

40^e SESSION Deuxième partie

Rapport
CG(2021)40-20final
21 janvier 2021

Original : anglais

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Bulgarie

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteuses ¹ : Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP)
Randi MONDORF, Danemark (R, GILD)

Recommandation 460	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi en Bulgarie depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1995.

Le rapport salue les progrès considérables réalisés par la Bulgarie dans la mise en œuvre d'une stratégie incluant notamment une décentralisation des compétences, accompagnée d'une augmentation des ressources des communes et d'une institutionnalisation de plusieurs procédures de consultation. La création de Conseils de développement régional favorise la participation des élus locaux à la prise de décision sur les politiques de développement régional. De plus, la Bulgarie a ratifié l'article 7.2 de la Charte – jusque là non ratifié – ainsi que le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Néanmoins, d'importants problèmes subsistent concernant la marge de liberté des collectivités locales pour adapter l'exercice des tâches déléguées aux conditions locales, le fait que les collectivités locales dépendent lourdement de transferts provenant du budget de l'État, l'insuffisance des ressources issues d'impôts locaux, l'absence pour les collectivités locales de ressources proportionnées à leurs responsabilités et le niveau globalement faible d'autonomie financière des collectivités locales.

Par conséquent, la recommandation invite notamment les autorités bulgares à préciser les responsabilités allouées aux différents niveaux de gouvernance, élargir la marge de liberté des collectivités locales pour adapter l'exercice des compétences déléguées aux conditions locales, réduire la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des transferts financiers de l'État et étendre les pouvoirs d'imposition des collectivités locales. Il est aussi recommandé de doter les collectivités locales d'un droit de recours constitutionnel direct devant la Cour constitutionnelle chaque fois qu'une loi porte atteinte à leur statut constitutionnel, à la Charte ou aux deux.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

RECOMMANDATION 460²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

- a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;
- b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;
- c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;
- d. aux priorités du Congrès pour 2021-2022, en particulier la priorité 6b relative à la qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ;
- e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;
- f. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;
- g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;
- h. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;
- i. à la Recommandation 310(2011) du Congrès sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Bulgarie³ ;
- j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Bulgarie.

2. Le Congrès rappelle ce qui suit :

- a. la Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mai 1992 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 3 octobre 1994 et l'a ratifiée le 10 mai 1995 en se déclarant liée par toutes les dispositions de la Charte, à l'exception de son article 7, paragraphe 2. La Charte est entrée en vigueur en Bulgarie le 1^{er} septembre 1995. Suite à l'adoption d'une loi de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie le 11 juillet 2012, la République de Bulgarie a retiré sa déclaration relative à l'article 7, paragraphe 2, et elle est désormais liée par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte ;
- b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Bulgarie à la lumière de la Charte. Elle a chargé Mme Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP), et Mme Randi MONDORF, Danemark (R, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte en Bulgarie ;

2 Discussion et adoption par le Congrès le 17 juin 2021, 3^e séance (voir le document [CG\(2021\)40-20](#), exposé des motifs), co-rapporteurs Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP) et Randi MONDORF, Danemark (R, GILD).

3 Examinée et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2011, 1^{ère} séance (voir Document CG(21)14, exposé des motifs), rapporteurs : A. Torres Pereira, Portugal (L, PPE/DC), et J. Sauwens, Belgique (R, PPE/DC).

c. la visite de suivi à distance s'est tenue les 14 et 15 décembre 2020. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

d. les corapporteuses souhaitent remercier la Représentation permanente de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. les progrès considérables réalisés en Bulgarie grâce à la mise en œuvre d'une stratégie incluant une décentralisation de compétences et un transfert de responsabilités au niveau local, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et des services sociaux ;

b. la ratification de l'article 7.2 de la Charte, qui signifie que la Bulgarie est maintenant liée par tous les articles de la Charte ;

c. l'institutionnalisation de plusieurs procédures de consultation sur les questions liées aux collectivités locales et la participation active de l'Association des communes de la République de Bulgarie à la consultation ;

d. la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

e. la création de Conseils de développement régional au sein desquels des représentants des collectivités locales participent à la prise de décision sur le développement régional ;

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le chevauchement des compétences et la fragmentation des responsabilités qui réduisent le pouvoir de décision des collectivités locales concernant l'offre des services publics relevant de leur *responsabilité* (article 4.4) ;

b. la faible marge de liberté des collectivités locales pour adapter l'exercice des compétences déléguées aux conditions locales (article 4.5) ;

c. le faible niveau d'autonomie financière des collectivités locales du fait que les communes bulgares dépendent lourdement de transferts financiers de l'État et la faible latitude des communes pour définir leurs priorités en matière de dépenses lorsque les activités correspondantes sont financées au moyen de transferts de l'État (article 9.1, 9.7) ;

d. le manque de ressources financières proportionnées aux fonctions des collectivités locales, tandis que dans la pratique les communes assument de nombreuses tâches insuffisamment financées. Le système des finances locales n'est pas assez évolutif pour garantir que les tâches déléguées s'accompagnent des financements nécessaires (article 9.2, 9.4) ;

e. une faible part des ressources locales provient de redevances et d'impôts locaux (article 9.3) ;

f. les règles restrictives appliquées à l'élaboration des budgets locaux, qui limitent l'autonomie budgétaire des collectivités locales (article 9.1) ;

g. le manque de personnel qualifié spécialisé, en particulier dans les petites communes (article 6.2) .

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités bulgares à :

a. clarifier la répartition des compétences allouées aux différents niveaux de gouvernement afin d'éliminer les chevauchements de responsabilités ;

b. accroître la marge de liberté des collectivités locales pour adapter l'exercice des compétences déléguées aux conditions locales ;

- c. réduire la dépendance des collectivités locales vis-à-vis de transferts financiers provenant du budget de l'État, en augmentant la part des redevances et impôts locaux (ou la part locale des impôts) dans les recettes locales ;
 - d. introduire un système objectif, souple, fiable et précis pour calculer les ressources proportionnées au coût de l'exercice des tâches municipales ;
 - e. réviser la législation afin d'accroître l'autonomie budgétaire des collectivités locales en élargissant les compétences locales en matière d'imposition ;
 - f. simplifier les règles applicables aux budgets locaux afin d'alléger le contrôle budgétaire et d'accorder ainsi une plus grande autonomie budgétaire ;
 - g. mettre en place un système efficace et accessible de formation des personnels locaux, afin de renforcer la capacité administrative des communes ;
 - h. introduire un droit de recours constitutionnel afin que les collectivités locales puissent saisir directement la Cour constitutionnelle chaque fois qu'une loi porte atteinte à leur statut constitutionnel, à la Charte ou aux deux .
6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Bulgarie, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	7
2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	9
2.2 Statut de la capitale	12
2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	12
2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès	13
3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	14
3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	14
3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale	15
3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale	18
3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	23
3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	24
3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	25
3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	28
3.8 Article 9 – Ressources financières	31
3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	39
3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	41
4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE	42
4.1 Difficultés rencontrées par les collectivités locales dans leur gestion de la pandémie de Covid-19 et enseignements tirés de la crise sanitaire.	42
4.2. Les Conseils de développement régional.....	42
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	43
ANNEXE – Programme des réunions à distance en Bulgarie	45

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

2. La Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mai 1992 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 3 octobre 1994 et l'a ratifiée le 10 mai 1995 en se déclarant liée par toutes les dispositions de la Charte, à l'exception de son article 7, paragraphe 2. La Charte est entrée en vigueur en Bulgarie le 1^{er} septembre 1995. Suite à l'adoption d'une loi de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie le 11 juillet 2012, la République de Bulgarie a retiré sa déclaration relative à l'article 7, paragraphe 2, et elle est désormais liée par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Bulgarie a également ratifié :

- le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207), entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 2016 ;
- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), entrée en vigueur pour ce pays le 8 août 1999 ;
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} octobre 2005 (avec une déclaration indiquant que seules les dispositions de l'article 4 s'appliqueraient) ;
- le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169), entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} octobre 2005 (avec une déclaration indiquant que seules les dispositions de l'article 4 s'appliqueraient).

4. La Bulgarie n'a pas signé le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STE n° 206). La Recommandation 310/2011 demandait aux autorités bulgares d'envisager de signer puis de ratifier ce Protocole.

5. Le Congrès a adopté précédemment les recommandations suivantes sur la démocratie locale et régionale en Bulgarie :

- la Recommandation 45 (1998) sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie ;
- la Recommandation 310 (2011) sur la démocratie locale et régionale en Bulgarie.

Concernant les élections locales en Bulgarie, le Congrès a adopté :

- la Recommandation 318 (2012) sur les élections locales en Bulgarie (23 octobre 2011) ;
- la Résolution 338 (2012) sur les élections locales en Bulgarie (23 octobre 2011)

6. Le Président de la commission de suivi du Congrès a nommé Mme Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP), et Mme Randi MONDORF, Danemark (R, GILD), en tant que rapporteuses et les a chargées de préparer le présent rapport et de le soumettre au Congrès. Une mission de suivi officielle en Bulgarie a été menée à distance par les rapporteuses susmentionnées. La délégation était accompagnée d'une représentante du Secrétariat du Congrès et a bénéficié de l'assistance de M. Nikolaos CHLEPAS (expert). Les rapporteuses souhaitent remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

7. La mission de suivi à distance s'est tenue les 14 et 15 décembre 2020. Lors de la mission, la délégation du Congrès a tenu des réunions à distance avec des représentants des autorités locales, régionales et nationales de Bulgarie. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

8. La délégation tient à remercier la Représentation permanente de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies pendant la mission de suivi.

9. Conformément à l'article 88.3 des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été envoyé, le 9 mars 2021, à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite, pour commentaires et précisions ou corrections éventuelles (ci-après « la procédure de consultation »). Le présent rapport s'appuie sur les commentaires reçus, que les corapporteuses ont examinés avant de soumettre le rapport à la commission de suivi pour adoption.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

10. En 1989, le Parti communiste alors au pouvoir a renoncé à son monopole et permis la tenue d'élections pluralistes. Le pays a connu une transition vers la démocratie et l'économie de marché. Aujourd'hui, la Bulgarie est membre de l'Union européenne, de l'OTAN et du Conseil de l'Europe. L'économie bulgare fait partie du marché unique européen mais le pays a le plus bas PIB par habitant et – à égalité – le plus faible indice de développement humain de l'Union européenne. Avec un repli démographique chaque année depuis la fin des années 1980, le pays compte actuellement moins de sept millions d'habitants, après un pic de près de neuf millions en 1988⁴.

