Pour cette raison, les garanties procédurales sont d'une importance fondamentale du point de vue de la sécurité du droit. Une règle de droit valide ne peut être créée que par l'observation des règles de la procédure formalisée ; les institutions juridiques ne peuvent fonctionner constitutionnellement que par le respect des normes procédurales⁽¹⁰⁾.

Il est également lié à la norme de l'État de droit, une des exigences fondamentales de l'État de droit même, selon laquelle :

les organes disposant du pouvoir public déploient leurs activités dans les cadres organisationnels définis par le droit, dans un ordre de fonctionnement établi par le droit et à l'intérieur des limites régulées par le droit d'une manière accessible et calculable pour les citoyens⁽¹¹⁾.

(10) Cour constitutionnelle, résolution n° 9/1992 (30/01) in : ABH 1992, 59 (65).

(11) Cour constitutionnelle, résolution n° 56/1991 (08/11) in : ABH 1991, 392 (393).

Les nouvelles règles constitutionnelles ont déplacé les droits fondamentaux de la périphérie du système de droit dans son centre. Elles ont en même temps explicité que la protection de ces droits est le principal devoir de l'État. La nouvelle constitution ne permet la limitation des droits fondamentaux par les lois que dans des cadres bien circonscrits, puisque le contenu essentiel du droit fondamental ne peut guère être limité par une loi. La constitution reconnaît (certes, parmi les dispositions fondamentales, au lieu du chapitre des droits fondamentaux) le droit à la propriété en tant que droit fondamental, et exclut la possibilité d'une différenciation par l'État entre les diverses formes de propriété: propriété collective, propriété privée. Un droit constitutionnel particulier ou, plus précisément, plusieurs dispositions constitutionnelles sont relatives à la protection de l'environnement naturel et bâti. Cependant le chapitre IX, relatif aux collectivités locales, a une importance primordiale du point de vue de la construction. La constitution crée pour les collectivités locales et départementales élues une autonomie bien plus large que celle rédigée dans la Charte européenne des collectivités locales ou que les solutions généralement suivies dans les États européens.

Sans entrer dans les détails, quatre facteurs méritent d'être soulignés. Tout d'abord, le système hongrois des collectivités locales s'appuie sur un droit constitutionnel collectif, c'est-à-dire sur le droit des communautés d'électeurs à disposer d'eux-mêmes au niveau local. Les droits des corps locaux élus (appelés aussi droits fondamentaux des collectivités locales) dérivent de ce droit. Ils offrent une protection constitutionnelle dans la gestion des affaires publiques locales même contre l'administration centrale. On doit souligner, en deuxième lieu, le droit à la législation locale, basé sur des fondements constitutionnels et légaux, qui, en tant que droit fondamental, revient aux collectivités locales même à l'encontre des décrets gouvernementaux et ministériels. En troisième lieu, la Cour constitutionnelle, tout en protégeant l'autonomie des collectivités locales, révisé aussi, en tant que cour des normes, la légalité de la législation locale; elle juge donc si tel ou tel conseil municipal n'a pas dépassé ses compétences assurées par la loi. Quatrièmement, une frontière assez nette est tracée entre les affaires publiques locales réglementées et gérées par les collectivités locales (où le droit de décider revient aux seuls représentants élus de la collectivité) et les affaires administratives relevant des fonctionnaires de la collectivité (surtout des secrétaires généraux de mairie nommés). Les corps élus ne peuvent pas intervenir dans le domaine du deuxième type d'affaires. Or, cette frontière traverse, entre autres, justement le « corps » de la direction de la construction. On peut dire globalement que la prise des décisions concernant l'aménagement des localités relève au niveau des collectivités locales du corps des représentants élus, alors que les permis de construire et, en général, les activités d'autorité de construction de

première instance appartiennent aux secrétaires nommés par les mêmes corps élus. Ce type d'activités relève, en fait, des compétences des organes administratifs placés sous l'autorité du gouvernement.

