

Council of Europe
Conseil de l'Europe

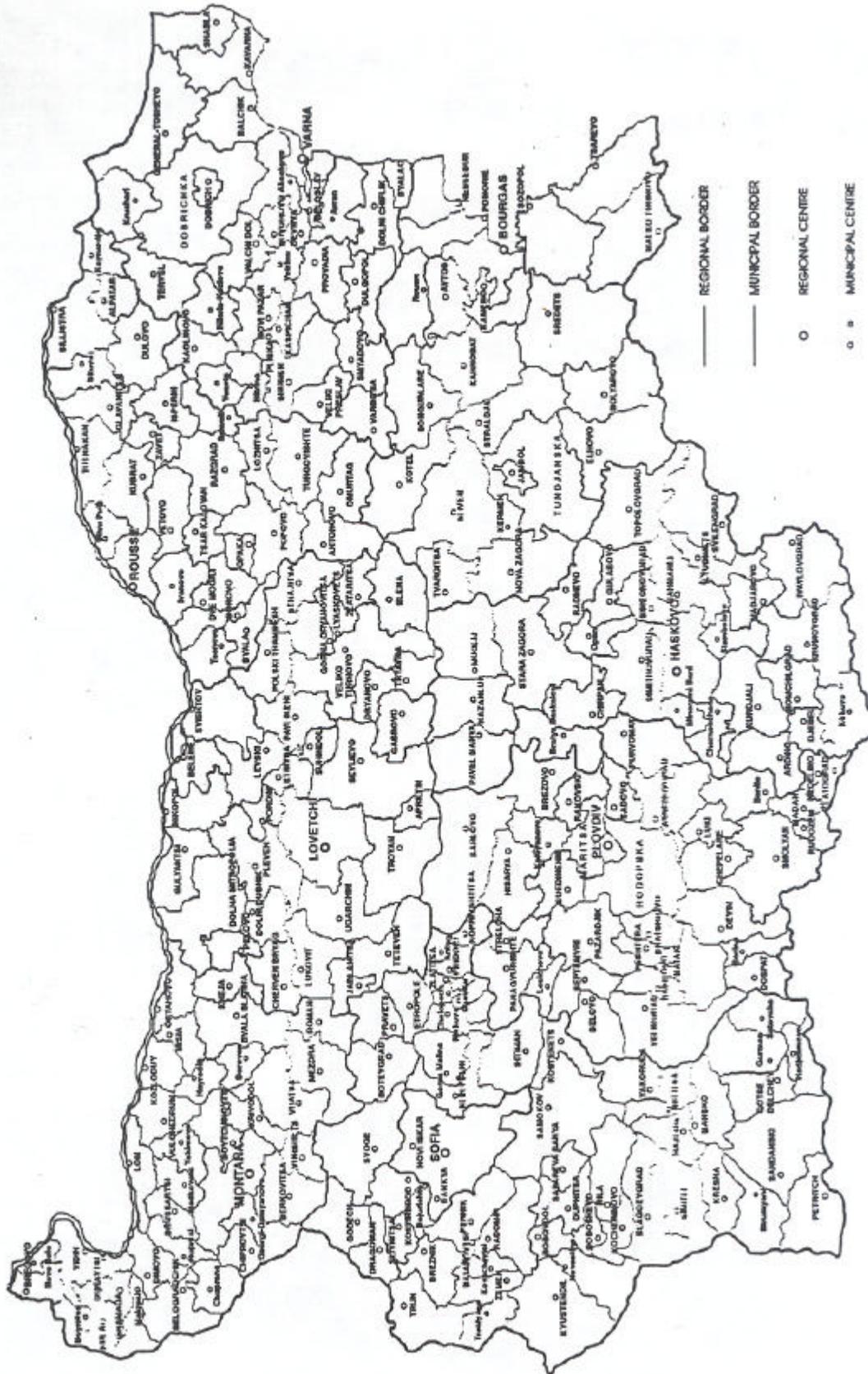


Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale

Bulgarie

BULGARIE

Structure territoriale



Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale

Situation en 1996

Bulgarie

Strasbourg, 1997

Edition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy : Bulgaria

ISBN 92-871-3439-1

Etudes éditées dans la série «Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale»:

1^{re} édition

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2^e édition

La 2^e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une fiche individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Bulgarie, Espagne, Lituanie, Luxembourg, Suède.*

Pour toute information complémentaire, contacter :

**Division des collectivités territoriales, de la coopération transfrontalière
et de l'aménagement du territoire**

Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél.: +33 (0)3 88 41 22 36

Fax: +33 (0)3 88 41 27 84

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3438-3

© Conseil de l'Europe, 1997

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

	Page
1. CADRE JURIDIQUE	5
1.1. Dispositions constitutionnelles	5
1.2. Dispositions législatives	5
2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES/REGIONALES	6
2.1. Les unités territoriales administratives	6
2.2. Caractéristiques principales des diverses catégories d'UTA	7
2.3. Structures spécifiques à des zones particulières	10
2.4. Réglementation en matière de modification des structures territoriales	10
2.5. Administration décentralisée de l'Etat et collectivités locales/régionales	11
3. ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES OU REGIONALES.....	12
3.1. Organe délibérant.....	12
3.2. Organe exécutif.....	15
3.3. Responsable politique et administratif	17
3.4. Répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents organes des autorités locales	18
3.5. Dispositions juridiques relatives à la structure interne des autorités locales et régionales	19
4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS.....	20
4.1. Référendums de niveau local/régional.....	20
4.2. Autres formes de participation directe	21
5. STATUT DES ELUS LOCAUX	22
5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat.....	22
5.2. Les incompatibilités	22
5.3. Réglementation régissant le financement des campagnes électorales	23
5.4. Devoirs et responsabilités des élus locaux	23
5.5. Démission	24
5.6. Conditions de travail des élus	25
5.7. Formation des élus	25
5.8. Rémunération des élus	25

6.	REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIFFERENTES CATEGORIES D'AUTORITES LOCALES ET REGIONALES	26
6.1.	Principes de la répartition.....	26
6.2.	Compétences des autorités locales	27
6.3.	Participation des autorités locales à la planification économique nationale et à l'aménagement du territoire.....	29
6.4.	Compétences déléguées aux autorités locales en qualité de représentants du pouvoir central	30
6.5.	Réformes envisagées ou en cours concernant la répartition des pouvoirs entre les autorités locales et le pouvoir exécutif central	31
7.	ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES LOCALES OU AUTRES FORMES DE COOPERATION AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL	35
7.1.	Coopération institutionnalisée	35
7.2.	Conditions légales concernant les associations d'autorités locales au niveau national ou régional.	37
7.3.	Coopération entre les autorités locales/régionales des différents pays	37
8.	FINANCES.....	38
8.1.	Impôts.....	38
8.2.	Subventions provenant d'organes supérieurs	39
8.3.	Modalités de péréquation	40
8.4.	Autres sources de revenus	40
8.5.	Emprunts.....	41
8.6.	Contrôle financier des autorités supérieures.....	41
9.	CONTROLE EXERCE SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET REGIONALE	42
9.1.	Le contrôle administratif général sur les actes des autorités locales ou régionales	42
9.2.	Recours des autorités locales contre l'exercice abusif du contrôle administratif.....	43
9.3.	Contrôle de la documentation comptable des autorités locales.....	43
9.4.	Autres formes de contrôle.....	43
10.	RECOURS CONTRE LES DECISIONS DES AUTORITES LOCALES	44
11.	PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL/REGIONAL	45
11.1.	Définition des catégories de personnel.....	45
11.2.	Autorité responsable du statut administratif.....	45
11.3.	Autorité responsable du statut financier.....	45
11.4.	Lien entre les conditions de travail des autorités locales et celles des fonctionnaires nationaux	46
11.5.	Autorité responsable du recrutement.....	46
11.6.	Effectifs	46
12.	REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS.....	47

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles

Les principes fondateurs de la Constitution de la République de Bulgarie de 1991 ont été déterminants en ce qui concerne la structure et le fonctionnement des autorités locales et régionales, à savoir: la séparation des pouvoirs, la suprématie de la souveraineté du peuple, le droit au suffrage universel direct au scrutin secret, le pluralisme politique, la garantie des droits et libertés fondamentaux des citoyens. Les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale figurent à l'article 2, al. 1^{er} du préambule de la Constitution et sont développées au Chapitre 7 et suivants. Selon l'article 2, al. 1^{er}: «La République de Bulgarie est un Etat unitaire qui respecte dans son organisation les principes de l'autonomie locale».

Les articles 135 à 146 définissent les principes régissant l'autonomie et l'administration locale.

L'article 135 énonce, en effet, que le territoire national est divisé en régions et communes. Selon l'article 136, al. 1^{er}, la commune est la principale unité territoriale administrative au sein de laquelle est exercée l'autonomie locale. En outre, les citoyens disposent du droit de participer à la gestion de la commune soit par l'intermédiaire des élus locaux, soit directement par voie de référendum ou par les assemblées générales de citoyens.

Selon l'article 142, la région est une unité territoriale administrative chargée de mener une politique régionale et de mettre en œuvre la politique gouvernementale au niveau local.

La Constitution prévoit également le droit des collectivités locales de s'associer ainsi que les principaux concours financiers faisant l'objet d'une répartition en fonction de critères de péréquation.

1.2. Dispositions législatives

Le principal texte législatif dans ce domaine est la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, adoptée en 1991 (J.O. n° 77/1991), conformément à l'article 146 de la Constitution, selon lequel l'organisation et le mode de fonctionnement des collectivités locales et de l'administration locale sont fixés par la loi.

Après quatre ans d'application de cette loi il est apparu nécessaire d'y apporter des amendements et compléments, ce qui a été fait en 1995 (J.O. n° 65/1995). Le processus de perfectionnement de la législation dans ce domaine a aussi été stimulé par le fait qu'en 1995 la Bulgarie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale et l'a intégrée à son droit national conformément à l'article 5 de la Constitution.

La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale définit essentiellement:

- la sphère d'action propre de l'autonomie communale (article 11);
- la composition et les compétences des conseils communaux et des conseils d'arrondissements (articles 19-22), l'organisation de leurs activités (articles 23-29a et articles 48-50); les pouvoirs et le statut du conseiller communal et du conseiller d'arrondissement (articles 30-37b);

- les pouvoirs et les responsabilités des maires des communes, des arrondissements et des mairies, du secrétaire de commune; le statut du personnel de l'administration communale (articles 38-47);
- les biens et les finances de la commune; les principales recettes et dépenses dans les budgets communaux (articles 51-56);
- le rôle de la région en tant qu'unité territoriale administrative décentralisée, celui du gouverneur régional et de l'administration régionale (articles 68-72);
- le droit des autorités locales et régionales de s'associer; les pouvoirs de l'Association nationale des communes (article 9).

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES/REGIONALES

2.1. Les unités territoriales administratives

La loi sur l'organisation administrative territoriale de la République de Bulgarie (J.O. n° 63/1995) distingue deux niveaux territoriaux: les communes et les régions.

Les principales unités territoriales administratives dans le cadre desquelles s'exerce l'autonomie locale sont les communes. Elles ont des conseils communaux et des maires élus. Au sein des communes sont créées des subdivisions administratives territoriales – des arrondissements et des mairies – exerçant des fonctions et disposant de compétences qui leur sont confiées par la loi ou par le conseil communal. Aux termes de la loi sur la division territoriale de la capitale et des grandes villes (J.O. n° 66/1995) des arrondissements ont été créés à Sofia et dans les villes de plus de 300 000 habitants – Plovdiv et Varna. Les conseils communaux des communes de plus de 100 000 habitants ont la faculté de créer des arrondissements.

Les arrondissements ont leurs conseils et leurs maires élus. Le territoire et le nombre des mairies d'une commune peuvent changer, selon la volonté de la population, par décision du conseil communal. Les mairies ont des maires élus. Si l'assemblée générale des habitants le décide, on peut également élire des conseillers de mairie.

Les régions sont les structures territoriales où le gouverneur régional et l'administration régionale, nommés par le pouvoir central, exercent les fonctions de ce dernier.

La Bulgarie a ses propres traditions historiques en ce qui concerne l'organisation administrative territoriale et son développement. Au regard du processus d'évolution de cette organisation, trois remarques s'imposent:

Premièrement, durant les siècles la commune s'est affirmée comme étant le chaînon principal du système de gouvernement de l'Etat bulgare. Traditionnellement, le Bulgare organise son existence quotidienne en convivialité dans la commune, où sont résolus des problèmes vitaux pour lui; c'est pourquoi les déficiences de la gestion communale ont été le reflet des tentatives de transformer la commune en «valet» du pouvoir central par le biais de sa forte dépendance financière par rapport au pouvoir central.