11. La Bulgarie est une démocratie parlementaire. Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale, composée de 240 députés élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct. L'Assemblée nationale adopte les lois, approuve le budget, ratifie les traités et accords internationaux, convoque les élections présidentielles, choisit et révoque le Premier ministre et les autres ministres. Le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil des ministres. Le Premier ministre est le chef du gouvernement et la plus haute autorité exécutive. Le Président élu au suffrage direct est le chef de l'État. Il a le droit de renvoyer une loi pour réexamen par le Parlement, lequel a cependant le droit de passer outre le veto présidentiel au moyen d'un vote à la majorité simple. Le Président est habilité à saisir la Cour constitutionnelle s'il considère qu'une loi ou tout autre acte de l'Assemblée nationale est inconstitutionnel. Les conseils municipaux peuvent aussi porter devant la Cour constitutionnelle les litiges de compétence entre les collectivités locales et les autorités exécutives centrales.

12. Les élections sont supervisées par une Commission électorale centrale (CEC) indépendante, qui inclut des membres de tous les principaux partis politiques. Les partis doivent s'inscrire auprès de la CEC avant de participer à une élection nationale. Le plus grand parti de la Bulgarie est le parti de centre-droit « Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie » (CDEB ou GERB), suivi du « Parti socialiste bulgare », du « Front patriotique » (coalition de partis nationalistes), du « Mouvement pour les droits et les libertés » (parti représentant la minorité turque/musulmane) et de « Volya », un parti formé récemment. Un autre regroupement important est le « Bloc réformiste » (coalition de partis du centre), en recul lors des élections législatives de 2017.

13. Début mai 2017, le CEDB a formé un nouveau gouvernement avec la participation du Front patriotique. Le leader du CEDB Boïko Borissov (élu par un vote de l'Assemblée nationale, par 133 voix contre 100) a formé une nouvelle coalition de pouvoir, qui inclut les Patriotes unis et peut aussi compter sur le soutien de Volya. En février 2019, le Parti socialiste bulgare (BSP) a boycotté le Parlement et, en juillet 2020, la Bulgarie a connu des manifestations et rassemblements antigouvernementaux. En août, le Premier ministre Boïko Borissov a présenté un plan de réforme constitutionnelle qui a été critiqué par la Commission de Venise et rejeté définitivement par le Parlement bulgare en novembre, ne recevant que 110 voix tandis qu'une majorité qualifiée de 160 voix sur 240 était nécessaire pour poursuivre la procédure⁵.

14. En 2020, Freedom House a classé la Bulgarie parmi les pays « Libres » (score de 80/100, avec 34/40 pour les « droits politiques » et 46/60 pour les « libertés civiles »)⁶. Freedom House a cependant signalé un déclin de la liberté au cours des dix dernières années, évoquant le recul de l'indépendance des médias, le blocage des réformes, l'abus de pouvoir au plus haut niveau et la dépendance accrue des autorités locales vis-à-vis du pouvoir central. Freedom House a souligné que le pays restait aux prises avec la corruption politiques et le crime organisé et que le secteur des médias était moins pluraliste, la concentration des médias s'étant fortement accrue au cours des dix dernières années. Malgré le manque de financements et divers autres obstacles, les groupes de la société civile ont été actifs et influents.

4 <https://worldpopulationreview.com/countries/bulgaria-population>

5 <https://www.voanews.com/europe/bulgaria-parliament-rejects-draft-new-constitution>

6 <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2020>. Scores des voisins de la Bulgarie à titre de comparaison : Roumanie 83/100 (« libre »), Serbie 66/100 (« partiellement libre »), Macédoine du Nord 63/100 (« partiellement libre »), Grèce 88/100 (« libre ») et Turquie 32/100 (« pas libre »).

L'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* a aussi noté une détérioration depuis quelques années, qualifiant la Bulgarie de « démocratie imparfaite » (7,03/10 en 2019)⁷.

15. La Bulgarie est un État unitaire doté d'une structure centralisée. La Constitution de la République de Bulgarie a été adoptée par la Grande Assemblée nationale en juillet 1991. Elle est la loi suprême du pays et aucune autre loi ne peut contrevenir à ses dispositions. La Constitution reconnaît le principe d'autonomie locale (articles 135-146) :

Chapitre sept

Autonomie locale et administration locale

Art. 135.

(1) Le territoire de la République de Bulgarie est divisé en communes et régions. La division territoriale et les prérogatives de la capitale et des autres grandes villes sont établies par la loi.

(2) Les autres unités territoriales administratives et organes d'autonomie sont éventuellement établis par la loi.

Art. 136.

(1) La commune est l'unité territoriale administrative de base, au niveau de laquelle l'autonomie s'exerce. Les citoyens participent à la gouvernance de la commune à la fois par le biais des organes électifs d'autonomie locale et directement au moyen d'un référendum ou d'une assemblée générale des citoyens.

(2) Les limites territoriales d'une commune sont établies au moyen d'un référendum populaire.

(3) La commune a le statut d'une personne morale.

Art. 137.

(1) Les communes peuvent s'associer librement pour la gestion d'affaires communes.

(2) La loi définit des conditions propices à l'association entre les communes.

Art. 138.

L'organe d'autonomie locale au sein d'une commune est le conseil municipal, élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans selon une procédure régie par la loi.

Art. 139.

(1) Le maire est l'autorité exécutive de la commune. Il est élu pour un mandat de quatre ans au suffrage universel ou par le conseil municipal selon une procédure régie par la loi.

(2) L'activité du maire est régie par la loi, les actes du conseil municipal et les décisions de la population.

Art. 140.

Toute commune est habilitée à posséder des biens propres, qu'elle utilise dans l'intérêt de la collectivité territoriale.

Art. 141.

(1) Toute commune dispose de son propre budget.

(2) Les sources de revenus permanentes des communes sont établies par la loi.

(3) (New-SG 12/07)⁸ Le conseil municipal détermine le montant des impôts locaux selon les conditions, suivant la procédure et dans les limites établies par la loi.

(4) (New-SG 12/07) Le conseil municipal détermine le montant des redevances locales suivant la procédure établie par la loi.

(5) (Ancien paragraphe 3- SG 12/07) L'État garantit le bon fonctionnement des communes par le biais de dotations budgétaires et par d'autres moyens.

Art. 142.

La région est une unité territoriale administrative en charge de la conduite d'une politique régionale, de la mise en œuvre de la politique de l'État au niveau local et de la concordance entre les intérêts nationaux et locaux.

Art. 143.

(1) Chaque région est gouvernée par un gouverneur assisté d'une administration régionale.

(2) Le gouverneur régional est nommé par le Conseil des ministres.

(3) Le gouverneur régional veille à la mise en œuvre de la politique de l'État et la sauvegarde des intérêts, du droit et de l'ordre public nationaux et exerce un contrôle administratif.

Art. 144.

Les organes centraux de l'État et leurs subdivisions territoriales n'exercent un contrôle de légalité sur les actes des organes d'autonomie locale que dans les cas où la loi le permet.

Art. 145.

Le conseil municipal est libre de contester devant un tribunal tout acte qui restreint ses droits.

Art. 146.

L'organisation et les procédures des organes des collectivités locales et de l'administration locale sont établies par la loi.

7 <https://infographics.economist.com/2020/democracy-index-2019/>. Scores des voisins de la Bulgarie à titre de comparaison : Roumanie 6,49/10 (« démocratie imparfaite »), Serbie 6,41/10 (« démocratie imparfaite »), Macédoine du Nord 5,97/10 (« régime hybride »), Grèce 7,43/10 (« démocratie imparfaite ») et Turquie 4,09/10 (« régime hybride »).

8 Concernant la Constitution de la Bulgarie telle qu'amendée en 2007 (SG n° 12/6.2.2007), voir l'avis correspondant de la Commission de Venise adopté lors de sa 74^e Session plénière (Venise, 14-15 mars 2008), Avis n° 444 / 2007.

CDL-AD(2008)009 : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)009-f)

16. De plus, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, adoptée par la suite en 1991, a consolidé les lignes directrices contenues dans la Constitution, réglementé la structure territoriale administrative de la Bulgarie et défini l'organisation et les fonctions des unités d'autonomie locale.

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

17. La Bulgarie est divisée en deux régions NUTS-1, six régions de planification de niveau NUTS-2, 28 districts ou régions (*oblasti*), dont la ville métropolitaine de Sofia-Grad, et 264 communes. Les districts (*oblasti*) sont des unités de déconcentration du pouvoir au niveau intermédiaire créées en 1999. Ils sont dirigés par un gouverneur de district nommé par le Conseil des ministres. Le président du Conseil de développement du district est le gouverneur de district ; les membres permanents de ce Conseil sont, pour chaque commune du district, le maire et un représentant du conseil municipal, auxquels s'ajoutent des délégués des structures, à l'échelle du district, des organisations représentatives des employeurs et des salariés au niveau national.

18. La Bulgarie possède un seul niveau d'autorité infranationale, constitué par les communes. Il y a 265 communes (subdivisées en 3 771 unités infracommunales ou localités⁹). Les communes ont en moyenne 26 604 habitants (médiane à 10 326) et une superficie moyenne de 416 km². La population moyenne des communes est relativement importante par rapport à la moyenne de l'OCDE (9 700 habitants) et, en particulier, à celle de l'UE28 (5 900 habitants). Tandis que la population médiane est d'environ 10 300 habitants, 19 % des communes comptent moins de 5 000 habitants (47 % pour l'UE28). La majorité des communes de Bulgarie comptent entre 5 000 et 20 000 habitants (55 %, au lieu de 27 % dans l'UE28).

19. La loi de 1995 sur la structure administrative et territoriale de la République de Bulgarie dispose que les communes de plus de 300 000 habitants (c'est-à-dire Sofia, Plovdiv et Varna) doivent être divisées en arrondissements (*gradski rayon*), qui sont actuellement au nombre de 24 à Sofia, six à Plovdiv et cinq à Varna. Les communes sont aussi subdivisées en villes et villages (*naseleno myasto*), au total de 5 257 fin 2019 (soit 20 en moyenne par commune)¹⁰. Quelque 1 968 de ces entités sont des « localités dotées d'un maire élu », c'est-à-dire des unités communales déconcentrées établies sur décision du conseil municipal, gouvernées par un maire élu et comptant au moins 350 habitants. Les entités plus petites ont un représentant du maire nommé par celui-ci.

20. Les communes sont gouvernées par le conseil municipal (*obshtinski savet*), qui est un organe délibératif, tandis que le maire constitue la branche exécutive du pouvoir. Les conseillers municipaux, dont le nombre varie selon la population de la commune (de 11 à 51 conseillers, et 61 à Sofia), sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Les conseils sont dirigés par un président élu parmi leurs membres. Le maire (*kmet*) est élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire, également pour un mandat de quatre ans.