3. On ne doit pas cependant oublier une nouvelle circonstance constitutionnelle, influençant fortement jusqu'à la valorisation des règles de droit en matière de construction. Il s'agit de la révision judiciaire des résolutions administratives. Au cours de son existence et dans ses activités, l'ancien tribunal administratif hongrois (1897-1949) n'a pu juger que sur des affaires attribuées expressément à sa compétence. Les résolutions en matière de construction, qu'elles aient relevé des plans d'aménagement urbain ou de décisions administratives particulières, n'en faisant pas partie. En 1949, on a supprimé avec le tribunal administratif toute la juridiction administrative (tout comme dans les autres pays « socialistes »), et la loi n'a permis qu'à partir de 1957 que l'on puisse attaquer certaines résolutions administratives en justice, devant un tribunal ordinaire ⁽¹²⁾. Cependant, les décisions en matière de construction n'en faisaient pas partie. Il en allait de même, après la réforme du droit procédural de 1981. Suite à la réforme constitutionnelle de 1989 (il est vrai, en conséquence d'une résolution décisive de la Cour constitutionnelle), il est devenu possible, dans un cercle étendu, d'attaquer en justice les résolutions administratives considérées par les justiciables comme préjudiciables, attentatoires à la loi et concernant les sujets de droit dans leurs droits légaux. Comme une résolution prise en matière de construction a concerné, outre le propriétaire immobilier en question, au moins ses voisins, ce type d'affaires est devenu le plus fréquent devant les tribunaux. Ces derniers ont d'ailleurs dû juger une quantité jamais vue de contentieux relevant du droit administratif. Comme la procédure d'autorisation des permis de construire comprend aussi une décision devant correspondre aux plans d'aménagement urbain, il a fallu rapidement utiliser et apprécier dans les procès administratifs les règles des plans d'aménagement généraux et détaillés, élaborés au cours du régime précédent.

(12) Pour une présentation détaillée du sujet, voir : András Patyi, *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei* (Les modèles de notre juridiction administrative), Budapest, 2002, p. 249.

III. – FORMATION ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT BÂTI

1. Une quantité relativement importante d'informations a déjà été présentée sur le contexte juridique de la réglementation actuelle en matière de construction. Il est temps de faire connaissance avec certaines règles concrètes, peut-être les plus importantes. La structure et l'articulation de la loi sur la formation et la protection de l'environnement bâti de 1997 évoquent le précédent de la loi de 1937. Parmi les multiples nouveautés qui s'y ajoutent, il faut remarquer qu'elle est complétée par la réglementation détaillée de la protection de l'environnement bâti. Elle y procède sur la base des valeurs fondamentales en la matière. Son préambule s'y réfère également: « En vertu de l'article 70/D, aliéna (2) de la constitution de la République hongroise et de la loi LIII de 1995 relative aux règles générales de la protection de l'environnement, l'Assemblée nationale crée la loi suivante relative aux exigences fondamentales, moyens, droits et obligations en matière de formation et de protection de l'environnement bâti, ainsi qu'aux devoirs, compétences et autorités y appartenant. »

2. Le champ d'application de la loi s'étend à la majorité des relations sociales liées à la construction; ce qui concerne l'aménagement du territoire des localités (aménagement des localités) et aussi la planification de l'aménagement de la localité (planification locale). La loi a introduit de nouvelles institutions juridiques dans le domaine de l'aménagement des localités; leurs dénominations et contenus étant différents des précédents. Par cela, on a pu remplacer les notions de plan d'aménagement général et de plan d'aménagement détaillé, alors vieilles de cinquante ans. Une de ces nouvelles institutions est la *réglementation locale de construction*, soit « un arrêté municipal établissant et assurant l'ordre de la construction en vertu des spécificités locales ». Un des plans de dénomination nouvelle est le *plan de réglementation*. C'est un « plan d'aménagement de la localité qui représente sur carte, sous forme de dessins, les prescriptions de construction établissant les exigences, droits et obligations locaux spécifiques relatifs à l'utilisation et à la constructibilité du territoire administratif de la localité, ainsi qu'à la protection des valeurs naturelles, régionales et bâties de l'environnement. » L'autre type des plans d'aménagement urbain est le *plan de la structure de la localité*. Il s'agit d'un plan d'aménagement qui « détermine les possibilités et les directions de développement de la formation et de la protection de la localité et, en conséquence de celles-ci, les modalités de l'utilisation des différentes parties du territoire ainsi que la formation et l'ordre spatial des éléments de l'infrastructure technique nécessaire au fonctionnement de la localité. » La réglemen-

tation locale de construction et le plan de réglementation sont à approuver par les conseils municipaux sous forme d'arrêté municipal. Une des curiosités de cette question consiste en ce que l'ancienne loi relative à la construction n'a pas réglé ce domaine. Pour cette raison, une incertitude régnait après la formation des collectivités locales concernant le type d'acte administratif sous la forme duquel les corps élus locaux devraient créer les plans d'aménagement généraux et détaillés. Dans une des affaires de ce type, la Cour constitutionnelle a précisé :