Deuxièmement, dans la hiérarchie administrative territoriale, il a toujours existé des niveaux supérieurs à la commune. Ces niveaux ont essentiellement été les districts, les départements et les régions, qui se sont développés ensemble ou séparément au cours de différentes périodes. Longtemps, ces unités territoriales ont principalement appliqué la politique du pouvoir central.

Troisièmement, au cours des 120 dernières années, c'est l'aspiration au perfectionnement de l'organisation administrative territoriale qui a prévalu. Elle s'accompagne pourtant de multiples faiblesses:

- les réformes réalisées ne sont que des mesures ponctuelles et sans lien entre elles;
- on constate une forte prévalence, parfois même totale, des intérêts de l'Etat au détriment des intérêts locaux et des souhaits de la population;
- le modèle imposé «d'en haut» établit une organisation administrative territoriale qui ne dure que jusqu'au prochain changement;
- ces continuels changements du modèle de l'organisation administrative territoriale sont mal fondés. Ainsi, depuis 1880, quinze réformes totales ou partielles ont été mises en œuvre.

Faute d'avoir une conception législative claire et à cause des divergences politiques, la réglementation relative à la gestion territoriale a été trop souvent modifiée. Ainsi, en trente-cinq ans, la loi sur les communes urbaines (J.O. n° 69/1886) a subi plus de cinquante amendements, tandis que la loi sur les communes rurales (J.O. n° 70.1886) a fait l'objet de quarante amendements.

2.2. Caractéristiques principales des diverses catégories d'unités territoriales administratives (UTA)

2.2.1. Données statistiques

L'actuelle division administrative territoriale du pays comprend 255 communes et neuf régions, y compris la commune de Sofia avec son statut de région. Les subdivisions administratives territoriales sont les mairies et les arrondissements. Les mairies sont au nombre de 3 840. Les arrondissements de la capitale sont de 24, ceux de Plovdiv six et ceux de Varna cinq.

Autorités locales et régionales en Bulgarie

Autorités	1950	1996
commune	2 178	255
mairie	-	3 840
arrondissement	-	35
district	117	-
région/département	14*	9

* Les départements ont été supprimés en 1987, année où ils étaient au nombre de vingt-huit. Ils ont

été remplacés par neuf régions.

2.2.2. Superficie et population des collectivités locales/régionales bulgares

Les UTA régionales, c'est-à-dire les neuf régions, ont été créées par décret du Conseil d'Etat en 1987. La superficie de chacune d'elles figure au Tableau 2.

Superficie et population des régions bulgares

Régions	Territoire		Population en 1994	
	En km ²	Pourcentage du territoire national	En milliers	Pourcentage de la population totale
Bourgas	14 636,6	13,2	849 000	10,1
Varna	11 940,4	10,8	908 100	10,8
Lovetch	15 148,3	13,6	999 100	11,8
Montana	10 581,8	9,5	621 400	7,4
Plovdiv	13 610,4	12,3	1 219 700	14,5
Roussé	10 884,2	9,8	763 000	9,0
Sofia	18 995,0	17,1	973 900	11,6
Haskovo	13 899,2	12,5	901 600	10,7
Sofia-Capitale	1 315,6	1,2	1 191 700	14,1
Moyenne	12 334,6	11,1	936 400	11,1

Le territoire moyen d'une région bulgare est d'environ 12 300 km². La région de Sofia est la plus grande (près de 19 000 km²), suivie de celles de Lovetch et de Bourgas. La plus petite s'avère être la région constituée par la capitale (1 300 km²). Si on fait abstraction de cette dernière, vu sa spécificité, les plus petites régions sont celles de Montana (10 600 km²) et de Roussé (10 900 km²).

La superficie moyenne d'une commune bulgare est de 435,3 km², la plus petite comptant 38,6 km² et la plus grande 1 364,3 km².

La région de Plovdiv est la plus peuplée, avec 1 219 700 habitants; celle de Montana est la moins peuplée avec 621 400 habitants; la moyenne pour l'ensemble du pays est de 936 400 habitants.

Population des communes de la République de Bulgarie

	Nombre de communes	Pourcentage du total des communes	Population du groupe de communes en 1994	
			Nombre	Pourcentage population totale
Moins de 1 000	0	0,0	0	0,0
1 001 à 5 000	22	8,6	77 207	0,9
5 001 à 10 000	60	23,5	469 990	5,6
10 001 à 50 000	136	53,4	2 865 322	34,0
50 001 à 100 000	24	9,4	127 320	20,5
100 001 à 500 000	12	4,7	2 095 836	24,9
Plus de 500 000	1	0,4	1 191 700	14,1
Total	255	100,0	8 427 418	100,0

La classification des communes en fonction de leur population montre que les communes de 10 à 50 000 habitants sont dominantes. Elles sont au nombre de 136 et donc représentent 53,4 % du total des communes. Puis, viennent les communes ayant 5 à 10 000 habitants, qui représentent 23,5 % de toutes les communes bulgares.

Dans une commune bulgare vivent en moyenne 33 000 personnes, la plus petite ayant 1 500 habitants et la plus grande, la capitale, 1 191 700.

Indicateurs relatifs à la superficie et à la population des autorités locales et régionales de la Bulgarie

	Superficie (km ²)			Population (1994)		
	+ petite	+ grande	moyenne	+ petite	+ grande	moyenne
Région	1 315,6	18 995,0	12 334,6	621 400	1 219 700	936 400
Commune	38,6	1 364,3	435,3	1 500	1 191 700	33 000
Arrondis.	2,6	384,7	46,6	23 100	117 300	52 600
Mairies	-	-	-	-	-	-

Remarque: les données relatives aux mairies ne figurent pas dans ce tableau parce qu'elles sont en évolution permanente, ces UTA étant constituées par décision des conseils communaux.

2.3. Structures spécifiques à des zones particulières

Il n'existe pas de structures spéciales, agglomérations urbaines, îlots, etc. en République de Bulgarie. Seule la commune de la capitale a la particularité de constituer une région. La commune de Sofia est une unité territoriale administrative dans le cadre de laquelle l'autonomie locale rejoint la volonté politique des pouvoirs publics en faveur du développement de la capitale. La commune de Sofia s'étend sur un territoire de 1 315,6 km² et sa population est de 1 191 700 personnes (1994).

2.4. Réglementation en matière de modification des structures territoriales

La loi sur l'organisation administrative territoriale en République de Bulgarie adoptée en 1995 a fixé les modalités et les conditions relatives à l'introduction de changements dans les UTA. C'est une loi qui considère que l'organisation administrative territoriale est un processus mené de manière réfléchie, dans une certaine continuité et conforme aux souhaits des habitants et aux intérêts de la nation.

La loi définit la commune comme une entité formée d'une ou plusieurs localités, ayant son propre territoire, son nom et son centre administratif. Les conditions requises pour la création d'une nouvelle commune sont:

- le nombre des habitants (au minimum 4 000 personnes);
- l'existence d'une localité avec un centre administratif et une infrastructure;
- la distance maximale entre les localités du centre de la commune doit être inférieure à 20 km;
- l'intégration de toutes les localités voisines ne répondant pas aux conditions requises pour constituer une commune ou pour se joindre à une commune existante.

La procédure de constitution d'une commune prévoit obligatoirement l'organisation d'un référendum local et un vote favorable de la population suivi de l'aval du gouvernement.

La constitution d'un arrondissement (en tant que UTA composant une commune) est soumise à certaines conditions en ce qui concerne la population (supérieure à 25 000 habitants) et prévoit des possibilités d'organisation territoriale de la ville ainsi que la présence d'une infrastructure propre à l'arrondissement.

Les arrondissements sont créés dans les villes de plus de 100 000 habitants par décision du conseil communal sur proposition du maire. Cette procédure n'est pas valable pour la constitution d'arrondissements dans la capitale et dans les villes de plus de 300 000 habitants, dont l'organisation territoriale obéit à une loi spéciale.

Pour la création d'une mairie, en tant que UTA composant une commune, il faut une population de plus de 100 personnes ainsi que la capacité de remplir les fonctions confiées par la commune. La procédure prévoit une consultation populaire. Le conseil communal ne prend une décision qu'après un vote favorable de la population.

Les principaux changements en matière d'administration territoriale ont lieu par voie de fusion, division, séparation et adhésion. La loi définit les cas auxquels correspond chacun de ces changements. Pour les communes ou les mairies, il est toujours obligatoire de procéder à une consultation populaire. Cette obligation n'est pas prévue pour les arrondissements.

Il existe une réglementation concernant la procédure à suivre pour changer le centre de l'UTA, les noms des localités, pour créer une nouvelle localité ou en rétablir une qui a été radiée et pour donner le statut de «ville» à un «village», etc.

Les principales particularités de la nouvelle législation sur la division administrative territoriale peuvent se résumer comme suit:

- application des critères légaux concernant la constitution des UTA de toute catégorie; ces critères sont objectifs et faciles à établir;
- procédures et modalités claires pour l'introduction de tout changement dans l'organisation administrative territoriale avec prise en compte des souhaits des habitants et avec la participation des autorités locales élues;
- garantie de l'équilibre des processus en permettant l'introduction de changements prenant en compte la volonté de la population, mais seulement à l'expiration d'une période supérieure à deux ans après des changements répétés d'un même type;
- pour les organes habilités, impossibilité légale d'imposer des décisions autoritaires en cas de vote négatif de la population;
- maintien du statut et du rang actuels des UTA et égalité de chance en ce qui concerne les changements futurs;
- tout acte est attaquant devant les tribunaux.

Il faut une loi spéciale pour procéder à la création de régions ou pour apporter des changements à leurs limites. A ce sujet, la procédure générale ne prévoit pas de consultation de l'opinion publique.

2.5. Administration décentralisée de l'Etat et collectivités locales/régionales

En Bulgarie, l'administration publique décentralisée dispose d'une structure territoriale très développée, notamment en ce qui concerne les niveaux et la portée territoriale des services décentralisés. Plus de vingt ministères et administrations centrales disposent de services décentralisés qui fonctionnent au niveau des anciens départements (ceux-ci existaient jusqu'en 1987). Des services décentralisés à deux ou plusieurs niveaux, y compris au niveau communal, ont été constitués dans les domaines suivants: l'emploi, l'armée, la police, l'administration fiscale, les commissions foncières. Le ressort territorial de ces structures décentralisées est extrêmement étendu.

La réglementation sur l'organisation territoriale, le fonctionnement des services publics décentralisés et leurs rapports avec les autorités locales et régionales est insuffisante et en grande partie obsolète. C'est seulement dans des cas isolés que la mise en place de structures publiques décentralisées est réglementée par une loi. Généralement, elle ne prévoit que la création de telles structures, laissant aux ministres et aux chefs des administrations intéressées tout pouvoir pour définir la portée territoriale, les fonctions et attributions de ces services. Il s'ensuit que la structure et le fonctionnement des services décentralisés sont réglés par ordonnances du Conseil des ministres ou par des actes réglementaires internes des ministères et administrations concernés. Avec la loi sur l'organisation administrative territoriale de la République de Bulgarie, des modalités concrètes ont été adoptées en ce qui concerne la mise en place des services décentralisés. Le principe suivant a été adopté: la délimitation de la sphère d'action des services territoriaux des ministères et administrations ne doit pas enfreindre les limites des UTA (régions et communes), sauf si une loi en dispose autrement. Le Conseil des ministres dispose d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour faire coïncider la portée territoriale des structures décentralisées des ministères et administrations avec celle des UTA.

Les rapports entre les services publics décentralisés et les autorités communales se matérialisent par des actions communes et par la coordination de leurs travaux en vue de l'exercice de compétences partagées, l'assistance technique, l'entraide mutuelle dans l'élaboration de stratégies, programmes et plans d'action conjoints, des contrôles, des échanges d'information, de la participation à des commissions et conseils conjoints et lorsqu'ils font l'objet de mesures administratives, pénales communes. Au niveau régional, c'est le gouverneur qui assure la coordination des activités des services publics décentralisés avec celles des autorités locales. C'est lui qui exerce le contrôle de légalité des actes adoptés par les services décentralisés et les services locaux.

3. ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES OU REGIONALES

3.1. Organe délibérant

Au niveau communal, l'organe délibérant est le conseil communal. En vertu de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, la composition du conseil communal est fonction du nombre des habitants de la commune, à savoir:

– moins de 5 000 habitants:	11 conseillers
– moins de 10 000 habitants:	19 conseillers
– moins de 20 000 habitants:	25 conseillers
– moins de 30 000 habitants:	29 conseillers
– moins de 50 000 habitants:	39 conseillers
– moins de 100 000 habitants:	45 conseillers
– plus de 100 000 habitants:	51 conseillers
– la commune de la capitale:	61 conseillers

Au niveau des arrondissements, il y a un conseil d'arrondissement élu. Le nombre des conseillers d'arrondissement dépend du nombre des habitants de l'arrondissement, à savoir:

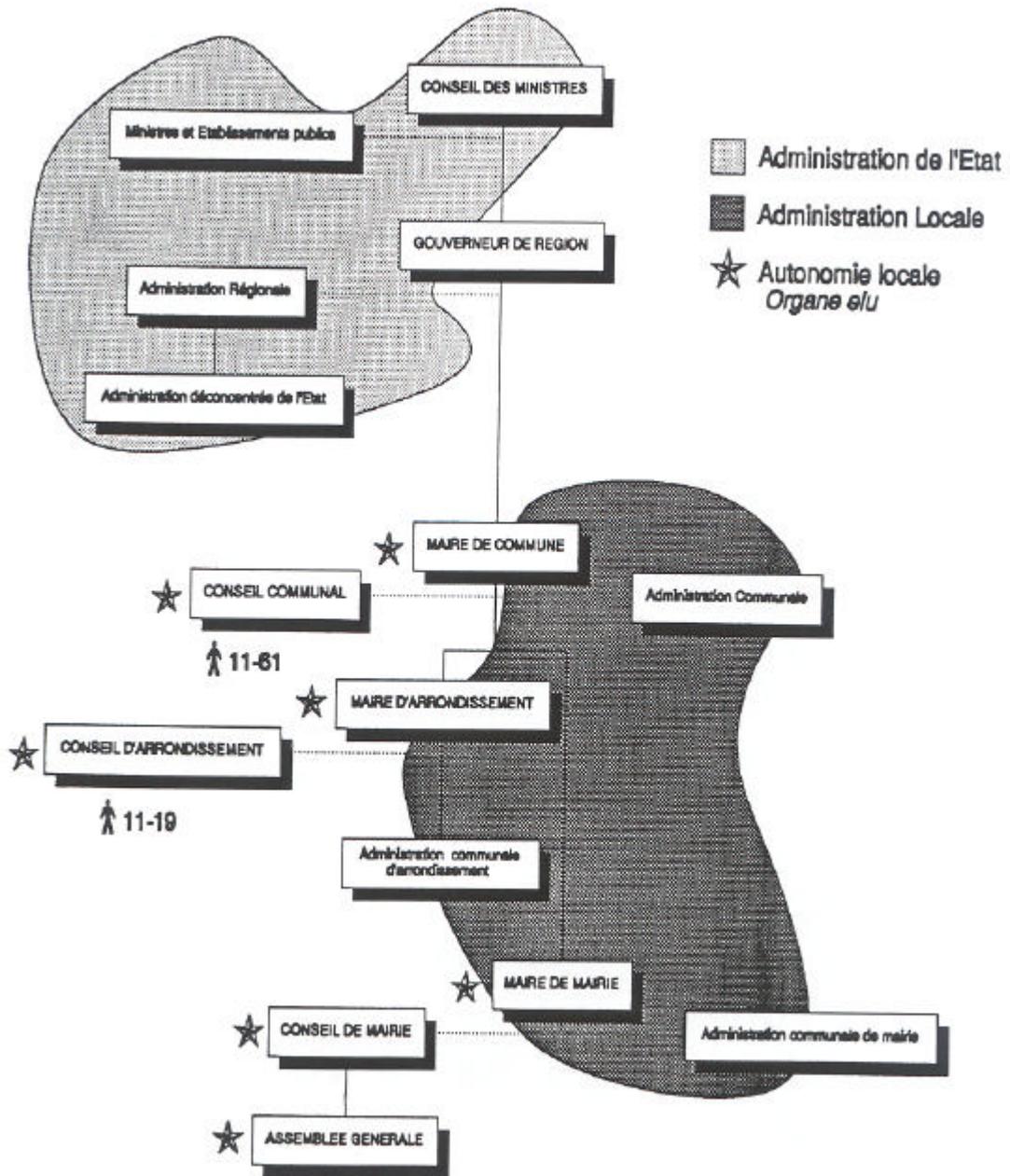
– moins de 50 000 habitants:	11 conseillers
– moins de 100 000 habitants:	15 conseillers
– plus de 100 000 habitants:	19 conseillers

L'élection des conseillers communaux et d'arrondissement est régie par la loi sur les

élections locales (J.O. n° 66/1995; amend. J.O. n° 33/1996). Il s'agit d'une élection au suffrage universel direct. Les citoyens-électeurs doivent être domiciliés dans la commune ou l'arrondissement concernés et jouir de leurs droits civiques. Le mode de scrutin est celui de la représentation proportionnelle. Pour cette élection, le territoire de la commune ou de l'arrondissement est divisé en plusieurs circonscriptions. Conformément au système électoral adopté, les partis politiques inscrits et les coalitions électorales inscrivent leurs candidats sur des listes distinctes. Ce sont des listes bloquées auxquelles il n'est pas possible d'apporter des changements au moment du vote. La participation de candidats indépendants est admise. Leur candidature est présentée par un comité d'initiative composé d'un nombre minimum d'électeurs signataires. La répartition des sièges en fonction des résultats obtenus se fait selon la méthode d'Hondt. Le mandat du conseil communal et celui du conseil d'arrondissement est de quatre ans comme la Constitution le prévoit.

ORGANIGRAMME

Autonomie locale et administration de l'Etat



Le conseil communal, en qualité d'autorité locale, définit la politique de la commune relative à ses propres activités; celles-ci concernent son patrimoine, ses entreprises, ses finances, taxes et impôts, son administration, l'aménagement et le développement de son territoire et des localités qui s'y trouvent, la santé publique, l'éducation dans la commune, la culture, les travaux publics et les services communaux sur son territoire, l'aide sociale et les activités sociales, l'environnement et la protection des ressources naturelles, l'entretien des monuments culturels, historiques et architecturaux, ainsi que le développement des sports, des loisirs et du tourisme.

Le conseil communal exécute aussi des tâches d'intérêt local qui ne relèvent pas de la compétence exclusive d'autres organes, ainsi que celles qui lui sont conférées en vertu des lois.

Le conseil communal adopte et contrôle le budget de la commune, fixe les montants des taxes communales, prend des décisions en matière d'acquisition, de gestion et de transfert de biens communaux, adopte des stratégies, programmes et plans d'action, approuve des décisions relatives aux associations de la commune, aux noms des rues, aux divers changements administratifs territoriaux, aux référendums communaux, etc. Les décisions du conseil communal sont obligatoires pour l'organe exécutif. Elles peuvent cependant être contestées conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale et à la législation spécialisée.

Le conseil d'arrondissement assiste le conseil communal parce qu'il apporte une solution aux problèmes de la population domiciliée dans l'arrondissement dans les domaines suivants: les services administratifs destinés aux personnes physiques et morales, les travaux d'assainissement et d'aménagement sur le territoire de l'arrondissement. Il assure également les fonctions que lui confie le règlement sur l'organisation et le fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale.

A l'heure actuelle, il n'existe pas d'organe élu bénéficiant de l'autonomie locale au niveau régional.

3.2. Organe exécutif

Dans la commune, le maire est l'organe exécutif. Le maire de la commune, ainsi que les maires des arrondissements et des mairies sont élus au suffrage universel direct par les habitants de la commune pour un délai de quatre ans conformément à la loi sur les élections municipales. Le maire d'une commune, d'un arrondissement ou d'une mairie est élu au scrutin majoritaire à deux tours. A cette fin, le territoire de la commune, de l'arrondissement ou de la mairie constitue une circonscription électorale à laquelle un siège est attribué. Les candidats sont désignés et proposés par les directions des partis politiques et des coalitions électorales inscrits auprès de la Commission centrale des élections municipales et auprès de la Commission électorale communale.

Peuvent également désigner et proposer des candidats indépendants, les comités d'initiative répondant aux exigences légales. Les résultats électoraux sont obtenus comme suit: un candidat est élu maire dès le premier tour s'il a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. Un deuxième tour est organisé si au premier tour aucun des candidats n'a été élu. Au deuxième tour, est élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Les élus prêtent serment lors de la première réunion du nouveau conseil communal.

Sur proposition du maire, le conseil communal élit, au scrutin secret, un ou plusieurs maires-adjoints. En sa qualité d'organe exécutif de la commune, le maire:

- dirige l'ensemble du fonctionnement de la commune;
- oriente et coordonne l'activité des organes exécutifs spécialisés;
- est responsable du maintien de l'ordre public;
- nomme et révoque les fonctionnaires et les employés de l'administration communale, excepté ceux des arrondissements et des mairies;
- organise l'exécution des décisions du conseil communal et lui en rend compte;
- délègue certaines de ses fonctions aux maires des arrondissements et des mairies; coordonne leur application et exerce le contrôle d'opportunité et de légalité sur cette application;
- organise l'exécution du budget communal;
- entretient des relations avec les partis politiques, les organisations et mouvements publics et avec les autres autorités locales dans le pays et à l'étranger;
- représente la commune auprès des personnes physiques et morales et devant les tribunaux.

Le maire de la commune agit, dans certains cas, en qualité d'organe de l'administration publique décentralisée (voir par. 6.4).

Les pouvoirs du maire de la commune tels que déterminés par la loi sont des pouvoirs de gestion, de coordination, d'organisation, d'exécution et de représentation.

Le maire d'un arrondissement ou d'une mairie:

- exécute la part du budget de la commune correspondant à son arrondissement ou à sa mairie;
- est responsable de la gestion de certains biens communaux que le conseil communal lui a confiés et organise les actions de travaux publics, services communaux et autres;
- envisage des mesures visant l'amélioration ou la protection de l'environnement et organise la surveillance des biens ruraux;
- tient à jour les registres civils et assure la bonne exécution des services administratifs destinés aux personnes physiques et morales;
- nomme et révoque le personnel de l'administration communale qui se trouve sous ses ordres;
- représente l'arrondissement ou la mairie auprès de la population, des organisations politiques, sociales, etc.

D'autres fonctions peuvent être attribuées aux maires en vertu des lois ou des actes réglementaires, ainsi qu'au titre du règlement sur l'organisation et le fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale. Ce règlement est adopté par le conseil communal.

Au niveau régional, le gouverneur régional dirige la région assisté de gouverneurs adjoints et d'une administration régionale. Le gouverneur régional est nommé par le Conseil des ministres. Les gouverneurs adjoints sont nommés par le Premier ministre.

Le gouverneur régional:

- est chargé de mettre en application la politique nationale dans sa région et doit mettre en œuvre la réforme administrative territoriale; il coordonne les actions des services publics régionaux et leurs rapports avec les autorités locales;
- est responsable de l'harmonisation des intérêts nationaux avec les intérêts locaux, organise l'élaboration et la réalisation de stratégies et programmes de développement régional; assure l'interaction des organes bénéficiant de l'autonomie locale avec l'administration locale;
- est responsable de la protection du patrimoine national sur le territoire de la région;
- assure le respect des lois sur le territoire de la région; exerce un contrôle administratif et veille sur l'exécution des actes émanant du président de la République et du Conseil des ministres;
- exerce le contrôle de légalité sur les actes émis par les autorités locales et l'administration locale et régionale;
- exerce le contrôle de légalité sur les actes des administrations, organisations et entreprises publiques sur le territoire de la région;
- prépare la population à se défendre et à se mobiliser en cas de catastrophes et d'accidents; il assure également le maintien de l'ordre public.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le gouverneur régional peut suspendre l'exécution des actes illégaux du conseil communal et les attaquer en justice. Le gouverneur régional peut abroger des actes illégaux d'un maire de commune si en l'occurrence aucune autre procédure n'est prévue à cet effet. Sa décision peut faire l'objet de recours en justice.

Le gouverneur régional convoque la première réunion du conseil communal et du conseil d'arrondissement.

3.3. Responsable politique et administratif

Le maire est le chef politique et administratif de la commune. Il est l'organe administratif au sens de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, de la loi sur la procédure administrative et de la loi sur les infractions et sanctions administratives.

Le maire est assisté par des maires-adjoints (élus sur sa proposition par le conseil communal), par un secrétaire et par les membres de l'administration communale qui font tous partie du personnel communal. Dans les villes où il existe des arrondissements et des mairies, le maire d'arrondissement ou le maire d'une mairie, sont les chefs administratifs.

Ils sont assistés par des employés faisant partie de l'administration communale.

Le maire de la commune est responsable de tout le fonctionnement de l'administration communale. Se conformant à la structure approuvée par le conseil communal, le maire nomme et révoque les personnels communaux, à l'exception de ceux des arrondissements et des mairies. L'employeur de ces derniers s'avère être le maire d'arrondissement ou le maire de mairie. Le maire de la commune peut déléguer l'exécution de certaines de ses tâches aux maires d'arrondissement ou de mairie et exerce à leur encontre un contrôle d'opportunité et de légalité. En ce qui concerne les pouvoirs concédés par la loi aux maires d'arrondissement et de mairie, le maire de la commune n'exerce qu'un contrôle de légalité.