21. Aux termes de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (article 17)¹¹, l'autonomie locale s'exprime par le droit et la possibilité effective des citoyens et de leurs organes électifs de régler par eux-mêmes toutes les questions d'importance locale dont la loi leur confie la responsabilité dans les domaines suivants :

- a. les biens municipaux, les entreprises municipales, les finances, les redevances et les impôts locaux et l'administration municipale ;
- b. l'aménagement et le développement du territoire de la commune et de ses entités ;
- c. l'éducation ;
- d. la santé ;
- e. la culture ;
- f. les travaux et équipements publics ;
- g. les services de protection sociale ;
- h. la protection de l'environnement et l'utilisation raisonnable des ressources naturelles ;
- i. l'entretien et la conservation des monuments culturels, historiques et architecturaux ;
- j. la promotion du sport, des loisirs et du tourisme ;
- k. la protection contre les catastrophes.

9 Régions, districts et communes de la République de Bulgarie en 2019 :

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/publications/ROO_2019.zip

10 Idem.

11 Telle d'amendée et complétée, SG n° 65/1995, telle qu'amendée, SG n° 69/2003.

Voir aussi <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf>

22. Outre la Constitution de 1991, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, la loi sur les biens municipaux et plusieurs autres lois définissent les compétences attribuées aux communes. La loi sur l'administration (amendée en 2014) décrit les organes d'autonomie locale¹².

23. En plus de leurs activités locales, les communes sont aussi responsables de la mise en œuvre des tâches déléguées par l'État, pour lesquelles celui-ci conserve un pouvoir de détermination des politiques. Ces tâches déléguées incluent l'administration municipale, la défense et la sécurité de la commune, l'éducation (primaire et secondaire), la protection sociale, la santé, la culture et d'autres activités et services économiques.

24. Un contrôle de légalité des actes des unités d'autonomie locale (article 144 de la Constitution) est assuré par les districts, qui sont aussi chargés de la coordination des activités municipales et de la coordination avec les autorités de niveau national.

25. Aux termes de l'article 9 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, les communes peuvent coopérer librement. Conformément à ce texte, en 1996 l'Association nationale des communes de la République de Bulgarie a été créée. Aujourd'hui, les 265 communes sont membres de l'Association. Des amendements apportés à cette loi en 2006, et complétés en 2018, posent le cadre réglementaire de la coopération intercommunale, laquelle n'est cependant pas largement répandue. La stratégie de décentralisation 2016-2025 vise à développer cette coopération.

26. En 2017, les dépenses infranationales étaient de 3,6 milliards d'euros (501 euros par habitant), et représentaient 7,1 % du PIB et 20 % des dépenses publiques totales. Sur ces dépenses infranationales, 35,5 % étaient consacrées à la rémunération des employés ; pour ce qui concerne les secteurs, 32 % des dépenses allaient à l'éducation et 8,7 %, à la santé. Les recettes infranationales étaient de 3,7 milliards d'euros (519 par habitant), 7,3 % du PIB et 20,2 % des recettes publiques¹³.

27. Les dispositions financières sont contenues dans la Constitution (modifiée en 2007 pour accorder des compétences fiscales aux communes), la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, la loi sur les redevances et impôts locaux (adoptée en 1999 et amendée en 2018) et la loi de 2014 sur les finances publiques, qui contient les bases juridiques de l'élaboration des budgets autonomes des communes et abroge la loi sur les budgets municipaux en vigueur jusqu'alors.

28. Aux termes de la législation, les responsabilités exclusives des communes sont financées au moyen des impôts locaux et d'autres revenus provenant de l'utilisation des biens municipaux et de la prestation de services, tandis que les activités déléguées le sont au moyen de transferts provenant du budget national. Cependant, chaque conseil municipal peut assigner un financement supplémentaire provenant de ses propres revenus pour financer l'exécution de tâches déléguées. Des recettes propres des communes sont alors utilisées pour financer des services délégués au-dessus de la moyenne nationale, ce qui peut engendrer des déséquilibres et d'éventuelles disparités entre les communes. Les recettes locales représentent 14 % de l'ensemble des recettes publiques. D'après les chiffres fournis par l'Association nationale des communes de la République de Bulgarie (NAMRB), en 2019 64 % des recettes des communes provenaient de transferts de l'État.

29. En 2018, des groupes d'experts ont été constitués afin de réfléchir à de nouveaux amendements de la loi sur les redevances et impôts locaux, afin de renforcer la base de recettes propres des communes. Ils ont notamment proposé d'introduire un impôt municipal sur le revenu des ménages, d'accroître la marge de liberté des communes en matière fiscale et de créer de nouvelles redevances pour l'éclairage public et les encombrements urbains¹⁴.

30. D'après l'Observatoire mondial des finances et des investissements des collectivités territoriales (SNG WOFI)¹⁵, en 2002 le processus de décentralisation a connu une nouvelle étape avec l'adoption d'un Document de réflexion sur la décentralisation budgétaire. La décentralisation a ensuite été accélérée en lien avec le processus d'adhésion à l'UE, aboutissant en 2006 à l'adoption de la Stratégie de décentralisation 2006-2015. Cette stratégie a été révisée en 2010 et a fait l'objet d'un suivi du Conseil pour

12 Idem

13 Idem

14 <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf>

15 <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf> https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf

la décentralisation de la gouvernance publique (ci-après « le Conseil »), créé en 2006. Les principaux objectifs étaient la décentralisation des services, des compétences et des ressources.

31. En 2011, les fonctions du Conseil ont été transférées au Conseil pour la réforme administrative (CRA). Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement régional et des Travaux publics a informé la délégation que la fusion du Conseil avec le CRA avait été opérée afin d'optimiser la coordination de la réforme de l'administration et le processus de décentralisation. Cependant, cette fusion n'a pas eu d'effet positif sur la décentralisation. En 2016, le Conseil a été rétabli par le décret n° 157 du Conseil des ministres. Le Conseil coordonne la mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation. Le ministre du Développement régional et des Travaux publics a été nommé président du Conseil, dont les membres sont des vice-ministres, des gouverneurs de district et des représentants des collectivités locales et de la NAMRB. Le nombre des membres du Conseil représentant les collectivités locales est égal à celui de ses membres représentant le pouvoir central.

32. Un rapport d'activité a été publié en 2016 dans le cadre de la nouvelle Stratégie de décentralisation 2016-2025. D'après le ministère du Développement régional et des Travaux publics, les résultats de la phase 2006-2015 n'ont pas été satisfaisants, puisque seulement 39 % des mesures ont été mises en œuvre. L'étude a souligné, cependant, que la décentralisation avait été considérablement ralentie du fait de l'impact de la crise mondiale et de la politique financière menée au cours de cette période. Les communes ont été le plus durement touchées par la crise des institutions publiques.

33. La nouvelle Stratégie de décentralisation 2016-2025 et le Programme pour sa mise en œuvre sur la période 2016-2019 ont été conçus en application de la Priorité 4.10. du Programme du Gouvernement pour le développement et la stabilité de la République de Bulgarie pour la période 2014-2018. La stratégie vise à réaliser en Bulgarie, à l'horizon 2025, une certaine vision en matière de décentralisation de l'administration publique. Comme l'a expliqué le SNG WOFI¹⁶, la stratégie vise quatre objectifs : le transfert de compétences et de fonctions du pouvoir central vers les collectivités locales dans des secteurs clés ; la décentralisation budgétaire, avec une meilleure répartition des recettes entre les niveaux d'autorité publique afin d'élargir la base de recettes des communes ; la promotion du contrôle civil des institutions publiques ; enfin, le renforcement du rôle des institutions régionales dans la mise en œuvre d'une politique coordonnée de développement régional. En 2020, un rapport¹⁷ sur les problèmes et défis actuels liés au processus de décentralisation en Bulgarie a été établi par le ministère du Développement régional et des Travaux publics et examiné au sein du Conseil, visant à améliorer l'orientation stratégique et la gestion du processus aux niveaux national, régional et local à court et moyen termes. Le rapport contient des informations sur la mise en œuvre des mesures spécifiques du Programme relatif à la mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation pour la période 2016-2019, ainsi que des propositions pour actualiser les objectifs, les priorités et les mesures, destinées à être intégrées dans la Stratégie de décentralisation pour la période allant jusqu'en 2025.

34. La Bulgarie a établi la Plateforme nationale de partenaires pour la bonne gouvernance démocratique au niveau local conformément à l'ordonnance n° ПД-02-14-726/26.07.2019 du ministre du Développement régional et des Travaux publics. Cette Plateforme nationale fonctionne comme une entité publique et sous la forme d'un partenariat entre les organes de l'État aux niveaux national et régional, les organes d'autonomie locale et d'administration locale et la NAMRB, les organisations et structures des partenaires économiques et sociaux, la société civile, le monde universitaire, les médias et l'Institution du médiateur de la République de Bulgarie.

35. La Plateforme nationale, dans le cadre de ses activités essentielles, adopte un Plan d'action national pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, en vue de la mise en œuvre de la Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance ; elle veille à la coordination et l'interaction entre les partenaires, y compris au niveau international, pour la mise en œuvre de mesures et d'activités dans le domaine de l'innovation et de la bonne gouvernance locale ; elle remplit des fonctions et responsabilités en tant qu'organe accrédité pour la gestion du Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE).

¹⁶ <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf>

¹⁷ Rapport « Mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation 2016-2025 et développement de la décentralisation sur la période 2016-2019 », ministère du Développement régional et des Travaux publics, 2020.

2.2 Statut de la capitale

36. Sofia est régie par la même loi que celle qui définit la subdivision des autres grandes villes du pays, comme Plovdiv et Varna¹⁸. La Ville de Sofia ou commune de Sofia est divisée en 24 arrondissements administrés par des maires d'arrondissement. Ni la Constitution, ni la loi sur l'autonomie locale n'attribue à Sofia un statut spécial en termes de compétences ou de relations spécifiques avec le pouvoir central pour l'administration des affaires qui découlent de la présence d'institutions du pouvoir central dans la ville. La ville de Sofia n'est pas incluse dans la région de Sofia. Avec une population de 273 279 habitants, cette dernière est la seule région du pays à ne pas inclure une grande ville, mais un grand nombre de villes plus petites mais importantes situées autour de la capitale. La région de Sofia compte 22 communes.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

37. Aux termes de l'article 5, paragraphe 4, de la Constitution, « les traités internationaux qui ont été ratifiés conformément à la procédure constitutionnelle, qui ont été promulgués et qui sont entrés en vigueur concernant la République de Bulgarie font partie de la législation du pays. Ils ont une autorité supérieure à toute disposition de droit interne qui leur serait contraire ». Tous les traités internationaux ratifiés conformément à la procédure constitutionnelle sont considérés comme faisant partie du droit interne.