Le plan d'aménagement général est un acte spécial du corps des représentants de la collectivité locale, qui, en tenant compte des rapports sociaux, économiques, techniques, naturels et écologiques de la localité, définit pour la longue durée la structure et l'utilisation des territoires de la localité, l'ordre des bâtiments et d'autres édifices ainsi que des systèmes d'infrastructure technique, les exigences de la protection de l'environnement (aménagement du territoire) et de l'aménagement du paysage, les principes et les prescriptions de la réglementation de l'utilisation des territoires et des activités de construction, les exigences à mettre en valeur lors des activités d'autorité de construction. [...] Le plan d'aménagement oblige non seulement les organes de la collectivité locale, mais aussi les propriétaires et les utilisateurs des biens immobiliers qui se trouvent sur le territoire de la collectivité. Il contient des prescriptions à mettre en valeur lors des activités d'autorité de construction; il constitue donc un acte de pouvoir public. L'article 6, aliéna (4) de la loi renvoie l'approbation du plan d'aménagement général à la compétence du corps des représentants, alors qu'elle ne dispose pas de la forme juridique de l'approbation du plan. [...] Compte tenu du fait que le plan d'aménagement général contient des prescriptions de valeur générale que l'administration met en valeur lors de son activité d'utilisateur de droit d'autorité, la forme juridique adéquate au contenu juridique du plan d'aménagement général est une règle de droit, son approbation exige la forme d'arrêté⁽¹³⁾.

La loi sur la construction décide donc et règle à l'évidence la forme d'approbation des nouveaux types de plans remplaçant les plans d'aménagement généraux.

3. Si on passe généralement en revue les devoirs des organes intervenant dans l'aménagement des localités, il se révèle que la direction centrale de la construction (en matière d'aménagement des localités, l'établissement des règles nationales et des exigences d'intérêt public y sont relatifs) ainsi que sa coordination et son contrôle incombent à l'État. En ce qui concerne les devoirs centraux de la construction, l'Assemblée nationale est chargée, d'une part, de l'élaboration d'un système de planification et des régulateurs économiques servant la formation et la protection de l'environnement bâti, d'autre part, de l'élaboration et du fonctionnement du

(13) Cour constitutionnelle, résolution n° 42/1992 (16/07) in: ABH 1992.

système national des institutions de la construction. Le gouvernement a également – et évidemment ! – des devoirs concernant la direction centrale de la construction. Le gouvernement exerce d'ailleurs la direction centrale de la construction par l'intermédiaire du ministre responsable de l'aménagement du territoire, actuellement un ministre sans portefeuille. Il est à regretter que seules, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la construction, la personne responsable et l'autorité centrale intergouvernementale chargées de la construction (et donc de l'aménagement urbain) aient changé pas moins de trois fois⁽¹⁴⁾. Dans le cadre de ses devoirs de direction, de coordination et de contrôle professionnels centraux, le ministre est chargé, par exemple, de la préparation des lois et des décrets gouvernementaux relatifs à la construction, assume les tâches de régime judiciaire relevant de sa compétence, surveille et contrôle du point de vue professionnel les activités de construction.

4. Les devoirs des collectivités en matière de construction sont réglés et mentionnés par d'autres textes juridiques aussi. La loi LXV de 1990 relative aux collectivités locales, en définissant les missions obligatoires des collectivités locales, énumère la planification et l'aménagement de la localité ainsi que la protection de l'environnement naturel et bâti. Étant donné que la loi sur le statut juridique des collectivités locales ne pourrait être modifiée que par deux tiers des voix de l'Assemblée nationale, ces missions ne peuvent pas être entièrement retirées avec un simple vote majoritaire des députés de la majorité gouvernementale. D'après la loi sur la construction, les devoirs des collectivités locales (dans le cas de la capitale, de celles des arrondissements) et de leurs organes sont, en matière de construction – particulièrement dans le cadre des règles de droit –, d'assurer l'aménagement de la localité, la réalisation d'un environnement bâti digne de l'homme et esthétique, ainsi que la protection du patrimoine architectural local et d'assurer les moyens matériels et humains nécessaires aux tâches locales de la construction.