Le secrétaire de la commune, qui est nommé par le maire pour une durée indéterminée, joue un rôle clé dans l'administration communale. Le secrétaire assiste le maire dans la gestion administrative du personnel. Aux termes de la loi, les attributions du secrétaire de la commune consistent à :

- organiser le travail de l'administration communale;
- être responsable des conditions de travail du personnel, de l'organisation et de l'approvisionnement technique des services;
- tenir les registres à jour ainsi que la documentation et les archives de la commune, et s'occuper du fonctionnement des services administratifs;
- être responsable de la mise à jour des listes électorales de la commune;
- veiller sur la rédaction et la promulgation des actes de la commune;
- être à l'écoute des doléances et des propositions des citoyens;
- préparer et organiser les référendums locaux.

3.4. Répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents organes des autorités locales

La répartition des pouvoirs entre le conseil communal et le maire est traditionnellement fonction de leur nature propre. En sa qualité d'assemblée délibérante, le conseil communal définit la politique de développement des activités de la commune, de ses biens et de ses finances. L'adoption des décisions les plus importantes concernant la mise en œuvre de cette politique, fait partie de ses prérogatives.

Le maire de la commune est l'organe exécutif. En plus des compétences qui lui sont attribuées par la loi, il peut dans des cas spécifiés par la loi, exercer les fonctions qui lui sont confiées par les pouvoirs publics centraux. Conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le conseil communal peut déléguer des pouvoirs supplémentaires aux maires des communes, des arrondissements et des mairies. Le maire d'une commune peut déléguer certains de ses pouvoirs aux maires d'arrondissement ou de mairie.

Le maire de la commune ou de l'arrondissement prend part aux séances du conseil communal ou d'arrondissement avec voix consultative. Les maires d'arrondissement et de mairie peuvent également prendre part aux séances du conseil communal avec voix consultative. Ils sont obligatoirement entendus lors de l'examen de questions intéressant leurs arrondissements ou mairies. Le conseil d'arrondissement peut être convoqué à la demande du maire de la commune.

Le maire de la commune organise l'exécution des décisions du conseil communal et lui en rend compte. Le conseil communal peut abroger les actes d'un maire qui sont en contradiction avec ses décisions. Mais il ne s'agit que des décisions de compétence exclusive du conseil communal, que la loi lui a attribuée.

Toute décision du conseil communal contraire aux intérêts de la commune ou à la loi, ainsi que les décisions abrogeant un acte émanant du maire de la commune peuvent être contestées par le maire en justice. L'exécution de ces décisions sera suspendue.

Il n'existe pas d'organe délibérant au niveau régional et la répartition horizontale des pouvoirs et des responsabilités n'est pas envisageable.

3.5. Dispositions juridiques relatives à la structure interne des autorités locales et régionales

Selon la législation, les autorités locales détiennent le pouvoir essentiel de déterminer leur structure interne et l'organisation de leur travail.

Conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le conseil communal définit seul sa structure, élit en son sein, au scrutin secret, son président, constitue des commissions permanentes et *ad hoc* et élit les membres de ces dernières.

Les commissions permanentes du conseil communal:

- étudient les besoins de la population dans un domaine déterminé et proposent des solutions;
- assistent le conseil communal dans la préparation des décisions sur des questions qui lui sont soumises;
- reçoivent, à propos de ces questions, des propositions et recommandations qu'elles transmettent au conseil communal et aux personnalités intéressées.

Le président du conseil communal ou d'arrondissement:

- convoque et préside les séances du conseil;
- assure la préparation des séances du conseil;
- coordonne le travail des commissions permanentes;
- assiste les conseillers;
- représente le conseil auprès des personnes et organismes extérieurs.

En ce qui concerne la structure interne de l'administration communale, c'est le conseil communal qui détient les principaux pouvoirs, c'est lui qui décide de cette structure, de la part du budget à consacrer aux salaires du personnel communal et du montant de la rémunération des maires. Le conseil communal peut décider de déléguer au maire des pouvoirs plus ou moins étendus concernant l'organisation de l'administration.

Le règlement interne approuvé par le conseil communal est le texte de base qui régit la structure, l'organisation du travail du conseil communal et de l'administration communale.

Tout le personnel de l'administration communale est nommé par le maire de la commune, par le maire d'arrondissement ou de mairie.

Un acte du Conseil des ministres établit une classification nationale uniforme des postes dans l'administration locale et leurs salaires de base correspondants.

La structure de l'administration régionale est établie par un acte du Conseil des ministres. Exception faite des gouverneurs régionaux-adjoints, le personnel de l'administration régionale est nommé par le gouverneur régional.

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS

Les dispositions constitutionnelles prévoient l'organisation de référendums en vertu du droit au suffrage universel direct au scrutin secret (article 10). Elles donnent aux citoyens ayant dix-huit ans révolus, qui ne sont pas frappés d'interdiction de voter et ne purgeant pas une peine privative de liberté, le droit de prendre part à d'autres consultations populaires. Il est important de relever que les dispositions constitutionnelles confèrent aux citoyens le droit de participer à la gestion de la commune, non seulement en élisant les organes délibérants des collectivités locales, mais aussi directement, par voie de référendum ou d'assemblée générale des habitants. Selon la Constitution, les limites des communes sont établies à la suite d'une consultation de l'opinion publique. La participation directe des ressortissants de la République de Bulgarie à l'autonomie locale se trouve ainsi garantie par la Constitution.

Les principes constitutionnels sont édictés dans la législation récente: la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, la loi sur l'aménagement administratif territorial de la République de Bulgarie et la loi sur la consultation populaire (J.O. n° 100/1996). Cette dernière loi régit les conditions et modalités de consultation populaire sur des questions d'intérêt national et local. La participation directe des citoyens à la gestion des affaires publiques se réalise par la voie de référendums aux niveaux national et local, d'assemblées générales de citoyens et de souscriptions.

4.1. Référendums de niveau local/régional

Les référendums locaux ou régionaux ne sont organisés que sur des questions de portée locale qui relèvent de la compétence des autorités locales, et qui sont explicitement prévues par la loi. Un référendum local peut être organisé dans une commune, un arrondissement, une mairie, une localité.

Il faut relever que la nouvelle législation octroie le droit d'organiser des référendums locaux sur toute question d'intérêt communal. Elle prévoit aussi un référendum local obligatoire sur des questions relatives à la création, à la fusion ou à la séparation de communes et en cas de cessation avant terme des pouvoirs du maire. Une consultation populaire est également prévue en cas de changement des limites territoriales de la commune ou de son centre administratif.

Ainsi, la possibilité est donnée aux citoyens d'influer directement sur la prise de décisions ayant trait au patrimoine de la commune, à ses finances, à l'aménagement du territoire communal, à la structuration du territoire communal, aux travaux publics, aux activités sociales, à la santé, à l'éducation, à l'aide sociale, à la culture, à la protection de l'environnement et à d'autres activités de la commune.

C'est le conseil communal qui décide de l'organisation d'un référendum local par un vote à la majorité qualifiée. Les dépenses sont prises en charge par le budget communal. A cet égard, les électeurs bénéficient également du droit d'initiative. Selon la loi, le secrétaire de la commune est responsable de l'organisation technique des référendums locaux et de leur déroulement.

Ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum les questions concernant le budget communal et les impôts; celles-ci sont réglées par la loi sur les impôts locaux et les taxes locales. Les questions locales pour lesquelles la loi prévoit des modalités spéciales sont également exclues du champ du référendum.

La décision de recourir au référendum local est prise par le conseil communal, le financement étant assuré par le budget de la commune. L'initiative d'un référendum local au niveau communal (et de manière analogue au niveau d'un arrondissement, d'une mairie ou d'une municipalité) est prise par: le quart au moins du nombre des électeurs, le quart au moins du nombre des conseillers communaux, le maire de la commune et le gouverneur régional. L'organisation d'un référendum, en tant qu'instrument de la démocratie directe, permet de soumettre à l'approbation des électeurs, certaines décisions du conseil communal concernant les emprunts, la vente, la location, le bail et la concession de propriété communale, la construction et la modernisation des équipements publics ne pouvant être financés par les ressources ordinaires de la commune. A cette fin, il faut qu'au minimum un quart des électeurs dépose auprès du maire de la commune, une proposition de référendum afin de la soumettre à l'approbation du conseil communal. Le maire doit fixer la date du référendum dans un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de la proposition ainsi que les aspects techniques de son organisation.

4.2. Autres formes de participation directe

Il est également possible de prendre des décisions sur des questions importantes pour une localité lors des assemblées générales des habitants. Il s'agit habituellement de questions relevant de l'urbanisme, des équipements publics, de la salubrité publique, de la sauvegarde des terres agricoles et des forêts communales, de la sécurité et d'autres questions prévues par la loi.

La souscription permet aux citoyens de soumettre des propositions au conseil communal concernant des questions importantes pour la commune. Elle est jugée valable si elle est signée par un quart des électeurs au moins. Le conseil communal, après avoir délibéré sur les propositions contenues dans la souscription, prend des décisions conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale.

Au niveau local sont organisés des débats publics sur des projets, des programmes et des plans de constructions et de développement de la commune. Les débats ont lieu au cours des réunions dans les localités concernées, sont diffusés par les médias, ou par d'autres moyens appropriés. L'organisation du débat requiert un délai obligatoire d'annonce du débat, une adresse où les avis et propositions sont communiqués et une information adéquate sur les modalités de traitement de ces avis et de leur divulgation.

Il existe une réglementation au sujet du droit d'initiative populaire, concernant le recours à une des formes de participation directe des citoyens par l'expression de leur avis, quant à la solution de problèmes locaux très importants.

5. STATUT DES ELUS LOCAUX

5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat

En vertu de la loi sur les élections municipales, les élus locaux sont les conseillers communaux et les conseillers des arrondissements, ainsi que les maires de communes, d'arrondissement et de mairie. Sont éligibles tous les citoyens bulgares de plus de 18 ans, sans double nationalité, non déchus de leurs droits électoraux et qui sont domiciliés dans la commune, l'arrondissement ou la mairie concernée avant la date à laquelle le jour des élections a été annoncé. Ne sont pas éligibles les personnes frappées d'inéligibilité ou purgeant une peine privative de liberté.

Il existe une restriction au droit électoral des militaires, des policiers, des juges, des procureurs et des juges d'instruction qui ne peuvent être candidats à une élection locale au nom d'un parti politique ou d'une coalition. Les personnes appartenant à ces catégories peuvent seulement se présenter comme des candidats indépendants.

Conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, ne peuvent être élus maires et maires-adjoints, les candidats qui n'ont pas le niveau d'instruction exigé, c'est-à-dire des études secondaires au moins.

La durée du mandat des conseillers communaux et des maires de communes est fixé par la Constitution à quatre ans. Le mandat des conseillers d'arrondissement et des maires d'arrondissement ou de mairie est également de quatre ans.

5.2. Les incompatibilités

La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale n'admet pas qu'un conseiller communal ou d'arrondissement soit aussi maire de commune, d'arrondissement ou de mairie, maire-adjoint ou titulaire d'un autre poste budgétaire dans l'administration communale. En cas d'élection ou de nomination à un de ces postes, il est mis fin avant terme à ses pouvoirs de conseiller comme la loi l'exige. La cessation de ses pouvoirs est constatée par le président du conseil communal et annoncée par lui aux conseillers. Inversement, un maire ne peut être à la fois conseiller communal ou d'arrondissement.

Au titre de la même loi, pendant la durée de leur mandat le maire de la commune et ses adjoints ne peuvent faire partie de la direction d'un parti politique ou exercer une activité commerciale.

Pour ce motif, la législation garantit aux conseillers locaux la possibilité de prendre un congé pour la période durant laquelle ils exercent leurs fonctions d'élus. Leurs employeurs en sont avisés en temps utile par le président du conseil communal.

En outre, la législation bulgare affirme d'une manière explicite le principe de l'incompatibilité des mandats.

- Selon la Constitution, les députés (les membres du parlement) ne peuvent être à la fois membres du gouvernement. Ils ne peuvent pas non plus faire partie d'un conseil local élu, communal ou d'arrondissement.

- La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale admet qu'une même personne pose sa candidature pour les fonctions de maire et de conseiller. Mais une fois élue maire, cette personne est automatiquement radiée de la liste des conseillers.

Dans tous ces cas, la législation respecte le principe de la séparation des pouvoirs et l'autonomie des autorités locales par rapport à l'autorité centrale.

5.3. Réglementation régissant le financement des campagnes électorales

La loi précitée stipule que la campagne électorale des candidats à l'élection locale peut être financée par les partis et coalitions politiques, par des dons provenant de personnes physiques ou morales sans participation étatique, communale ou étrangère. Une restriction est prévue quant au montant maximum des frais de campagne électorale.

S'il est établi qu'un conseiller ou maire élu a utilisé des fonds dont l'origine est autre que celle autorisée par la loi, la justice peut en être saisie par le procureur ou par un parti ou une coalition participant aux élections et la Cour peut prononcer l'annulation de l'élection. Les fonds frauduleusement obtenus seront versés à la caisse de l'Etat.