38. De plus, aux termes de l'article 85 de la Constitution, (3) « les traités ratifiés par l'Assemblée nationale ne peuvent être modifiés ou dénoncés qu'en vertu de la procédure énoncée dans ces traités ou conformément aux normes universellement reconnues du droit international ». (4) « la conclusion d'un traité international nécessitant d'amender la Constitution doit être précédée de l'adoption d'un tel amendement ».

39. Concernant la Cour constitutionnelle, l'article 149, paragraphe 1, dispose notamment que la Cour (3) « statue sur les conflits de compétence entre l'Assemblée nationale, le Président et le Conseil des ministres, et entre les organes d'autonomie locale et la branche exécutive du pouvoir central ; (4) statue sur la compatibilité entre la Constitution et les traités internationaux conclus par la République de Bulgarie préalablement à leur ratification, et sur la compatibilité des lois internes avec les normes universellement reconnues du droit international et les traités auxquels la Bulgarie est partie ».

40. D'après le précédent rapport (2011) sur la démocratie locale et régionale en Bulgarie¹⁹, le système juridique assure une application directe de la Charte, ce qui signifie que la Charte a été ratifiée et incorporée dans l'ordre juridique interne. La Charte est exécutoire, mais ne peut pas être invoquée directement devant une juridiction ordinaire. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'utiliser la Charte, chaque fois que cela est nécessaire, pour motiver ses décisions sur la constitutionnalité de telle ou telle disposition d'une loi ordinaire. En cas de conflit entre la Charte et une loi ordinaire, les dispositions de la Charte prévalent sur celles de la loi ordinaire.

41. Le rapport de 2011 concluait que le niveau de réception de la Charte était par conséquent largement satisfaisant. La délégation du Congrès encourageait les autorités bulgares à garantir l'accès direct des collectivités locales à la Cour constitutionnelle et à envisager la possibilité de confier l'application directe de la Charte aux juridictions ordinaires.

42. D'après ce même rapport, concernant l'application de l'article 11 de la Charte, « le système bulgare a répondu positivement à la Recommandation 45 (1998) par une reconnaissance juridique de ces droits, par exemple en termes d'accès direct des collectivités locales à la Cour constitutionnelle. Ce droit d'accès direct est limité aux litiges relatifs à la compétence entre les collectivités locales et les organes exécutifs centraux. Il ne permet pas de contester la légitimité constitutionnelle d'une loi de l'État concernant l'autonomie locale. À cette fin, l'accès est indirect : la question de la constitutionnalité d'une loi peut être posée aux juges ordinaires (Cour suprême de cassation ou Cour administrative suprême). S'ils considèrent la question importante, les juges suspendent la procédure et saisissent la Cour constitutionnelle. Dans les deux cas (accès direct concernant la compétence ou accès indirect), la Cour constitutionnelle peut fonder ses arrêts sur la Charte car elle est d'application directe. Elle peut également déclarer l'inconstitutionnalité d'une norme interne qui serait en contradiction avec la Charte. »

18 Rapport CG(21)14 du Congrès « La démocratie locale et régionale en Bulgarie » adopté en 2011, partie 3

19 La démocratie locale et régionale en Bulgarie, rapporteurs pour la commission de suivi : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/DC), et Johan SAUWENS, Belgique (R, PPE/DC), 21^e Session CG(21)14, 21 septembre 2011.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

43. Lors de la mission de suivi de 2010 de la démocratie locale et régionale en Bulgarie, les principales insuffisances notées par le Congrès concernant l'application de la Charte étaient les suivantes :

- a. les réglementations budgétaires, et en particulier la procédure du « budget consolidé » adoptée par le gouvernement, restreignent l'autonomie des collectivités locales, et posent par conséquent un problème de conformité avec l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- b. le niveau d'autonomie financière des communes de Bulgarie est relativement faible. La diminution progressive des ressources financières accessibles aux collectivités locales n'est pas conforme aux dispositions de la Charte. Plus de la moitié des ressources budgétaires des collectivités locales proviennent de transferts du pouvoir central ;
- c. la séparation entre les compétences déléguées et les compétences propres des collectivités locales demeure imprécise. Les compétences déléguées aux collectivités locales restent majoritaires par rapport à leurs compétences propres ;
- d. depuis l'adoption d'une loi en 2011, le principe du suffrage universel direct pour l'élection des conseils municipaux est limité à certains niveaux de l'administration locale ;
- e. la procédure applicable à l'annulation directe d'actes administratifs par les gouverneurs, qui évoque un « contrôle d'opportunité », n'est pas conforme aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment de son article 4, paragraphe 4, lu conjointement avec son article 8 ;
- f. la législation interne ne définit pas avec suffisamment de précision les cas dans lesquels un organe administratif d'une commune peut être révoqué ou dissous ;
- g. la Charte européenne de l'autonomie locale ne peut pas être invoquée par les collectivités locales devant les juridictions ordinaires ;
- h. les discussions sur l'élaboration d'une stratégie de régionalisation n'ont pas encore été menées à leur terme ;
- i. le médiateur local demeure une institution facultative dans les communes de Bulgarie, en raison du manque de ressources financières des collectivités locales ;
- j. la Bulgarie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

44. Compte tenu de ces insuffisances, le Congrès demandait notamment au Comité des Ministres d'inviter les autorités bulgares :

- a. à réviser la procédure budgétaire en vigueur et à modifier la réglementation actuelle afin de donner aux collectivités locales une autonomie budgétaire conforme aux principes édictés dans la Charte européenne de l'autonomie locale, conformément à son article 9 ;
- b. à allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnées à leurs compétences et à leurs responsabilités, notamment en révisant les dispositions légales en vigueur sur le financement des communes ;
- c. à allouer davantage de compétences propres aux collectivités locales afin de leur conférer un niveau d'autonomie locale conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment à l'article 4, paragraphes 4 et 5, et à l'article 8 ;
- d. à maintenir l'élection directe des conseils dans tous les niveaux d'administration locale sans distinction fondée sur la taille démographique des communes ;
- e. à accorder une protection juridictionnelle effective aux collectivités locales et leur octroyer un véritable droit de recours devant les juridictions ordinaires ;
- f. à réviser la législation en matière de contrôle des actes administratifs liés aux compétences propres des collectivités locales afin de garantir que leur annulation ne soit possible que par le biais d'une procédure juridictionnelle sur saisine du gouverneur régional ;
- g. à réviser la législation en matière de contrôle des organes de gouvernance locale afin de préciser les cas dans lesquels la révocation et la dissolution peuvent être effectuées ;
- h. à encourager la poursuite du dialogue entre tous les acteurs afin de trouver la meilleure manière de mettre en œuvre la décentralisation conformément aux intérêts de la Bulgarie, en se fondant sur le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

45. D'après le Commentaire contemporain sur la Charte²⁰, l'article 2 oblige les Parties à reconnaître « le principe » de l'autonomie locale. Cette expression introduit dans la Charte la distinction entre les « principes » et les « règles ». Par conséquent, il doit être jugé suffisant, pour qu'une Partie se conforme à l'article 2, que les éléments essentiels de l'autonomie locale soient reconnus.

46. Le Préambule et l'article 3 de la Charte jouent un rôle crucial dans la définition de ces « éléments essentiels ». Tous deux évoquent les aspects de l'autonomie locale qui ont toujours été considérés comme des aspects essentiels de ce concept dans la tradition européenne moderne : (a) « collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués » ; (b) « une large autonomie quant aux compétences » ; (c) « les modalités d'exercice de ces dernières et [les] moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ». Par conséquent, il paraît nécessaire de vérifier non seulement la reconnaissance formelle du principe dans le droit interne, mais aussi la présence de ces éléments essentiels dans la législation.

47. Aux termes de l'article 136 (1) de la Constitution, « la commune est l'unité territoriale administrative de base, au niveau de laquelle l'autonomie s'exerce. Les citoyens participent à la gouvernance de la commune à la fois par le biais des organes électifs d'autonomie locale et directement au moyen d'une référendum ou d'une assemblée générale des citoyens ». De plus, l'article 138 de la Constitution dispose que « l'organe d'autonomie locale au sein d'une commune est le conseil municipal, élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans selon une procédure régie par la loi », tandis qu'aux termes de son article 139(1) « le maire est l'autorité exécutive de la commune. Il est élu pour un mandat de quatre ans au suffrage universel ou par le conseil municipal selon une procédure régie par la loi ». Les communes de Bulgarie sont donc dotées d'organes de décision démocratiquement constitués.

48. Tandis que la Constitution ne mentionne pas directement la sphère de responsabilité des communes, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (article 17)²¹ dispose que l'autonomie locale s'exprime par le droit et la possibilité effective des citoyens et de leurs organes électifs de régler par eux-mêmes toutes les questions d'importance locale dont la loi leur confie la responsabilité, incluant aussi une liste indicative des responsabilités municipales²².

49. La Constitution dispose que « toute commune est habilitée à posséder des biens propres, qu'elle utilise dans l'intérêt de la collectivité territoriale » (article 140), tandis qu'aux termes de son article 141, « (1) Toute commune dispose de son propre budget. (2) Les sources de revenus permanentes des communes sont établies par la loi. (3) Le conseil municipal détermine le montant des impôts locaux selon les conditions, suivant la procédure et dans les limites établies par la loi. (4) Le conseil municipal détermine le montant des redevances locales suivant la procédure établie par la loi. (5) L'État garantit le bon fonctionnement des communes par le biais de dotations budgétaires et par d'autres moyens. » En d'autres termes, la Constitution elle-même énonce des moyens et ressources pour l'exercice des responsabilités municipales. De plus, la législation contient d'autres dispositions pertinentes, en particulier la loi sur les redevances et impôts locaux²³ et la loi sur les finances publiques.

50. Les rapporteuses concluent que l'autonomie locale en Bulgarie est garantie par la Constitution pour ce qui concerne les principes de son exercice, les organes, les droits de propriété et les finances municipales. La législation interne développe les normes constitutionnelles. Par conséquent, les rapporteuses considèrent que les dispositions de l'article 2 de la Charte sont respectées en Bulgarie.