Compte tenu du système des collectivités à deux niveaux de la capitale (composé des conseils d'arrondissement et du conseil de Budapest, tous élus), il a fallu y partager les devoirs entre le conseil de Budapest et les conseils d'arrondissement. Les collectivités locales et leurs organes (les conseils municipaux et les maires), dans la capitale, en vertu de leurs compétences définies dans une règle de droit à part, les conseils d'arrondissement et celui de Budapest, assument leur devoir d'aménagement par

(14) En 1998, le ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire était responsable de ce domaine. De 1998 à 2002, le ministre de l'agriculture et de l'aménagement du territoire ; de 2002 à 2004, le ministre de l'intérieur et, depuis cette dernière date, un ministre sans portefeuille est responsable de l'aménagement du territoire.

l'élaboration et l'approbation des réglementations locales de construction et des plans d'aménagement ainsi que par l'application des institutions juridiques particulières. En ce qui concerne leurs décisions relatives à leurs propres plans d'aménagement et les réglementations de construction, les localités disposent d'une autonomie assez large. Une des limites importantes de cette autonomie consiste à ce que, si l'intérêt national l'exige, une loi puisse obliger la collectivité locale, dans un délai fixe, à procéder à l'élaboration, la révision et la modification de la réglementation locale de construction et des plans d'aménagement ainsi que leur établissement et leur approbation. En pareil cas, le gouvernement assure la couverture financière, par l'utilisation de l'enveloppe réservée à ce but dans le budget national annuel. Il importe de souligner que seule une loi, c'est-à-dire l'Assemblée nationale, peut décider de cette manière ; contrairement aux règles des deux lois précédentes qui ont attribué la même compétence au ministre. Un autre « facteur restrictif » consiste en ce que les décisions des collectivités locales relatives à la construction – à l'exception de celles relevant des activités d'autorité de construction – sont préparées par un architecte en chef de la collectivité (locale ou départementale) qui doit remplir les critères professionnels définis par la règle de droit. On doit donc employer un professionnel disposant des qualifications définies. Une limite plus importante s'impose parce que la réglementation locale de la construction et le plan de réglementation sont à soumettre, en tant que moyens de l'aménagement de la localité élaborés à la base du plan structural de la localité à la demande et avec l'établissement – par voie d'arrêté – de la collectivité, à une sévère procédure d'approbation. En même temps, leur élaboration doit se faire en tenant compte des critères professionnels nationaux relatifs à l'aménagement des localités, et en utilisant des notions et des codes définis dans une règle de droit à part. Les organes administratifs concernés, les localités voisines, les organismes sociaux et les intéressés sont tous parties prenantes de cette sévère procédure d'approbation. On ne doit guère suivre une procédure de législation aussi sévère dans le cas des autres arrêtés municipaux. La loi contient comme prescription positive que la réglementation locale de la construction et les plans d'aménagement ne peuvent pas être adoptés sans l'exécution de la procédure de consultation mentionnée par la loi. Au cas où il serait manqué à cette procédure, la Cour constitutionnelle casse régulièrement les arrêtés ainsi créés.

5. Il faut enfin mentionner les institutions juridiques particulières assurant la réalisation des missions relevant de l'aménagement des localités. Le cercle de ces institutions juridiques s'est constamment et progressivement élargi. On y trouve l'obligation et l'interdiction directes aussi bien que l'expropriation signifiant le retrait définitif de la propriété ; cependant on voit parmi elles des solutions tenant compte des intérêts des sujets de droit.

Ces moyens juridiques sont donc les exigences en matière de droit de la construction, les interdictions, la formation des terrains, le droit d'option, l'expropriation, le report, la contribution à la construction des chemins et des installations publiques, les obligations d'aménagement et les règles du dédommagement.