Afin de garantir l'application efficace des dispositions précitées, la loi électorale prévoit l'obligation, pour tout nouvel élu, de déclarer devant le conseil concerné (dans le délai d'un mois après son élection), les sources de financement de sa campagne et les frais occasionnés par sa campagne.

La loi électorale n'autorise pas les pouvoirs publics à accorder un appui financier à des partis, des coalitions ou autres groupes sociaux qui ont présenté leurs candidats aux élections locales. Les ressources destinées à l'organisation technique des élections sont prises en charge par le budget national. Tous les papiers, demandes, certificats et autres documents en rapport avec les élections locales sont détaxés.

5.4. Devoirs et responsabilités des élus locaux

Les conseillers communaux ou d'arrondissements ont le devoir:

- de participer aux réunions du conseil communal ou d'arrondissement. La loi prévoit que le conseil doit se réunir au moins six fois par an en sessions ordinaires ou extraordinaires. La périodicité et la durée des sessions ordinaires sont réglementées par les règlements intérieurs des conseils en prenant en compte, le plus souvent, la taille de la commune et la spécificité de ses problèmes. Le règlement fixe aussi les conditions de la convocation des réunions extraordinaires;
- de participer aux travaux des commissions permanentes ou *ad hoc* du conseil. Les questions ayant trait aux modalités de la convocation et de fonctionnement des commissions sont traitées de manière détaillée par les règlements intérieurs des conseils;
- de prendre part aux contrôles ou à la collecte d'informations pour les besoins du conseil;
- d'entretenir des contacts avec leurs électeurs, leur donner des informations sur l'activité et les décisions du conseil communal.

Le conseiller communal ne prend pas part à la prise de décisions sur des sujets touchant à ses intérêts personnels, ceux de son conjoint ou de ses parents en ligne directe jusqu'au quatrième degré inclus. Les conseillers sont donc tenus de déclarer, avant que la question ne soit soumise au vote, si de tels intérêts sont en présence et de ne pas prendre part au vote. En dehors de cette interdiction, la loi ne prévoit pas l'obligation pour les conseillers de déclarer leurs intérêts privés ou financiers.

Il existe, en vertu de la loi, une possibilité de mettre fin avant son terme au mandat d'un conseiller s'il n'assume pas ses obligations pendant plus de six mois. Sa destitution a lieu sur décision du conseil communal prise à la majorité absolue. L'application d'une telle mesure équivaldrait à une sanction extrême contre un conseiller qui ne remplit pas son devoir.

Le règlement sur l'organisation et le fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale peut prévoir des obligations et responsabilités supplémentaires pour les conseillers, essentiellement en rapport avec le maintien de l'ordre et le bon déroulement des travaux lors des réunions du conseil et des commissions, ainsi que des sanctions supplémentaires s'ils ne remplissent pas leurs obligations.

En ce qui concerne le maire, il faut noter qu'après son élection il devient l'organe exécutif de la commune, ce qui influence la manière dont ses actes sont contrôlés ou sanctionnés. Il existe, d'un côté la possibilité de mettre fin à son mandat lorsque le conseil communal constate qu'il ne remplit pas ses obligations depuis plus de six mois. La décision du conseil communal en ce sens doit être prise à la majorité des deux tiers du nombre total des conseillers. En cas d'impossibilité de prendre la décision par cette procédure, le conseil communal peut décider (à la majorité des deux tiers) d'organiser un référendum sur la cessation des pouvoirs du maire.

D'un autre côté, tous les actes du maire, en sa qualité de chef administratif, sont soumis à un contrôle de légalité selon les modalités prévues par la loi.

5.5. Démission

Les élus ont le droit de démissionner de leurs fonctions. Conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le mandat des conseillers et des maires cesse avant terme s'ils présentent leur démission. Le droit de démissionner fait partie des droits inaliénables des élus. La demande de l'intéressé ne fait pas l'objet de discussion ou de vote au conseil. Il suffit que le conseil prenne acte de la démission.

La cessation avant terme du mandat d'un conseiller ou d'un maire est annoncée au conseil municipal par son président. La loi régleme avec précision et de façon exhaustive toutes les conséquences de la démission. La réglementation n'impose aucune condition spéciale à cette occasion, cependant, la demande de l'intéressé doit être écrite. Cette exigence est prévue, avec d'autres, dans les règlements sur l'organisation et le fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale de nombreuses communes.

Il n'y a pas de charges ou activités qu'un élu ne puisse exercer après l'expiration de son mandat.

5.6. Conditions de travail des élus

C'est le maire de la commune qui est légalement tenu de mettre en œuvre les modalités organisationnelles et techniques relatives au travail du conseil communal.

Pour le fonctionnement normal du conseil communal, des locaux appropriés sont mis à sa disposition pour ses réunions et celles de ses commissions permanentes. Des bureaux de travail sont également fournis au président du conseil et aux autres conseillers.

Les conseils communaux et d'arrondissement sont assistés par l'administration communale. En règle générale, des agents communaux sont spécialement affectés au service de ces conseils.

Dans son règlement, chaque conseil communal détermine ses conditions de travail, les dates de ses réunions en sachant qu'il doit obligatoirement se réunir six fois par an. Le règlement détermine aussi l'organisation du travail des commissions permanentes.

5.7. Formation des élus

En Bulgarie, il n'existe pas à l'heure actuelle de système ou structure nationale de formation ou d'information des élus locaux. Cette activité est exercée par un grand nombre de structures tant publiques que privées, des fondations, des associations à but non lucratif et des organisations non gouvernementales, ainsi que par les partis politiques soutenant les candidats.

Une des structures les plus connues, disposant de programmes annuels de formation dispensés par des enseignants hautement qualifiés, est le Centre national du développement territorial et de l'habitat au sein duquel fonctionne une Ecole pour la formation des cadres. Toute l'activité de cette école est centrée sur la formation des autorités locales. Le Centre national adhère au Réseau européen des institutions de formation pour les collectivités territoriales (ENTO). Il prépare, publie et distribue de nombreux recueils de lois annotées et des manuels destinés à aider directement les élus locaux et les administrations communales dans leurs activités. De pareils recueils contenant essentiellement des actes normatifs sont aussi publiés par des éditeurs privés.

Dans la pratique, ce sont les conseils communaux et les maires des communes qui choisissent le type de formation et l'organisation qui la dispense.

5.8. Rémunération des élus

En ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale, la République de Bulgarie a exclu de son champ d'application l'article 7, p. 2.

En principe, les élus ne sont pas rémunérés et ils n'ont droit à aucun traitement. Les conseillers qui exercent une activité salariée perçoivent la totalité de leur rémunération pour la période de leur absence due à l'exercice de leurs fonctions d'élus. A cette fin, leur employeur est remboursé par le budget communal. Le conseiller qui n'exerce pas une activité salariée perçoit une rémunération dont la nature et le montant sont fixés par le conseil communal. Tous les conseils ont adopté dans leurs règlements des textes relatifs au montant, à la forme et à la périodicité des versements. Ces montants dépendent du temps consacré aux réunions du conseil et des commissions. Les frais de voyage et autres frais des conseillers effectués dans l'exercice de leurs fonctions d'élus sont couverts par le budget communal.

Les maires, qui ont la qualité de fonctionnaires, bénéficient de l'échelle des salaires des fonctionnaires, et touchent ainsi une rémunération dont le montant est fixé par leur conseil communal dans des limites déterminées par un acte du Conseil des ministres. La réglementation classe les fonctions en plusieurs catégories selon l'importance de la commune, de l'arrondissement ou de la mairie concernés.

Aux termes de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le conseil communal peut allouer ou non une rémunération à son président en fonction de la taille de la commune et du volume de travail.

Conformément à la législation en vigueur, tous les revenus des ressortissants bulgares sont frappés par l'impôt sur le revenu. Cette disposition est aussi valable pour les revenus des élus locaux.

Des prélèvements pour l'assurance maladie et la retraite sont obligatoirement effectués sur les rémunérations versées aux élus qui n'exercent pas une activité salariée. La rémunération des maires fait également l'objet de tels prélèvements.

6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIFFERENTES CATEGORIES D'AUTORITES LOCALES ET REGIONALES

6.1. Principes de la répartition

Les principes fondamentaux de la répartition des pouvoirs entre les autorités locales et le pouvoir central reposent sur:

- le droit à l'autonomie et la liberté des autorités locales d'exercer les pouvoirs que la loi leur concède. Conformément à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, les citoyens et les organes locaux qu'ils ont élus ont le droit, dans le cadre de leur compétence, de décider de toute question relevant de la sphère d'action propre à l'autonomie locale. Cette sphère d'action est définie par la loi. Les conseils communaux ont aussi le droit de se prononcer sur d'autres problèmes d'intérêt local qui ne relèvent pas de la compétence exclusive d'autres organes;

- le droit de défendre en justice leurs pouvoirs. Aux termes de la Constitution et de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, les conseils communaux peuvent contester devant les tribunaux des actes portant atteinte à leurs droits. La Cour constitutionnelle est compétente pour connaître les problèmes de partage des compétences entre les autorités locales et le pouvoir central.

6.2. Compétences des autorités locales

La sphère d'activité propre aux autorités locales est réglementée par la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (article 11) et englobe les pouvoirs et règlements sur les questions ayant trait principalement aux/à:

- biens communaux, aux entreprises communales, aux finances communales, aux impôts et aux taxes, à l'administration communale (locale);
- l'aménagement et au développement du territoire de la commune et des agglomérations sur son territoire;
- l'éducation et la scolarisation – préscolaire, primaire, niveau BEPC, lycée et études secondaires;
- la santé publique – traitement en dispensaire, en polyclinique et hospitalisation, à la prévention et à la prophylaxie sanitaire, aux soins médicaux et sociaux, à l'activité sanitaire et à l'hygiène;
- la culture – maisons de la culture, théâtres, orchestres, bibliothèques, musées et collections de musées, troupes d'amateurs, rituels, traditions et usages locaux, patrimoine;
- aménagement et équipements du territoire en infrastructures, aux prestations et services communaux, à l'alimentation en eau, aux canalisations, à l'évacuation des eaux, à l'électricité et à l'électrification, au chauffage central, aux communications téléphoniques; aux rues et places, parcs, jardins, éclairage urbain, création d'espaces verts, à la correction des cours d'eau, au traitement des déchets ménagers, aux transports dans la commune, aux bains communaux, aux laveries, aux hôtels, aux garages et cimetières;
- assistance sociale – soins sociaux et aides sociales, aux logements mis à la disposition par la commune et aux autres activités sociales à l'échelle communale;
- protection de l'environnement, à la maîtrise et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles d'importance communale;
- protection et à la conservation (entretien) des monuments culturels – historiques et architecturaux – à l'échelle communale;
- promotion du sport, des loisirs et du tourisme à l'échelle communale.

La détermination de la sphère d'action particulière ainsi que la répartition des pouvoirs dans la sphère des compétences partagées, s'effectuent conformément aux réformes législatives relatives à tous les domaines d'activité. L'état actuel des problèmes en République de Bulgarie procède de ces changements et de l'application de modalités législatives, anciennes mais toujours en vigueur.

L'analyse des données résumées dans le tableau des compétences ci-après, permet de tirer les conclusions suivantes:

Premièrement, les autorités locales détiennent totalement ou prioritairement les pouvoirs dans le domaine des: crèches et jardins d'enfants, transports en commun, collecte des déchets ménagers et décharges, cimetières et crématoires, parcs et espaces verts. A ce groupe s'ajoutent aussi les pouvoirs concernant la gestion de l'administration communale, les théâtres communaux, les musées, les bibliothèques, les équipements sportifs communaux et les routes municipales. L'Etat a également ses théâtres, ses musées, etc. dont la gestion lui revient entièrement.

Deuxièmement, la sphère des compétences partagées comprend essentiellement: l'éducation et la scolarisation pré-scolaire, le primaire et le lycée, les hôpitaux et les autres établissements médicaux, ainsi que l'assistance sociale. Il faut relever que dans ces sphères d'activité, les autorités locales sont responsables non seulement de l'infrastructure mais aussi de la rémunération du personnel. Les compétences du pouvoir central ont principalement trait, à l'introduction de normes d'application générale et de normes de services, dans l'encadrement et la nomination des cadres supérieurs (directeurs d'écoles, d'hôpitaux, etc.). Etant donné que ces pouvoirs des autorités centrales sont consignés le plus souvent dans des actes du Conseil des ministres, il arrive que l'on observe une limitation des pouvoirs des autorités locales – ouvertement ou tacitement. Il serait juste de noter, cependant, que l'inverse n'est pas exclu – la prise de décisions par les autorités locales sur des questions de la compétence du pouvoir central.

Il convient de signaler un cas particulier de partage des compétences dans les domaines des services de l'eau courante, de la canalisation, de l'évacuation des eaux et du chauffage central, où les services sont aussi bien du ressort de l'Etat que du ressort de structures communales ou mixtes.