20 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>

21 Amendé et complété, SG n° 65/1995, amendé, SG n° 69/2003.

Voir aussi <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf>

22 Voir ci-dessus, partie 2.1. du présent rapport.

23 Promulguée, Journal officiel n° 117/10.12.1997, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, amendée et complétée plusieurs fois, dont la dernière SG n° 99/12.12.2017, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Néanmoins, elles encouragent les autorités bulgares à amender la Constitution afin d'y inclure des dispositions plus spécifiques sur la sphère de responsabilité des collectivités locales, dans la mesure où des garanties constitutionnelles offriraient une meilleure protection des compétences et de la marge de liberté des communes.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

3.2.1 Article 3.1

51. D'après le Commentaire contemporain sur la Charte²⁴, cette disposition définit le contenu et les sujets de l'autonomie locale. Aux termes de la Charte, ces sujets sont les « collectivités locales », à savoir des entités publiques territoriales dotées de leur propre personnalité juridique, ainsi que du pouvoir de prendre des décisions et de les faire appliquer. Ces collectivités doivent revêtir les caractéristiques d'organes démocratiques au sens de l'article 3.2. Les bénéficiaires de la Charte englobent différents types de collectivités locales et ne se limitent pas au niveau le plus bas ou « local » de l'organisation territoriale puisqu'ils peuvent notamment englober des collectivités « régionales » (voir l'article 13 de la Charte). Par conséquent, la notion de « collectivité locale » doit être comprise et interprétée au sens large. Elle inclut différents types d'entités telles que les communes urbaines et rurales, les villes ayant le statut de comté, les capitales dotées d'un statut particulier et les entités supracommunales ou provinciales. Dans le cas de la Bulgarie, cependant, la notion de « collectivité locale » ne s'applique qu'aux communes, puisque les localités et les arrondissements sont définis comme des « unités territoriales et administratives constitutives des communes » n'ayant pas leur propre personnalité juridique (article 2, paragraphe 2, de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale), tandis que les régions n'ont pas d'organe élu au suffrage direct.

52. D'après la Charte, les collectivités locales doivent régler et gérer une « part importante des affaires publiques ». La Charte laisse aux États une certaine marge d'appréciation pour fixer « le cadre de la loi » et définir le rayon d'action des collectivités locales. Cependant, la Charte insiste sur le fait que la part des affaires publiques gérée par les collectivités locales doit être « importante » et non résiduelle. En d'autres termes, les collectivités locales doivent exercer un ensemble de responsabilités leur permettant de mettre en œuvre des politiques publiques locales au profit de la population locale.

53. Les collectivités locales ne peuvent pas véritablement régler et gérer une « part importante des affaires locales » si ces autorités sont trop petites et/ou privées des ressources nécessaires pour accomplir leurs tâches. Par conséquent, les fusions de communes peuvent être souhaitables dans certains cas. Une autre possibilité est le recours à la coopération municipale en vue d'une prestation conjointe des services.

54. Il ressort de ces différentes considérations que la Stratégie de décentralisation doit intégrer des politiques et objectifs sectoriels clairement définis qui contribuent efficacement à la réalisation d'une décentralisation optimale et équilibrée des compétences et des ressources, ainsi que des mesures encourageant les collectivités locales à mener des politiques en faveur d'un développement économique et social durable²⁵.

55. La Bulgarie a connu une augmentation importante des compétences des collectivités locales, même si les résultats de la stratégie de décentralisation ambitieuse ne sont pas jugés satisfaisants. D'après les informations fournies par la NAMRB, les responsabilités des collectivités locales incluent notamment les domaines suivants :

²⁴ Ibid.

²⁵ Ministère du Développement régional et des Travaux publics, Stratégie de décentralisation, 2016 – 2025, Sofia 2016.

- Travaux publics et activités communales – 100 % des services : nettoyage, entretien de la voirie (57 000 km), éclairage public, canalisations, parcs et espaces verts (95 millions de m²).
- Réseau routier communal : près de 50 % de l'ensemble des routes du pays (19 500 km de routes communales) – entretien, réparation et construction des routes communales.
- Éducation : 86 % des écoles (2 018) et 96 % des écoles maternelles (1 726) relèvent des communes. 74 établissements d'enseignement (spécialisés en « agriculture », « médecine vétérinaire » ou « industrie agro-alimentaire ») ont été transférés aux communes lors de l'entrée en vigueur (en 2016) de la nouvelle loi sur l'éducation préscolaire et scolaire.
- Soins de santé : 122 institutions communales de soins hospitaliers (36 % de l'ensemble), 152 établissements de soins ambulatoires (7 % de l'ensemble), 820 crèches, y compris les groupes crèche au sein des écoles maternelles (plus de 90 % de l'ensemble).
- Services sociaux : les communes sont responsables de la gestion de tous les services sociaux en tant qu'activité déléguée par l'État. Elles assurent directement 87 % de l'ensemble des services, le restant étant assuré par des entités privées. Notamment, établissements spécialisés : 167 accueillent des adultes atteints de handicaps divers ou des personnes âgées ; 569 sont des centres d'accueil de jour ; services hors établissement : 625 sont des services résidentiels ; 1 387 sont des groupements de retraités ; 231 communes proposent une assistance sociale à domicile et toutes les communes proposent une assistance.
- Loisirs, culture et sports : salles de spectacle, associations philharmoniques et opéras, orchestres et formations diverses des communes ; bibliothèques, musées, galeries et complexes ethnographiques ; médias ; lieux de culte, zoos, équipements sportifs et écoles de sport.
- Activités et services économiques (tourisme, autres activités économiques) : soutien pour les sites touristiques, écoles sportives et touristiques, marchés municipaux et autres activités connexes.

56. Malgré certaines déficiences, il est manifeste que la réforme de décentralisation a abouti au transfert de plusieurs responsabilités importantes et à l'octroi aux collectivités locales de compétences qui ont élargi leur champ d'action. Les rapporteuses concluent par conséquent que l'article 3.1 est respecté en Bulgarie.

3.2.2 Article 3.2

57. Le droit à l'autonomie doit être exercé par des autorités démocratiquement constituées. La Charte privilégie un système de démocratie représentative au niveau local, dans lequel le pouvoir de décision est exercé par des conseils ou assemblées élus au suffrage universel direct. La démocratie directe joue un rôle complémentaire de la démocratie représentative (et ne s'y substitue pas). Les élections locales tiennent donc une place essentielle dans la démocratie locale : les élus locaux doivent être élus au suffrage direct lors d'élections libres, au scrutin secret basé sur le suffrage direct, égalitaire et universel. De plus, le droit de participation décrit en particulier dans le Protocole additionnel suppose les deux formes de participation : a) en tant qu'électeurs ou candidats aux élections locales ; b) la participation directe aux consultations, aux référendums locaux et aux pétitions²⁶.

58. Concernant la structure d'autorité publique au niveau local, la Charte n'exprime aucune préférence pour une forme spécifique d'organisation politique locale, laissant ce choix à la législation interne. La Charte se borne à souligner le rôle central qui doit être reconnu aux conseils et assemblées élus. L'organe représentatif est en effet celui qui doit s'occuper des questions les plus importantes pour la collectivité locale, telles que les questions budgétaires et fiscales. La Charte ne mentionne cependant pas la nécessité d'organes exécutifs ni la manière dont ceux-ci, le cas échéant, doivent être désignés : elle précise uniquement que les conseils ou assemblées élus peuvent « disposer d'organes exécutifs responsables devant eux »²⁷.

59. La Charte souligne que les organes exécutifs, le cas échéant, sont « responsables » devant les conseils ou assemblées élus. L'interprétation de cette notion de « responsabilité » a des conséquences importantes pour la forme d'autorité publique locale. Dans de nombreux cas, la primauté du conseil ou de l'assemblée élu au scrutin universel direct signifie que cet organe prend les décisions les plus importantes et qu'il doit exister certains outils obligeant l'organe exécutif à rendre compte de son action devant le conseil ou l'assemblée. Le concept de « responsabilité » ne requiert pas nécessairement que l'assemblée possède

26 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

27 Voir la Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale).

un pouvoir de révocation de l'exécutif. Le minimum nécessaire pour que la condition de « responsabilité » soit remplie est l'introduction d'un système de contrôle effectif de l'exécutif par l'assemblée, permettant un examen régulier des activités de l'exécutif²⁸.

60. En Bulgarie, la Constitution elle-même dispose, dans son article 138, que « l'organe d'autonomie locale au sein d'une commune est le conseil municipal, élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans selon une procédure régie par la loi ». Son article 139 précise ensuite que « (1) Le maire est l'autorité exécutive de la commune. Il est élu pour un mandat de quatre ans au suffrage universel ou par le conseil municipal selon une procédure régie par la loi. (2) L'activité du maire est régie par la loi, les actes du conseil municipal et les décisions de la population. »

61. La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale fournit un cadre détaillé pour l'interaction entre les organes d'autorité locale. Le conseil municipal formule la politique de développement et de croissance de la commune en lien avec les activités citées par la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (articles 17 et 21), ainsi qu'en lien avec d'autres activités prévues par la loi. Le conseil municipal règle en outre d'autres affaires d'importance locale qui ne relèvent pas de la compétence exclusive d'autres organes.

62. Le conseil municipal exerce un contrôle sur les travaux de l'administration locale, par le biais de questions diverses posées au maire de la commune. Le conseil municipal peut annuler des actes administratifs du maire s'ils sont contraires à ses propres actes et contester leur légalité devant les tribunaux. Le conseil municipal et ses commissions permanentes peuvent demander au maire, à ses adjoints et à l'administration municipale des documents, rapports, informations et autres matériels en lien avec l'exécution des décisions prises.

63. Le maire est l'organe exécutif de la commune (article 38 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale). Les activités du maire sont régies par la loi, les actes du conseil municipal et les décisions de la population. Dans le même temps, le maire est tenu de remplir les fonctions qui lui sont assignées par les organes du pouvoir central, mais uniquement lorsque la loi le prévoit (article 44, paragraphe 4, de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale).

64. Le maire de la commune transmet au conseil municipal les actes qu'il adopte au titre de l'exécution des décisions du conseil ainsi que les contrats et leurs modifications et compléments, dans un délai de trois jours après leur adoption ou conclusion. Le maire de la commune est tenu d'organiser l'exécution des actes du conseil municipal et soumet un rapport sur leur exécution deux fois par an.

65. Le maire est le seul organe habilité à évaluer l'opportunité des actes du conseil municipal ; il peut exiger le réexamen des actes inopportuns (article 45 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale) et contester de tels actes devant les tribunaux administratifs. L'acte soumis à un réexamen n'entre pas en vigueur et doit être réexaminé par le conseil municipal dans un délai de 14 jours après notification. Le conseil municipal peut annuler, amender ou adopter l'acte renvoyé pour réexamen. Celui-ci peut être adopté une nouvelle fois selon une majorité spécifiée par la loi mais qui ne peut être inférieure à la moitié du nombre total des conseillers municipaux. L'acte administratif amendé ou adopté une seconde fois peut être contesté devant le tribunal administratif compétent conformément à la procédure définie par le Code de procédure administrative

66. Le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale est actuellement réglementé par la Constitution de la République de Bulgarie (article 136(1) « (...) Les citoyens participent à la gouvernance de la commune à la fois par le biais des organes électifs d'autonomie locale et directement au moyen d'une référendum ou d'une assemblée générale des citoyens »), le Code de procédure administrative, le Code électoral, la loi sur la participation directe des citoyens à l'autorité de l'État et à l'autonomie locale, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, la loi sur l'accès à l'information publique, la loi sur les finances publiques et la loi sur la dette des communes. Ce droit s'applique concernant les actes et travaux locaux des communes de Bulgarie. D'après les informations fournies par la NAMRB, des arrêtés sur la participation des citoyens aux affaires locales ont été adoptés par un certain nombre de communes, et des arrêtés distincts portant sur des politiques spécifiques précisent les modalités de la participation de la population locale. Le Protocole additionnel ne permet pas aux États membres du Conseil de l'Europe d'exprimer des réserves et déclarations concernant ses dispositions ; par conséquent, la Bulgarie est liée par toutes les dispositions du Protocole.

²⁸ Ibid.

67. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteures considèrent que la situation en Bulgarie est conforme à l'article 3.2 de la Charte.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

3.3.1 Article 4.1

68. L'article 4.1 énonce une exigence de clarté et de sécurité juridique concernant la réglementation des « compétences de base des collectivités locales ». Ces compétences doivent être fixées par la Constitution ou par la loi, de manière à garantir leur prévisibilité, leur permanence et leur protection dans l'intérêt de l'autonomie locale. Par conséquent, les tâches des collectivités locales ne doivent pas leur être attribuées de manière ad hoc mais doivent être suffisamment ancrées dans la législation. L'attribution de compétences locales par le biais de réglementations administratives doit être évitée et va à l'encontre de l'esprit de la Charte. Cette règle générale n'est pas incompatible avec l'attribution aux collectivités locales de compétences et responsabilités répondant « à des fins spécifiques » conformément à la loi.

69. Les législations nationales suivent des approches diverses concernant la manière dont elles réglementent l'attribution des responsabilités locales. Dans certains pays, des dispositions législatives générales définissent de manière non détaillée les « questions » ou domaines de responsabilité (par exemple « l'éducation élémentaire », « les espaces verts », etc.). Ensuite, dans un second temps, des législations sectorielles identifient précisément les tâches concrètes des collectivités locales. Dans d'autres pays, il n'y a pas de dispositions générales et les tâches et responsabilités concrètes des collectivités locales sont énoncées dans un large éventail de législations sectorielles. Dans ce cas, il est quasiment impossible d'avoir une vue d'ensemble des compétences locales, ce qui peut nuire à la transparence et empêcher une consultation effective des collectivités locales telle que prévue par l'article 4.6.

70. Les compétences fondamentales des communes sont énoncées principalement dans les articles 17, 21 et 44 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, qui définit un système de répartition des compétences entre les différents organes d'une autorité (conseil, maire). Une question émergente concerne la définition des compétences « de base » qui requièrent, par principe, une réglementation systématique. Cependant, la définition de ces compétences « de base » ne peut être identique d'un pays à l'autre et les autorités nationales disposent d'une large marge de discrétion pour les définir. Les tâches traditionnelles caractérisant le fonctionnement des collectivités locales dans un pays spécifique font assurément partie de ces compétences de base.

71. Outre la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, qui mentionne certaines compétences importantes des collectivités locales, la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales est réglementée par plusieurs lois et autres actes normatifs sectoriels. D'après les informations fournies par le ministère du Développement régional et des Travaux publics, les responsabilités des collectivités locales sont actuellement réglementées par huit codes, 131 lois et plus de 500 textes réglementaires. Les communes contribuent ainsi à l'application des politiques sectorielles et horizontales nationales sur leur territoire.

72. La NAMRB a formulé plusieurs propositions clés dans le cadre de l'élaboration d'un Programme pour la mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation de l'administration publique pour la période 2021-2025. Concernant le volet « Protection et développement de la sphère d'activité propre des collectivités locales », la NAMRB a notamment proposé ce qui suit :

- Accorder/étendre les compétences liées à la gestion des activités importantes pour la collectivité locale, y compris certaines des compétences déléguées (par exemple dans le domaine de l'enseignement secondaire, de la gestion des associations pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, du contrôle de la conformité avec les réglementations locales, etc.) ;
- Assurer la gestion des ressources naturelles, culturelles, historiques et autres (par exemple les grottes, les eaux minérales, etc.) de portée locale – et des revenus tirés de ces ressources ;
- Étendre les compétences des collectivités locales pour agir dans les situations d'urgence et exceptionnelles ;
- Multiplier les outils encourageant les investissements de portée locale dans la construction de zones industrielles, etc. ;
- Stimuler les investissements publics en créant des fonds et des programmes pour le financement des infrastructures municipales.

73. Les rapporteuses se félicitent de l'adoption des propositions susmentionnées, sous réserve que les ressources correspondantes soient accordées et que les collectivités locales disposent d'une certaine latitude pour exercer des tâches pour le compte de l'État. Dans l'ensemble, les responsabilités actuelles sont inscrites dans la législation et les rapporteuses concluent que l'article 4.1 est respecté en Bulgarie.

3.3.2 Article 4.2

74. Il est important, si l'on considère que les collectivités locales sont des entités politiques agissant pour promouvoir le bien-être général de leur population, qu'elles aient le droit de prendre des initiatives dans les domaines qui ne sont pas explicitement exclus de leur compétence par la loi²⁹.

75. L'article 21(2) de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale dispose que le conseil municipal peut « régler d'autres questions de portée locale qui ne relèvent pas de la compétence exclusive d'autres organes ». D'après les interlocuteurs représentant les collectivités locales, la jurisprudence montre cependant que dans de nombreux cas des arrêtés municipaux ou des parties d'autres textes ont été abrogés au motif de l'absence d'une délégation légale explicite pour réglementer au moyen d'arrêtés locaux dans le domaine concerné. De plus, ces interlocuteurs ont déploré la réglementation extensive de l'État sur différents domaines d'activité, qui ne laisse quasiment aucune place pour des réglementations ou initiatives locales. En réalité, ce type de critique existe dans de nombreux pays européens, en raison de la tendance des législateurs nationaux à réglementer jusqu'aux détails un grand nombre de domaines d'action et, de plus, à introduire plusieurs contrôles et obligations d'accord préalable de l'État qui étouffent les initiatives locales. Il s'agit cependant d'un problème fréquent, qui ne semble pas avoir des dimensions exceptionnelles en Bulgarie ; de plus, les rapporteuses ont eu l'impression que c'était davantage le manque de ressources qui freinait l'initiative locale. Elles concluent par conséquent que l'article 4.2 est respecté en Bulgarie.

3.3.3 Article 4.3

76. Ce paragraphe de la Charte introduit le « principe de subsidiarité », selon lequel l'exercice des responsabilités publiques incombe « de préférence » aux autorités les plus proches du citoyen. Ce principe s'applique de manière transversale à tous les niveaux de l'organisation territoriale et pose la proximité avec les citoyens en tant que critère principal pour l'attribution des responsabilités, sauf si des considérations d'efficacité et d'économie prévalent du fait de l'étendue ou de la nature de la tâche. Il revêt une importance cruciale pour la protection des collectivités locales contre les tendances à la remontée et la recentralisation des compétences qui menacent de vider l'autonomie locale de sa substance. De plus, la subsidiarité peut réduire la rigidité parfois liée à l'unité d'application. En ce sens, la subsidiarité contribue davantage à l'efficacité, la réactivité et la responsabilité de l'action publique³⁰.

29 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

30 Ibid.

77. En Bulgarie, ce principe a été invoqué pour le transfert aux communes de tâches additionnelles dans les domaines de la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, le secteur primaire, les services sociaux, l'éducation, la santé, etc. Malgré ces efforts, le principe de subsidiarité au sens d'un renforcement de l'autonomie locale n'est pas suffisamment appliqué actuellement. Il est semble-t-il encore interprété essentiellement comme un principe de déconcentration des compétences. Les amendements apportés à la législation dans les domaines de l'éducation et de l'assistance sociale, par exemple, ont attribué aux communes de nombreuses responsabilités nouvelles, définies comme des activités déléguées par l'État. Le fait que les communes reçoivent majoritairement des fonds pour l'exercice de tâches spécifiques traduit une tendance générale dans ce sens (voir ci-dessous).

78. Par conséquent, les rapporteuses encouragent les autorités bulgares à combiner les efforts de décentralisation avec une latitude accrue au niveau local. Compte tenu, cependant, des efforts importants accomplis pour décentraliser les responsabilités et élargir le champ des compétences des collectivités locales, les rapporteuses concluent que l'article 4, paragraphe 3, est respecté en Bulgarie.

3.3.4 Article 4.4

79. D'après la Recommandation CM/Rec (2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux³¹, le législateur devrait établir une définition claire des responsabilités des divers niveaux de gouvernement et un partage équilibré des rôles entre ces niveaux dans le domaine des services locaux et régionaux. Cela permet d'éviter à la fois les situations de carence de compétences et les duplications de compétences. De plus, cette attribution de compétences doit favoriser la prévisibilité et garantir la continuité de l'offre de certains services publics locaux essentiels pour la population.

80. Plusieurs rapports de suivi ont souligné que la confusion et l'absence de délimitation claire des compétences pouvaient brouiller les responsabilités et conduire à des transferts de compétences au profit des autorités supérieures, en particulier centrales. Du fait du manque de ressources aux niveaux d'autorité inférieurs, une action complémentaire des autorités de niveau supérieur est souvent requise, mais il est très fréquent que celle-ci ne soit pas menée sur la base de la parité et du partenariat, de sorte que les collectivités locales sont alors réduites au rang de simples agents des autorités régionales ou nationales³².

81. Un exemple caractéristique cité par la NAMRB est celui des Services d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées. Depuis que les communes sont devenues propriétaires d'une part importante des réseaux et équipements pertinents en 2010, elles ont acquis de nouvelles responsabilités pour l'entretien et le développement des réseaux et pour la qualité du service proposé aux citoyens. Ces responsabilités s'accompagnent de droits de gestion strictement limités. Les communes sont obligées d'adhérer aux « associations pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées » sur leur territoire et concluent des contrats avec des entreprises commerciales, les opérateurs d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées. L'État détient un quota de blocage au sein de ces associations, qui assurent principalement des fonctions de conseil lors de l'adoption des Plans-cadres régionaux pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées et les Plans d'activité des opérateurs pertinents. Par conséquent, les communes ne peuvent pas réellement peser sur les processus d'investissement pour améliorer les réseaux ni sur la qualité et le prix des services.

82. Un autre exemple cité est celui de l'éducation. Les communes ne disposent pas d'instruments pour peser sur la bonne gouvernance, bien qu'elles soient propriétaires des équipements et en charge de leur entretien. Les communes ne sont pas les employeurs des personnels de direction des établissements et ne participent pas à leur recrutement.