Il faut dire aussi que dans la sphère des compétences partagées, on observe un déséquilibre entre les droits et les responsabilités: les droits sont plutôt réservés aux pouvoirs centraux et les responsabilités (y compris la charge et les rémunérations) – aux collectivités locales. C'est pour ces raisons que le problème de la répartition équitable des pouvoirs dans la sphère des compétences partagées reste encore à déterminer.

Troisièmement, les autorités locales exercent leurs pouvoirs directement – par l'intermédiaire de leurs services administratifs ou de leurs entreprises communales ou indirectement – en créant des sociétés commerciales gérant les biens communaux (la propriété communale), en signant des contrats avec des sociétés privées ou en octroyant des concessions.

En vertu de la loi sur la propriété communale, les entreprises communales qui exercent directement les compétences des collectivités locales, peuvent être constituées pour:

- l'aménagement et l'activité communale, c'est-à-dire la construction et l'entretien de l'infrastructure communale;
- la gestion et l'entretien des foires et des marchés communaux;
- les services sociaux et l'état civil (rituels);
- la gestion et l'entretien de l'infrastructure communale pour les activités culturelles, l'éducation, la santé publique, le sport et les activités sociales;
- les activités de loisirs et de vacances, la restauration scolaire et en entreprise;
- les transports.

Pour la réglementation des formes indirectes d'exercice des pouvoirs, on prend en considération les dispositions générales de la législation commerciale et de la législation spécialisée (relative aux écoles, hôpitaux, maisons de la culture, les activités culturelles, etc.). Des réglementations spécifiques sont adoptées en ce qui concerne les concessions communales (chapitre 8 de la loi sur la propriété communale). Aux termes de ces dispositions, les concessions sont autorisées pour les activités suivantes:

- alimentation en eau, canalisation et évacuation des eaux;
- chauffage et approvisionnement en gaz;
- transports en commun et services de transport;
- entretien des rues, des places, des parcs et création d'espaces verts;
- les services de la propreté des agglomérations et le traitement des déchets ménagers;
- l'activité commerciale, exercée sur la propriété communale publique;
- l'entretien des cimetières et leurs parcs et des espaces annexes.

Le choix de la forme d'exercice direct ou indirect des compétences dépend entièrement des décisions du conseil communal.

Quatrièmement, les pouvoirs des autres autorités (en dehors des autorités centrales et locales) relatifs à l'exercice des compétences dans les sphères d'activité susmentionnées se rapportent surtout au droit des sociétés privées de proposer de leur propre chef (et non pas à la suite d'une autorisation administrative) des services dans le domaine en question, ainsi que dans le domaine du pouvoir judiciaire et de l'église.

6.3. Participation des autorités locales à la planification économique nationale et à l'aménagement du territoire

Dans la législation actuelle, il n'existe pas de règles relatives à la planification économique nationale (à l'exception des prévisions et de la programmation budgétaires).

La réforme législative dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire se trouve dans une phase avancée. C'est ainsi qu'a été soumis à un large débat un projet de loi sur l'aménagement du territoire qui vise à lever les diverses barrières normatives et administratives qui entravent la défense des droits des propriétaires et les intérêts de la société. Les plans d'aménagement constituent la base de multiples activités relatives à l'utilisation et à l'aménagement de l'espace et à l'urbanisation du territoire.

Conformément à la législation en vigueur, les questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire de la commune et des agglomérations qui en font partie, sont de la compétence des autorités locales. Les conseils communaux définissent la politique d'aménagement territorial; ils élaborent et approuvent les plans d'aménagement généraux et détaillés de la commune ou de certaines de ses parties; le maire de la commune doit mettre ces plans en œuvre et approuver les amendements éventuels.

La mise au point d'une stratégie de développement territorial de la République de Bulgarie est actuellement en cours à la demande du Gouvernement. Le projet de loi relatif à ce document a été soumis au Parlement ainsi qu'aux autorités locales et mis à la disposition des intéressés.

6.4. Compétences déléguées aux autorités locales en qualité de représentants du pouvoir central

La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale confère des pouvoirs au maire (ou au secrétaire) de la commune au titre des compétences déléguées des autorités locales dans les cas suivants:

- maintien de l'ordre public et à cet effet, la personne (fonctionnaire) en question peut émettre des ordres écrits, obligatoires pour les directeurs des services de police;
- veiller à l'exécution des lois, des actes du Président de la République et du Conseil des ministres;
- remplir les fonctions d'officier d'état civil, fonctions qu'il peut déléguer avec un ordre écrit à des employés de l'administration locale;
- mise à jour régulière des listes électorales dans la commune;
- organisation, direction et contrôle de la protection des biens et de la propriété agricoles sur le territoire de la commune.

En vertu d'autres lois, d'autres fonctions publiques de l'Etat sont déléguées aux autorités locales:

- dans le domaine de l'aménagement du territoire,
- des services administratifs destinés aux personnes physiques et morales,
- des opérations de défense et de mobilisation,
- de l'organisation et du déroulement des élections, des référendums, etc.

6.5. Réformes envisagées ou en cours concernant la répartition des pouvoirs entre les autorités locales et le pouvoir exécutif central

Prochainement s'opérera une redistribution des pouvoirs des autorités locales et du pouvoir central en ce qui concerne le domaine des responsabilités partagées. Elle concerne l'égalité de leurs droits et de leurs responsabilités.

On peut s'attendre à des changements dans la répartition des pouvoirs, essentiellement en vue de la diminution et de la limitation des pouvoirs actuels de l'exécutif central après l'éventuelle transformation des régions en collectivités territoriales disposant d'une certaine autonomie.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques *
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Administration générale	•		•	•				•				
Sécurité, police	•			•				•				
Lutte contre l'incendie	•							•				
Protection civile	•		•	•				•				
Justice	•										•	
Etat civil	•		•					•				
Bureaux statistiques	•			•					•		•	
Registres électoraux	•		•	•								
Education												
Enseignement préscolaire	•		•		•				•		•	
Enseignement primaire	•		•		•				•		•	
Enseignement secondaire	•		•		•				•		•	
Enseign. professionnel et technique	•			•					•		•	
Enseignement supérieur	•			•					•		•	
Education des adultes	•		•		•				•		•	
Divers												
Santé publique												
Hôpitaux	•		•		•				•			
Protection de la santé	•		•		•				•			

(*) cfr. explications du point 6.2, page 27 et suivantes.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques *
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Action sociale												
Crèches et garderies			•	•					•		•	
Aide familiale et jeunesse	•		•		•			•	•			
Maisons de repos			•					•	•			
Sécurité sociale	•		•		•							
Divers												
Logement et urbanisme												
Logement	•		•		•			•	•			
Urbanisme	•		•		•			•	•			
Aménagement du territoire	•							•	•			
Environnement, salubrité	•		•		•			•				
Epuration des eaux	•		•		•			•	•			
Ordures ménagères et déchets			•	•				•	•			
Cimetières et services funèbres			•	•				•	•			
Abattoirs	•								•			
Protection de l'environnement	•		•		•			•				
Protection du consommateur	•								•			
Culture, loisirs et sports	•		•	•				•	•			
Théâtres & concerts	•		•	•					•			
Musées, bibliothèques	•		•	•					•			
Parcs et espaces verts	•		•	•				•	•			
Sports et loisirs	•		•	•				•	•			

(*) cfr. explications du point 6.2, page 27 et suivantes.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques *
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Cultes	•			•					•			
Divers												
Circulation, transport												
Voirie routière	•		•	•					•			
Transport			•	•					•			
Transport urbain routier			•	•					•			
Transport urbain sur voies ferrées			•						•			
Ports	•			•					•			
Aéroports	•			•				•	•			
Divers												
Services économiques												
Gaz	•		•		•				•			
Chauffage urbain	•		•		•				•			
Eau	•		•		•				•			
Agriculture, sylviculture, pêche	•			•								
Electricité			•		•				•		•	
Promotion économique	•								•			
Commerce et industrie	•		•					•	•			
Tourisme	•								•		•	
Divers												
Autres fonctions												

(*) cfr. explications du point 6.2, page 27 et suivantes.

7. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES LOCALES OU AUTRES FORMES DE COOPERATION AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

7.1. Coopération institutionnalisée

7.1.1. Base juridique

La base juridique qui régit la coopération des autorités locales et régionales figure dans la Constitution et la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale.

Les dispositions constitutionnelles garantissent la possibilité juridique de:

- coopération et autres formes d'association des citoyens et personnes morales pour le progrès économique et social;
- association des collectivités territoriales autonomes en vue du règlement de problèmes communs;
- association des communes soumise à des conditions légales.

La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale garantit le droit pour les unités administratives territoriales, de s'associer librement en vue du règlement des problèmes et tâches d'intérêt commun. Il s'agit de coopération et d'actions conjointes lors de l'exercice des compétences propres des autorités locales – par exemple, la construction d'infrastructures en vue d'un emploi conjoint, etc.

En 1995, l'amendement à ladite loi a élargi le droit des communes de s'associer pour défendre leurs intérêts et pour la promotion et le soutien de l'autonomie locale, en créant des associations nationales et régionales. Ce droit n'est garanti qu'aux communes, puisqu'à l'heure actuelle, elles sont les seules unités administratives territoriales où s'exercent les principes de l'autonomie locale. Les dispositions de ladite loi trouvent leur contrepartie dans les points 1 et 2 de l'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

7.1.2. Types d'associations

L'association des unités administratives territoriales est volontaire et respecte le principe d'égalité. La législation bulgare ne prévoit pas de dispositions qui déterminent les formes ou les conditions pour l'association obligatoire des communes.

Généralement, les associations communales poursuivent plusieurs objectifs. Le nombre et la nature des objectifs sont décrits dans les statuts adoptés par l'association.

Il n'y a pas de contraintes légales à la participation d'une commune à plus d'une association.

Une disposition légale prévoit l'existence obligatoire d'une association nationale des communes (à laquelle participent actuellement plus des deux tiers des communes du pays).

7.1.3. Vocation des associations

Les associations de communes ont généralement pour objet de régler les tâches d'intérêt commun suivantes:

- construction et utilisation conjointes d'équipements d'infrastructure – routes,

approvisionnement en eau, projets sociaux, etc.;

- promotion d'activités concernant l'aménagement du territoire – dans et en dehors des agglomérations, activités du génie civil et du bâtiment *intra muros*;
- maîtrise et utilisation rationnelle des ressources locales;
- initiatives conjointes pour la protection de l'environnement.

7.1.4. Formes d'organisation

La réglementation définit un cadre et impose des contraintes à l'objet de l'activité, au mode de constitution et de gestion des différentes formes de coopération intercommunale.

La décision de participation de la commune aux associations des collectivités locales doit être prise par le conseil communal. Les conseils communaux adoptent aussi les statuts de l'association et désignent des représentants.

Etant donné que la législation bulgare ne dispose pas d'une réglementation spécifique sur l'association des collectivités locales, ces associations sont constituées et fonctionnent comme des organisations à but non lucratif. L'association acquiert le statut de personne morale après son inscription au registre du tribunal. Les associations sont gérées conformément aux statuts adoptés par l'assemblée générale des membres fondateurs. La loi sur les personnes et la famille énonce les conditions que les statuts doivent respecter quant à leur contenu; ceux-ci doivent mentionner: le nom, l'objet, les moyens, la structure, le délai d'existence (s'il y en a), le mode de représentation, de convocation de l'assemblée générale, la communication de l'ordre du jour, de l'adhésion de nouveaux membres, la fin de la participation à l'association et le montant des cotisations.

L'autorité suprême de l'association est l'assemblée générale des membres. En conséquence, une partie importante des principaux problèmes d'association des autorités locales sont laissés à la libre négociation et définition dans les articles des statuts prévus à cet effet.

La direction des associations de communes s'effectue en vertu des règles inscrites dans les statuts.

L'assemblée générale, composée des représentants habilités par les communes membres, assure la direction des associations. A l'assemblée générale, chaque membre dispose d'une voix. Les fonctions de l'assemblée générale sont les suivantes:

- l'adoption et l'amendement des statuts de l'association; l'élection des organes de direction et de contrôle, la définition de la structure et le choix du personnel des organes exécutifs; le montant des cotisations; l'adoption d'un acte d'exécution du budget, du bilan d'activité de l'association; l'annulation des décisions des organes de direction venant à l'encontre des statuts de l'association, etc.

Concernant la mise en œuvre des décisions de l'assemblée générale des associations, on observe différents types d'organisation.

Dans certains cas, l'assemblée générale élit un conseil d'administration et un conseil de surveillance qui organisent et mettent en œuvre les décisions de l'assemblée générale; entre deux assemblées générales, ce sont ces deux organes qui dirigent l'association. Dans d'autres cas, l'association n'élit pas d'autorités exécutives ou administratives et charge l'assemblée générale de presque toutes les fonctions, en élisant un président et un secrétaire de l'association.