83. Les interlocuteurs locaux ont aussi mentionné le secteur des soins de santé : les communes possèdent 122 hôpitaux municipaux (36 % de ceux du pays), qui sont dans un rapport de concurrence commerciale avec d'autres hôpitaux publics, privés ou mixtes. Les communes ne disposent d'aucune base juridique pour financer les activités de ces hôpitaux mais peuvent seulement participer à l'amélioration des équipements matériels et techniques.

31 Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985^e réunion des Délégués des Ministres, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bdd

32 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160_op.cit.

84. L'un des principaux défis de la réforme de décentralisation tient à la nécessité d'attribuer clairement la gestion et les responsabilités correspondantes aux différents niveaux et d'éliminer les chevauchements de compétences. Dans la mesure où cette tâche n'est pas encore réalisée à un niveau satisfaisant, l'article 4, paragraphe 4, de la Charte n'est que partiellement respecté en Bulgarie.

3.3.5 Article 4.5

85. La délégation de compétences et de tâches gouvernementales peut se faire selon des mécanismes divers. Habituellement, les autorités nationales ou régionales conservent la mainmise sur les compétences, dont elles transfèrent aux collectivités locales l'exercice ou l'exécution. Ce faisant, les organes de délégation (en leur qualité de « titulaires de la compétence ») conservent le pouvoir d'indiquer aux organes locaux comment ils doivent assurer les tâches déléguées et d'en contrôler l'exécution.

86. D'après la Recommandation CM/Rec (2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux, la proximité de la population avec les services publics locaux est une nécessité fondamentale. Afin de s'assurer que les services sont adaptés aux besoins et attentes des citoyens, les collectivités locales doivent bénéficier d'un haut degré de décentralisation et d'autonomie. Les autorités de délégation devraient adopter des normes minimales pour la protection des usagers des services essentiels et créer les mécanismes nécessaires de suivi du respect de ces normes³³.

87. D'après la NAMRB, le champ des activités déléguées par l'État inclut de nouveaux services, principalement dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale, ainsi que de la santé, de la défense et de la sécurité. Les principaux domaines de délégation d'activités sont les suivants :

- Éducation – 86 % des écoles élémentaires et 95 % des écoles maternelles relèvent des communes ;
- Soins de santé – 36 % des hôpitaux ou 122 établissements de santé municipaux ; près de 100 % des crèches et des services de santé au sein des écoles maternelles ;
- Assistance et protection sociale – 90 % des services sociaux sont assurés par les communes.

88. Compte tenu de l'imprécision avec laquelle la sphère de responsabilité propre des collectivités locales est définie, il est possible de leur attribuer des compétences atypiques par le biais de modifications des textes législatifs sectoriels. C'est notamment le cas pour : la prestation (conduite) des procédures administratives et judiciaires ; le contrôle du respect des droits d'auteur et autres droits connexes ; le contrôle de l'utilisation des plantes médicinales ; la dératisation et la désinfection hors des zones urbaines appartenant à autrui ; le contrôle du dépôt et de la diffusion des œuvres imprimées ; l'enregistrement des ruchers, etc. Les interlocuteurs locaux ont souligné que ces dispositions alourdissent la charge administrative des communes et les dépenses sur leurs ressources propres, tandis que les communes ne disposent quasiment d'aucune latitude en lien avec ces tâches.

89. Chaque année, sur décision du Conseil des Ministres, les activités déléguées par l'État et financées sur son budget au titre de l'organisation et de la prestation des services publics sont définies et des normes sont adoptées pour les activités en question, accompagnées d'indicateurs en nature et monétaires pour l'année concernée. La plupart des nouvelles responsabilités transférées aux communes, principalement dans le domaine de l'assistance sociale, de l'éducation, etc., sont définies comme des activités déléguées par l'État. Le système de financement de la plupart des responsabilités déléguées par l'État appliqué actuellement, basé sur des normes de dépenses uniformes, limite la capacité des conseils municipaux à répartir ces ressources en fonction des priorités et besoins locaux. La NAMRB considère que les compétences municipales ne doivent être étendues qu'à la condition que cela s'accompagne du financement et de la latitude nécessaires à leur exercice.

90. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 4, paragraphe 5, n'est que partiellement respecté en Bulgarie.

3.3.6 Article 4.6

91. La consultation est un principe-clé de la Charte et les collectivités locales devraient être consultées par les organes de l'État (ou régionaux) lors de l'examen et de l'approbation des lois, réglementations, projets et programmes ayant une incidence sur le cadre juridique et opérationnel de la démocratie locale.

³³ Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985^e réunion des Délégués des Ministres, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bdd

Une telle consultation contribue aussi à renforcer la démocratie, au sens où les décideurs doivent écouter l'avis des collectivités locales et de leurs associations. De plus, elle répond aussi au principe de transparence de l'action publique et au principe de subsidiarité³⁴.

92. Le Congrès a adopté plusieurs recommandations et résolutions sur le droit des collectivités locales d'être consultées par les autres niveaux de gouvernement³⁵. Dans sa Recommandation 171(2005), le Congrès soulignait que le droit des collectivités locales d'être consultées est un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique européenne, dont l'objectif est de contribuer à la bonne gouvernance³⁶. La Recommandation 328 (2012)³⁷ souligne que la consultation devrait être organisée d'une manière et dans des délais tels que les autorités locales aient une possibilité effective de formuler et de détailler leurs opinions propres et leurs propositions, afin d'exercer une influence.

93. D'après les informations fournies par la NAMRB, sur les questions qui concernent directement les communes, les mécanismes de consultation statutaires suivants s'appliquent :

- Depuis 2016, à l'initiative de la NAMRB et en vertu d'amendements à la loi sur les actes normatifs, tout projet d'acte normatif ayant une incidence sur les compétences des communes doit faire l'objet d'une consultation avec la NAMRB avant d'être soumis au Conseil des ministres pour adoption.
- Les projets d'actes normatifs sont soumis à une consultation publique obligatoire et publiés sur un portail internet spécifique du Gouvernement. Dans les limites du calendrier fixé pour cette consultation, tant la NAMRB que les communes peuvent également exprimer leur avis, une possibilité qu'elles utilisent activement.
- Au Parlement, la NAMRB soumet des avis aux commissions parlementaires pertinentes sur tous les projets de loi ayant une incidence sur les activités des communes. Des représentants de la NAMRB sont invités à participer aux réunions des commissions parlementaires et peuvent exprimer leur position lors des débats sur les projets de loi soumis.
- Au total, la NAMRB et les communes comptent 640 représentants – de 180 communes – au sein de 260 organes, conseils, commissions et groupes de travail consultatifs de divers ministères et départements du pouvoir central. Ce travail conjoint préliminaire permet aux communes, dès le stade de l'initiative, de réformer des secteurs spécifiques et de participer activement au processus.
- La représentation de la NAMRB au sein des commissions de suivi de l'Accord de partenariat avec l'UE 2014-2020 et des commissions de suivi des programmes opérationnels et du programme de développement rural est importante pour l'activité des communes. Elle est régie par un décret du Conseil des ministres.
- Les communes sont aussi représentées au sein des nouveaux Conseils de développement régional, qui d'après la loi sur le développement régional coordonnent la mise en œuvre des politiques nationales de développement régional au sein de leur région de planification NUTS-2 respective. Les représentants des communes (maires et présidents de conseil municipal) disposent de 70 % des voix au sein des Conseils régionaux. Ils sont élus au moyen d'une procédure transparente organisée par la NAMRB, au niveau des régions de planification. Les collectivités locales auront ainsi la possibilité de participer directement au processus d'élaboration et d'approbation des nouvelles Stratégies territoriales intégrées pour le développement des régions de planification NUTS-2. La loi prévoit l'adoption de ces stratégies par le Conseil des ministres sur proposition du ministre du Développement régional et des Travaux publics, après leur approbation par les Conseils de développement régional respectifs.

94. Une autre institution de consultation importante est le Conseil pour la décentralisation de l'administration publique (au sein duquel la NAMRB est également représentée) auprès du Conseil des ministres. Cet organe consultatif permanent joue un rôle décisif pour la mise en œuvre des principaux

34 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

35 Résolution 368 (2014) Examinée et adoptée par le Congrès le 27 mars 2014, rapporteur : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE). Voir aussi : Résolution 437(2018) – La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, 8 novembre 2018.

36 Examinée et adoptée par la Chambre des pouvoirs locaux le 1^{er} juin 2005 et adoptée par la commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir Document CPL(12)5).

37 Examinée et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2012 (voir Document CG(23)II, exposé des motifs).

objectifs de la Stratégie de décentralisation. Il a été établi par un décret gouvernemental en 2006 afin de soutenir la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation. Du fait de modifications apportées aux fonctions du Conseil au moyen d'actes gouvernementaux, ses activités ont été interrompues deux fois – de 2011 à 2013 et de 2016 à 2020. Grâce aux efforts tenaces de la NAMRB, en août 2020, après une interruption de quatre ans, une réunion du Conseil a pu se tenir. Il y a été décidé d'actualiser la Stratégie de décentralisation 2016-2025, d'élaborer un Programme pour sa mise en œuvre pour la période 2021-2025 et de préparer un projet de décret gouvernemental garantissant l'activité durable et effective du Conseil. À cette fin, un groupe de travail a été établi, dont les activités ont débuté en janvier 2021.

95. Les rapporteuses concluent que l'article 4.6 de la Charte est pleinement respecté en Bulgarie.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

96. Des réformes territoriales ont été mises en œuvre dans plusieurs pays européens où l'existence de communes de très petite taille et très faibles s'accompagne d'un manque de capacités, conduisant à une inefficacité et au non-respect des exigences de la Charte. Sur ce point, la Charte n'interdit pas les fusions, de même qu'elle n'impose pas de modèle strict de structure territoriale ou institutionnelle. Elle propose des règles de procédure pour les modifications des limites territoriales des collectivités locales.

97. Dans cette optique, une règle de procédure impérative impose qu'aucune modification des limites territoriales locales ne soit adoptée sans consultation des collectivités locales concernées. La consultation doit se tenir en temps utile, avant que la décision définitive soit prise. Cette condition vise à garantir le caractère effectif de la consultation, c'est-à-dire que les collectivités locales aient réellement la possibilité d'être entendues et d'exprimer leur avis à un moment où elles peuvent véritablement peser sur les décisions et leurs différents aspects, afin que la consultation ne soit pas de nature purement formelle et symbolique. Si les fusions portent sur la totalité ou une grande partie du territoire du pays, les associations nationales de pouvoirs locaux et/ou régionaux devraient également prendre part aux procédures de consultation³⁸.