Il existe des associations à durée de vie limitée. Leur composition change moins souvent. La composition des associations qui s'occupent de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la réalisation des projets d'infrastructure, varie plus souvent.

Les relations de l'association avec ses membres et les méthodes de travail sont définies dans les statuts de l'association et dans l'acte d'application et d'organisation de son activité dans le respect des principes fondamentaux, relatifs au droit de s'associer, au caractère bénévole et à l'égalité de droit.

7.2. Conditions légales concernant les associations d'autorités locales au niveau national ou régional

En 1995, les amendements à la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale ont introduit les possibilités juridiques suivantes:

- les communes peuvent créer une association nationale et des associations régionales pour défendre leurs intérêts et pour soutenir et promouvoir l'autonomie locale.

L'association nationale:

- représente ses membres auprès de l'Etat;
- formule des propositions d'amendements et de perfectionnement de la réglementation sur l'autonomie locale;
- formule des propositions relatives au budget des communes;
- prend contact et entretient les relations avec des organisations étrangères similaires et accomplit les démarches afin d'adhérer à des associations internationales;
- assume les autres fonctions qui sont définies dans l'acte constitutif.

Pour que ces pouvoirs puissent être exercés, il faut que plus des deux tiers des communes du pays prennent part à l'Association nationale.

7.3. Coopération entre les autorités locales/régionales des différents pays

La législation de la République de Bulgarie permet de reconnaître les décisions d'une commune de participer à des associations et d'y envoyer des représentants. L'Association nationale a également le droit de prendre contact avec des organisations semblables existant dans d'autres pays et de devenir membre d'organisations internationales.

8. FINANCES

8.1. Impôts

8.1.1. «Impôts spécifiques» collectés par les autorités locales (c'est-à-dire les impôts auxquels ne participent pas d'autres autorités)

Les impôts spécifiques collectés par les autorités locales sont:

- l'impôt sur les propriétés bâties;
- l'impôt sur l'héritage;
- l'impôt sur les donations;
- l'impôt sur le transfert à titre onéreux de biens immobiliers.

Dans la loi sur les taxes et impôts locaux, les deux derniers impôts s'apparentent aux taxes même si par leur nature juridique il s'agit d'une imposition. L'amendement à ladite loi, déjà soumis au Parlement, corrige cette erreur de terminologie en qualifiant ces «taxes» d'«impôts».

En 1996, on a procédé à une remise à jour de l'impôt sur la propriété bâtie (échelle de paiement).

Dans la structure des revenus des communes pour 1995, la part relative de l'impôt sur les propriétés bâties est de l'ordre de 0,7 %, l'impôt sur l'héritage – 0,2 %, l'impôt pour l'acquisition d'un bien grâce à une donation ou à titre onéreux – 2,3 %.

8.1.2. Pouvoirs des autorités locales de déterminer le montant et les taux des impôts locaux ainsi que de lever de nouveaux impôts

D'après l'article 84 § 3 de la Constitution, les impôts et leur montant sont établis et définis par la loi. Les autorités locales n'ont pas le pouvoir de déterminer le montant et les taux des impôts locaux ni de lever de nouveaux impôts. La faculté accordée par la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, au conseil communal de déterminer le montant des taxes et impôts locaux dans les limites légales, ne s'applique pour l'instant qu'aux taxes.

8.1.3. Impôts généraux dont les communes perçoivent une partie

Les communes perçoivent une part des impôts généraux, payés sur leur territoire, comme suit:

- 50 % de l'impôt sur le revenu. Le montant de la participation communale à cet impôt est déterminée par la loi de finances annuelle;
- 6,5 % de l'impôt sur le bénéfice. La participation communale est réglementée par la loi sur l'impôt sur le bénéfice (J.O. n° 59 de 1996). Par ailleurs, la même loi détermine le montant total de l'impôt sur le bénéfice, dû par les sociétés commerciales dont le capital appartient à plus de 50 % à une commune, qui peut être versé au budget de la commune;

- les accises, conformément à la loi sur les accises (J.O. n° 19 de 1994), sont prélevées auprès des personnes physiques, produisant du vin et des alcools au-dessus d'une certaine quantité et versées au budget communal.

Cette catégorie de recettes provenant de la participation de la commune aux impôts susmentionnés garantit environ 40 % de tous les revenus dans les budgets des communes.

8.2. Subventions provenant d'organes supérieurs

Les communes bénéficient de subventions annuelles en vertu de la loi de finances initiale. Ces subventions constituent une source financière importante pour le budget d'une commune – 46 % de toutes les recettes pour 1995.

8.2.1. Liste des subventions octroyées par les autorités supérieures

Tous les ans, l'Etat octroie trois types de subventions aux communes: une subvention générale et deux subventions spécifiques.

La subvention générale vise essentiellement à couvrir les dépenses courantes. Lors de la préparation de leur budget, les conseils communaux répartissent librement ces sommes à condition de respecter les priorités définies dans la loi. Depuis 1993, les sommes allouées à la subvention générale sont réparties en fonction de la méthodologie sur les rapports budgétaires entre le budget de la République et les budgets communaux. Elle comprend vingt-deux critères objectifs, dont les plus importants concernent le nombre des habitants et le taux d'activité dans la santé publique, l'instruction (la scolarisation) et l'assistance sociale. Ces critères déterminent près de 70 % du montant de la subvention.

Une subvention spécifique est réservée à l'acquisition de biens immobiliers. Le ministère des Finances approuve, tous les ans, la liste des projets présentés par les communes, y compris les propositions de chantiers et autres dépenses d'investissements. La subvention spécifique est versée à partir du budget national en vertu de la loi sur le budget de l'Etat.

Une subvention spécifique d'opportunité pour le génie civil – travaux publics d'entretien et de reconstruction des routes communales (de quatrième classe) et les petits travaux de canalisation. Ces fonds sont approuvés, chaque année, par la loi de finances initiale, en plus des fonds octroyés d'après le point 2.

La somme globale des transferts du budget public vers les communes en 1995 se répartit de la manière suivante: subvention générale – 82 %, subvention spécifique pour les actifs immobilisés – 10 % et subvention spécifique (travaux publics) – 8 %.

Actuellement, il n'y a pas de subventions en rapport avec la capacité financière des communes, mais le projet de loi sur les finances locales prévoit l'introduction de critères pour ce type de subventions.

Le système de subvention est déterminé tous les ans, par la loi de finances initiale. La faculté, pour le pouvoir exécutif, d'amender cette loi au moyen d'arrêtés est limitée. L'Etat peut modifier la périodicité des versements de la subvention annuelle, en fonction des recettes effectives du budget national.

8.3. Modalités de péréquation

Les mécanismes qui coordonnent les rapports du budget national avec les budgets des communes garantissent une égalité de droit entre les différentes autorités locales, compte tenu de leur capacité fiscale. A cette fin, il est également prévu un fonds de compensation dans le cadre duquel un certain niveau de revenu (limite inférieure et supérieure) est fixé. Des mécanismes plus perfectionnés sont en cours d'élaboration afin d'obtenir une meilleure péréquation financière entre les différentes communes.

8.4. Autres sources de revenus

8.4.1. Charges et redevances payées par les consommateurs pour les services rendus par les collectivités locales

En vertu de la loi sur les charges et les redevances locales et la tarification sur les taxes locales qui est adoptée par un arrêté du Conseil des ministres, les communes perçoivent des taxes pour les prestations qu'elles proposent. Les taxes locales se répartissent en trois groupes, en fonction de l'autorité qui en fixe le montant:

Tout d'abord, il s'agit des charges et redevances locales dont le montant est librement fixé par les conseils communaux: pour l'élimination des déchets; pour l'utilisation des centres aérés d'enfants l'été, des aires de jeux, des stades et pour l'assainissement, la canalisation et l'évacuation des eaux.

Ensuite, il s'agit des charges et redevances locales pour lesquelles les seuils limites (supérieur et inférieur) sont fixés dans la tarification approuvée par le Conseil des ministres. Les conseils communaux déterminent le montant réel de la charge ou de la redevance à l'intérieur de ces limites. Il s'agit de la majeure partie des charges locales relatives à: l'utilisation des crèches et des jardins d'enfants; le service technique; l'utilisation des marchés et des foires, des chaussées et des trottoirs; l'enregistrement des chiens; l'utilisation des matériaux de carrières; les petites annonces et les publicités; les taxes de villégiature; la concession sur les tombes en cimetière; l'admission des personnes âgées dans des maisons de retraite, etc.

Enfin, il s'agit des charges et redevances locales dont le montant est fixé par le Conseil des ministres. Il s'agit notamment de taxes pour: l'utilisation de véhicules; les services à caractère administratif; les légalisations notariées et les certificats des services vétérinaires.

En 1995, les charges et redevance locales ont représenté 7,1 % des revenus globaux des communes.

8.4.2. Loyers et autres recettes des biens communaux

Aux termes de la loi sur la propriété immobilière, les biens immobiliers des communes – propriété privée communale, destinés à satisfaire des besoins de production ou affectés à des objectifs économiques, peuvent être loués par le maire à la suite d'un appel d'offres, selon une procédure et des conditions, édictées dans une ordonnance du conseil communal.

Les communes disposent également de logements pouvant être loués. La location de ces logements se fait en vertu d'un ordre écrit du maire de la commune, d'après une procédure et des conditions prévues par la loi et son décret d'application, ainsi qu'en vertu d'une ordonnance du conseil communal. Les conseils communaux fixent les loyers de base des biens immobiliers de la commune.

La commune perçoit aussi d'autres revenus en disposant de la propriété communale – ventes, échanges, concessions, etc.

Ces recettes représentent 6-7 % du montant total des recettes.

Conformément à la loi, des fonds en dehors du budget des communes peuvent être constitués: fonds «Privatisation communale», fonds «Construction de logements», fonds «Ecologie», fonds «13 siècles de Bulgarie», etc. Le financement de ces fonds fait l'objet d'une réglementation. En principe, ces fonds sont spécialisés et sont essentiellement affectés à des dépenses d'investissements.

8.5. Emprunts

Les communes ont le droit de souscrire des emprunts pour couvrir les «insuffisances» du budget communal, mais ne peuvent pas les utiliser pour les frais généraux (paiement des salaires, frais courants, etc.). Pour souscrire un emprunt, les autorités locales ne sont pas tenues de demander des autorisations aux autorités supérieures.

Les institutions accordant des emprunts aux autorités locales sont principalement:

- **le budget national.** Ces emprunts sont sans intérêt et doivent être remboursés avant la fin de l'exercice (l'année budgétaire);
- **les institutions financières et de crédit.** La situation actuelle du pays (inflation et taux d'intérêt très élevés) fait que les communes ne recourent à ce type d'emprunt que dans des cas exceptionnels.

Le problème lié aux demandes d'emprunts de la part des communes auprès d'institutions financières et de crédits étrangers n'est pas réglé clairement. A l'heure actuelle, seul le Gouvernement fait appel à des emprunts étrangers et verse une partie de ses ressources aux communes (pour l'approvisionnement en eau, les réseaux des routes). A l'avenir, il est prévu d'autoriser les communes à recourir aux emprunts en devises souscrits auprès d'institutions financières étrangères, l'Etat octroyant une garantie.

8.6. Contrôle financier des autorités supérieures

Le contrôle financier sur l'activité des communes est exercé par les autorités spécialisées du ministère des Finances et la Cour des comptes. Les autorités de la Cour des comptes vérifient et contrôlent la légalité et l'opportunité de l'exécution des budgets des communes. Les résultats de l'activité de contrôle sont consignés dans des actes, des procès-verbaux, des décisions et des compte-rendus. En cas de dommages causés au moment de l'exécution des budgets, une réparation matérielle est demandée aux concernés, conformément à la loi sur le contrôle financier.

Le système du financement local est susceptible de faire l'objet d'une réforme globale. Un projet de loi sur les finances locales est déjà déposé à l'Assemblée nationale et un projet de loi sur les taxes et impôts locaux est en cours d'élaboration; celui-ci sera déposé à l'Assemblée nationale d'ici à la fin de 1996.

9. CONTROLE EXERCE SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET REGIONALE

9.1. Le contrôle administratif général sur les actes des autorités locales ou régionales

En République de Bulgarie, il n'existe pas d'autorité spécialisée au niveau national qui puisse exercer une surveillance et un contrôle administratif général sur l'activité des autorités locales et régionales.

La Constitution prévoit la création d'un tribunal administratif suprême, qui, conjointement avec les chambres administratives des tribunaux de première et de deuxième instance, pourra exercer un contrôle de légalité sur les actes des autorités locales et régionales. Il veillera à l'application exacte, rigoureuse et juste des lois par la juridiction administrative et se prononcera sur la légalité des actes du Conseil des ministres et des ministres ainsi que des autres actes, mentionnés par la loi.

Actuellement, le contrôle administratif sur les actes des autorités locales est basé sur la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale et sur la loi sur la procédure administrative.

Seul le gouverneur régional peut légalement exercer un contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales.

Conformément aux dispositions constitutionnelles (article 144), les autorités centrales de l'Etat et leurs représentants ne peuvent exercer de contrôle de légalité sur les actes des autorités locales que si la loi le prévoit. En conséquence, la principale autorité de contrôle est le gouverneur régional qui n'effectue qu'un contrôle de légalité portant sur l'aspect formel de l'acte. Il n'a pas le pouvoir d'exercer un contrôle sur l'opportunité (d'efficacité).

Les mesures de contrôle, réglementées par la loi et réservées au gouverneur régional, portant sur les actes illégaux varient en fonction de l'organe qui les a formulées.

Le gouverneur régional a le droit de suspendre l'application des actes des conseils communaux et de les porter devant le tribunal compétent en cas d'illégalité formelle. Il n'a pas le pouvoir d'abroger ou d'amender les actes du conseil communal. Seul le tribunal est compétent pour statuer sur les faits.

Les actes illégaux du maire de la commune peuvent être abrogés par le gouverneur régional. Cependant, cela ne concerne pas les actes dont l'abrogation est soumise à une procédure spéciale.

Les autorités centrales peuvent aussi exercer un contrôle sur l'activité et les décisions des autorités locales lorsqu'il s'agit de l'application d'une législation spéciale, lorsque des pouvoirs spécifiques ont été délégués aux autorités locales.

9.2. Recours des autorités locales contre l'exercice abusif du contrôle

administratif

En cas d'exercice abusif du contrôle administratif, les droits des collectivités locales peuvent être défendus devant les tribunaux. Toutes les décisions du gouverneur régional destinées à suspendre l'application des actes illégaux des conseils communaux et à abroger les actes illégaux des maires, peuvent être attaquées en appel par les autorités locales auprès du tribunal compétent.

9.3. Contrôle de la documentation comptable des autorités locales

Conformément à la loi sur le contrôle financier public (J.O. n° 12 de 1996), les contrôles financiers sur l'activité des autorités locales s'effectuent une fois tous les trois ans au moins. Ces contrôles sont effectués par les autorités du contrôle financier public qui sont sous la tutelle du ministre des Finances. Les contrôles financiers ont pour objet de vérifier la légalité, la régularité et l'authenticité de la documentation et des bilans comptables, de la collecte, de la conservation, de la gestion, des dépenses et des biens, etc.

La régularité du contrôle est garantie par des règlements donnant accès à la documentation relative aux bilans et à la comptabilité. Les résultats des contrôles sont consignés dans des procès-verbaux ou des protocoles. En cas de dommages prouvés, pour lesquels est exigée une réparation matérielle, un acte de paiement est établi.

Les autorités locales ont le droit de saisir l'autorité de contrôle qui a procédé à la révision ou l'organe supérieur, et d'introduire un appel auprès des tribunaux.

9.4. Autres formes de contrôle

Outre le contrôle administratif auquel sont assujetties les autorités locales, elles font aussi l'objet d'un contrôle judiciaire et civil.

La légalité des actes des autorités de la commune peut être attaquée en appel devant la Cour. En dehors de la procédure générale prévue par la loi sur la procédure administrative et le Code de procédure civile, il est possible de suivre une procédure prévue par une législation spéciale.

Lorsque les autres voies de recours sont épuisées ou si le délai du recours par voie administrative est expiré, les personnes physiques et morales dont les droits ont été atteints et le procureur peuvent déposer une requête.

Pour les requêtes contre les actes administratifs émis par les autorités de la commune, c'est le tribunal départemental compétent qui se prononce; pour les actes des gouverneurs régionaux et de la commune de Sofia, la Cour suprême.

Les requêtes déposées aux fins d'obtenir la nullité de l'acte administratif peuvent être introduites sans limite dans le temps.

La Cour peut abroger totalement ou en partie l'acte administratif, peut l'amender ou alors rejeter la requête.

En cas de refus illégal de délivrer un acte, la Cour oblige l'autorité administrative à le faire sans se prononcer sur le fond.

Les habitants de la commune ont le droit de participer directement au règlement des problèmes communaux importants par le biais des référendums locaux, des assemblées générales et par d'autres formes. Il s'agit en fait d'une sorte de contrôle civil sur l'activité des autorités de la commune (cf. chapitre 4).

10. RECOURS CONTRE LES DECISIONS DES AUTORITES LOCALES

Les citoyens qui considèrent que des décisions des autorités locales ont porté atteinte à leurs droits et intérêts peuvent se défendre de différentes manières:

- Dans le cas où il s'agit d'un acte du maire de la commune, qui entrave les intérêts du citoyen et est contraire à une décision du conseil communal, le citoyen peut saisir la collectivité locale. Le conseil communal a le droit d'annuler l'acte du maire lors de sa première réunion, mais pas plus tard que deux mois après que l'acte ait été délivré.
- Dans le cas d'un acte du conseil communal ou du maire de la commune pour l'annulation duquel n'est pas prévue de procédure spéciale, le citoyen peut saisir le gouverneur régional. Celui-ci peut suspendre l'application de l'acte illégal émis par le conseil communal. Pour la même raison, le gouverneur régional peut annuler l'acte illégal du maire de la commune. Le gouverneur peut exercer ses fonctions de contrôle dans un délai d'un mois à compter de la réception de ces actes par l'administration régionale.
- Dans le cas où les autorités locales ont délivré un acte administratif individuel qui entrave les droits et les intérêts du citoyen, celui-ci peut faire appel de cet acte (dans un délai déterminé) auprès du tribunal administratif qui a le droit de l'annuler s'il est contraire à la loi.
- Dans le cas où, à la suite d'une transaction contraire à la loi effectuée par les autorités locales, les droits des citoyens ont été entravés, toute personne peut demander la nullité de cette transaction par le tribunal civil qui applique les règles de la législation civile en général.
- Les citoyens, dont les droits et les intérêts ont été violés par des actes du gouverneur régional, peuvent faire appel de ces actes dans un délai de quatorze jours auprès de la Cour administrative suprême qui peut les abroger en cas de contradiction avec la loi.
- En plus des cas mentionnés, les citoyens peuvent défendre leurs droits contre les actes illégaux des autorités locales en saisissant le parquet qui effectue le contrôle général de légalité dans le pays.

11. PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL/REGIONAL

11.1. Définition des catégories de personnel

Le personnel de l'administration locale comprend:

- les élus: les maires des communes, des arrondissements et des mairies, élus directement par la population et les maires-adjoints des communes, élus par le conseil communal sur proposition du maire;
- les employés salariés – le secrétaire de la commune et les autres employés de la commune.

Les questions concernant les catégories de fonctionnaire de la commune n'ont pas encore été totalement réglementées. Par un arrêté, le Conseil des ministres a adopté un système de classification des fonctions dans l'administration publique et l'administration locale. La classification en vigueur tient compte de l'importance des communes, des arrondissements et des mairies, ainsi que de la spécificité de la commune de Sofia. Compte tenu de l'importance de la population, les fonctions sont différenciées: pour les communes en six groupes, pour les mairies en quatre groupes et pour les arrondissements en deux groupes.

11.2. Autorité responsable du statut administratif

Le maire de la commune dirige toute l'activité exécutive de la commune en orientant et coordonnant l'activité des services exécutifs spécialisés de l'administration locale. Dans la direction de l'administration locale, le maire est assisté par le secrétaire de la commune qui, d'après la loi, organise l'activité de l'administration locale et est responsable des conditions de travail des fonctionnaires dans la commune. La nouvelle rédaction de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale octroie aux maires des arrondissements et des mairies des pouvoirs accrus par rapport à l'administration locale qui travaille dans les arrondissements et les mairies. En ce qui concerne ces employés, les maires des arrondissements et des mairies disposent pratiquement des mêmes prérogatives qu'un employeur, conformément au Code du travail.

Les pouvoirs du conseil communal diffèrent uniquement en ce qui concerne l'adoption de la structure de l'administration locale.

11.3. Autorité responsable du statut financier

Le conseil communal a le pouvoir de fixer le montant des rémunérations des maires dans le cadre du règlement en vigueur et de déterminer les fonds alloués aux salaires du personnel dans le budget de la commune.

Les maires définissent le montant des rémunérations de chaque employé exerçant ainsi les prérogatives d'un employeur. A cet égard, ils sont tenus de respecter les moyens financiers fixés par le conseil communal, ainsi que les barèmes des salaires de début de carrière approuvés par un acte du Gouvernement qu'ils ne peuvent dépasser de plus de 75 %.

11.4. Lien entre les conditions de travail des autorités locales et celles des fonctionnaires nationaux

Une loi sur la fonction publique sera bientôt adoptée. Elle réglementera en détail le statut et les conditions de travail de tous les employés et fonctionnaires publics, y compris celui du personnel des administrations locales. Aux termes de ladite loi, les fonctionnaires des communes acquièrent le statut de fonctionnaires d'Etat. C'est pourquoi, actuellement, les dispositions du Code du travail et des autres actes normatifs dans le domaine des retraites et de la sécurité sociale s'appliquent de la même façon à toutes les catégories de fonctionnaires de l'Etat et des communes.

11.5. Autorité responsable du recrutement

Le maire de la commune nomme et révoque les chefs de services et les fonctionnaires dans l'administration locale à l'exception de ceux qui travaillent dans les arrondissements et les mairies. Les prérogatives de l'employeur sont exercées par les maires des arrondissements et des mairies envers ces derniers. Tous les actes des maires des arrondissements et des mairies, en leur qualité d'employeurs, sont susceptibles d'un premier contrôle de légalité par le maire de la commune.

Dans les différentes communes, la pratique de nomination du personnel peut varier sensiblement. Pour les cadres hautement qualifiés exerçant de hautes responsabilités, des concours sont organisés. Dès leur publication, ceux-ci précisent les conditions de qualification que les éventuels candidats doivent remplir. La procédure de déroulement des concours est, en règle générale, réglemementée par le Code du travail dont les dispositions impératives sont détaillées par des actes des différentes communes.

11.6. Effectifs

Environ 20 000 personnes travaillent dans l'administration locale, dont 48 % constituent l'administration locale déconcentrée dans les arrondissements et les mairies.

Il ne faut pas perdre de vue que la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale considère comme faisant partie de l'«administration locale» les employés et fonctionnaires qui travaillent non seulement dans la commune mais aussi dans l'administration régionale. Etant donné que la région n'est pas encore une unité territoriale mais uniquement une structure d'Etat, les problèmes de l'administration régionale n'ont pas encore été étudiés dans le cadre des réponses obtenues. Globalement, on peut qualifier ce personnel de la manière suivante:

- pour la classification et le statut – ce sont des fonctionnaires publics nommés qui travaillent en fonction d'une structure et d'une catégorie d'emploi approuvées par le Conseil des ministres;
- pour la nomination – tous les employés et fonctionnaires de l'administration régionale sont nommés par le gouverneur régional, alors que ce dernier est nommé par le Conseil des ministres et ses adjoints par le Premier ministre;
- pour les effectifs – ils sont fixés par le Conseil des ministres et ils regroupent à l'heure actuelle environ 400 personnes.

12. REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS

La réforme administrative et territoriale se poursuit conformément aux principes adoptés et au calendrier prévu.

La réforme amorcée s'effectue sur la base d'un élargissement incessant de la réglementation normative contemporaine, qui, en 1996 comprend:

- la Constitution de la République de Bulgarie, adoptée en 1991;
- la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée en 1995;
- la loi de l'autonomie locale et l'administration locale, adoptée en 1991, amendée de façon importante en 1995;
- la loi sur l'aménagement administratif et territorial de la République de Bulgarie, adoptée en 1995;
- la loi sur la division territoriale de la commune de la capitale et des grandes villes, adoptée en 1995;
- la loi sur les élections municipales, adoptée en 1995;
- la loi sur la propriété des communes, adoptée en 1996;
- la loi sur la consultation populaire, adoptée en 1996.

Actuellement, l'Assemblée nationale examine un projet de loi sur les finances locales et un projet de loi sur les taxes/redevances et impôts locaux. L'objectif de ces deux projets de lois et la loi déjà votée sur la propriété des communes, est de garantir les conditions relatives à l'autonomie financière et matérielle des communes.

De même, a été diffusé auprès des intéressés un projet de loi sur l'aménagement du territoire afin de réglementer d'une façon nouvelle les rapports sociaux dans le secteur de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, conformément au statut constitutionnellement défini de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre.

Le projet de loi sur la fonction publique est en cours d'élaboration. Il devra notamment réglementer le statut, les droits et les devoirs des employés dans les collectivités locales.

La question relative à la transformation des régions en communauté territoriale, comme une sorte de niveau régional autonome, devra faire l'objet d'études et de débats au cours des étapes suivantes de la réforme qui aura lieu de 1998 à 2000.