98. Dans sa Recommandation (2004)12, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a établi certains principes qui devraient être suivis par les États lorsqu'ils entreprennent des réformes des limites territoriales ou de la structure des collectivités locales³⁹. De plus, les objectifs, les méthodes et les résultats d'un processus de réforme doivent être pleinement conformes aux dispositions de la Charte. Le cas échéant, les États veilleront également à ce que les objectifs, les méthodes et les résultats du processus de réforme soient conformes à leurs obligations au titre de l'article 7.1.b de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de l'article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

99. Aux termes de l'article 136(2) de la Constitution, « les limites territoriales d'une commune sont établies au moyen d'un référendum populaire ». Au cours des dix années écoulées depuis la précédente mission de suivi, il n'y a eu aucune fusion de communes en Bulgarie. La NAMRB a informé la délégation qu'il y avait eu deux cas de création de nouvelles communes, par la scission du territoire de communes existantes. Ainsi, le 1^{er} janvier 2015, la commune de Sarnitsa est devenue une commune indépendante à la suite d'un référendum, du fait de sa scission d'avec la commune de Velingrad. Cette scission a porté à 265 le nombre des communes de Bulgarie. Fin février 2021, un référendum s'est tenu en vue de la scission entre, d'une part, la ville d'Obzor et plusieurs localités voisines pour former une commune indépendante et, d'autre part, la commune de Nessebar. Par sa décision du 23 mars 2021, le Conseil des Ministres a confirmé les résultats du référendum et annoncé la création de la nouvelle commune. La dernière étape de la procédure – la promulgation d'un décret présidentiel – est attendue prochainement. La loi de la République de Bulgarie sur l'organisation territoriale administrative définit de manière exhaustive les modalités et conditions de la création, la scission ou la fusion des communes. En règle générale, la

38 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

39 Recommandation (2004)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les processus de réforme des limites et/ou de la structure des collectivités locales et régionales (adoptée par le Comité des Ministres le 20 octobre 2004 lors de la 900^e réunion des Délégués des Ministres).

condition principale dans les trois cas est la tenue d'un référendum par lequel la population des collectivités concernées indique être favorable à la modification.

100. Les rapporteures concluent que l'article 5 de la Charte est pleinement respecté en Bulgarie.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

3.5.1 Article 6.1

101. Ce paragraphe indique que les collectivités locales doivent pouvoir définir librement leurs propres organisation et structures administratives internes. La capacité d'organisation des collectivités locales est donc un élément de l'autonomie dont elles jouissent (compétence d'auto-organisation). Leur latitude n'est pas absolue, mais doit respecter le cadre statutaire général relatif à l'organisation de l'autorité publique. Ce paragraphe vise à garantir l'autonomie locale, en permettant aux collectivités locales de se doter d'une organisation et de structures administratives internes qui leur permettent de répondre aux besoins divers de la population locale et de proposer un éventail complet de services publics.

102. La compétence d'auto-organisation des collectivités locales doit être étendue et doit inclure non seulement le pouvoir de décider de l'organisation locale interne, mais aussi celui d'établir des organes indépendants tels que des entreprises ou organismes locaux en vue d'une meilleure prestation des services locaux. Les collectivités locales doivent aussi avoir toute latitude pour établir des unités et structures territoriales déconcentrées (telles que des arrondissements) en vue de garantir un exercice optimal de leurs responsabilités⁴⁰.

103. Les communes de Bulgarie sont effectivement libres de déterminer leur organisation interne et leurs structures administratives internes. La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale régit de manière détaillée les pouvoirs des organes électifs politiques au niveau local (conseil municipal, maire, maires de localité, adjoints au maire). Les collectivités locales définissent de manière indépendante l'organisation des structures administratives, tant internes (structure de l'administration) qu'externes (création d'unités municipales, d'établissements publics et d'entreprises municipales). L'administration municipale est organisée en directions, divisions ou secteurs. Les divisions ou secteurs peuvent aussi être organisés en tant qu'unités structurelles indépendantes, sans être inclus au sein d'une direction ou d'une division. Le conseil municipal peut créer des services de l'administration municipale dans des arrondissements et localités distincts ou des parties de leur territoire et déterminer les fonctions de tels services.

104. Par conséquent, les rapporteures considèrent que l'article 6, paragraphe 1, est respecté en Bulgarie.

3.5.2 Article 6.2

105. Dans le plein respect des lois et réglementations générales sur la fonction publique, les collectivités locales doivent pouvoir déterminer de manière autonome le statut de leur personnel et mettre en place une politique du personnel solide et efficace, proposant également des possibilités de formation et des perspectives de carrière suffisantes. Les collectivités locales doivent avoir la possibilité d'attirer, de recruter et de conserver un personnel administratif qualifié. Cependant, ces possibilités dépendront naturellement dans une large mesure de la taille et des ressources de chaque entité locale⁴¹.

106. Le Congrès a noté, dans le cadre de ses activités de suivi, que dans de nombreux pays les autorités nationales et/ou régionales réglementent de manière détaillée le statut du personnel des collectivités locales, limitant ainsi la latitude de ces dernières. En Bulgarie également, certains interlocuteurs ont déploré

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

que les lois et réglementations gouvernementales internes restreignent les activités des collectivités locales en matière de sélection et d'évaluation des personnels, ainsi que pour l'octroi d'une rémunération adéquate.

107. Les rapporteuses considèrent cependant que la question la plus importante de ce point de vue ne réside pas dans les restrictions légales, mais dans le fait de ne pas disposer du personnel nécessaire. Les représentants des collectivités locales ont souligné le faible niveau de compétences professionnelles de nombreux agents, en particulier dans les petites communes. À l'exception des grandes villes, il est extrêmement difficile pour les collectivités locales d'attirer des personnels spécialisés de qualité. Un autre problème concerne l'absence d'un système de formation efficace, fiable et aisément accessible, due principalement au fait que l'expérience et les ressources nécessaires font encore défaut. Lors de la procédure de consultation, la NAMRB a informé la délégation qu'elle s'efforçait de remédier à cette lacune en organisant des formations sur la mise en œuvre des récents amendements législatifs liés aux activités des personnels spécialisés des communes en charge des politiques sectorielles. Au début de chaque nouveau mandat des autorités locales, la NAMRB organise des formations pour les maires et conseillers municipaux nouvellement élus.

108. Les rapporteuses concluent par conséquent que les exigences de l'article 6, paragraphe 2, ne sont que partiellement respectées en Bulgarie.

3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

3.6.1 Article 7.1

109. Les collectivités locales sont tenues de fournir aux élus les installations, les équipements et le soutien technique dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. Cette exigence doit être respectée sans considération de l'appartenance politique ; de plus, les élus politiques locaux doivent avoir accès à des programmes de formation sur leur rôle, leur statut, leurs devoirs et les limites de leurs fonctions⁴².

110. Les élus locaux ne doivent pas être empêchés de remplir leurs fonctions par l'action d'une tierce partie. Par exemple, la loi doit les protéger contre les menaces dont ils peuvent être la cible sur les réseaux sociaux et contre les violations de leur vie privée. Un autre exemple concerne les lois favorisant la « judiciarisation » de la politique locale ou les cas où des élus locaux sont de fait sous la menace de poursuites, y compris pour des accusations sans importance. À cet égard, la lutte contre la corruption doit être conciliée avec la nécessité de garantir que les responsables politiques locaux ne soient pas indûment menacés par la perspective de poursuites arbitraires⁴³.

111. Le statut des conseillers municipaux, défini conformément à la législation bulgare, leur donne le droit d'être élus par le conseil au sein de commissions permanentes et temporaires, de proposer que des questions relevant de la compétence du conseil municipal soient inscrites à l'ordre du jour des réunions de ce dernier, de soumettre des projets de décisions, de participer à l'examen et à la résolution de toutes les questions relevant de la compétence du conseil et d'adresser des questions au maire. Les organes de l'État et les organisations économiques et publiques sont tenus d'apporter leur assistance aux conseillers locaux, ainsi que de leur fournir les informations et documents dont ils ont besoin en lien avec leurs activités en tant que conseillers, sauf s'ils collectent des informations classées comme secret d'État ou secret officiel.

⁴² Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

⁴³ Ibid.

112. D'après les informations fournies par le ministère du Développement régional et des Travaux publics, les normes en vigueur concernant l'interruption anticipée d'un mandat sont appliquées rigoureusement et il n'y a pas de violation significative des droits des élus locaux. La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale énonce de manière exhaustive les cas dans lesquels un conseil municipal peut être révoqué et de nouvelles élections être organisées (par exemple s'il ne se réunit pas pendant trois mois, article 27, paragraphe 1). De même, les cas dans lesquels il peut être mis fin de manière anticipée aux fonctions d'un conseiller municipal ou du maire sont énoncés de manière exhaustive (respectivement à l'article 30, paragraphe 4, et l'article 42, paragraphe 1, de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale). La révocation temporaire d'un maire est prévue en tant qu'option dans le Code de procédure pénale (article 69) dans le cadre d'une procédure d'instruction sur une infraction intentionnelle de droit commun, s'il y a lieu de penser que la fonction officielle de l'intéressé nuira à l'établissement objectif des circonstances de l'affaire. La décision de révocation temporaire ne peut être prise que par le tribunal, à la demande d'un procureur.

113. Il est à souligner que les fonctions électives au sein des collectivités locales bulgares attirent encore un nombre remarquable de candidatures : lors des dernières élections, d'après la CEC, au total 66 partis et coalitions étaient inscrits en tant que candidats aux élections locales. Les commissions électorales municipales avaient reçu les inscriptions de 29 477 candidats à la fonction de conseiller municipal, 1 253 candidats à celle de maire d'une commune, 463 candidats à celle de maire d'un des 35 arrondissements des villes de Sofia, Plovdiv et Varna et 5 040 candidats à la fonction de maire d'une des 1 966 localités de plus de 350 habitants.

114. Par rapport aux élections locales tenues en 2015, cependant, on note une certaine diminution du nombre des candidats inscrits : il y avait alors 35 772 candidats à la fonction de conseiller municipal, 1 600 candidats à celle de maire d'une commune et 635 à celle de maire d'arrondissement ; il y avait 10 077 candidats à la fonction de maire d'une des 3 190 localités (qui devaient à l'époque compter plus de 100 habitants).

115. Les résultats des élections de 2019 font apparaître qu'elles ont abouti à l'élection de : 5 134 conseillers municipaux ; 265 maires de commune, dont 160 (60,38 %) au premier tour et 105 (39,62 %) au second tour ; 35 maires d'arrondissement, dont 4 (11,43 %) au premier tour et 31 (88,57 %) au second tour ; 1 966 maires de localité, dont 1 525 (77,57 %) au premier tour et 441 (22,43 %) au second tour. Le taux de participation moyen à l'échelle du pays lors de ces élections a été de 49,76 % au premier tour et de 42,10 % au second.

116. Les rapporteuses concluent que l'article 7.1 de la Charte est respecté en Bulgarie.

3.6.2 Article 7.2

117. Ce paragraphe concerne lui aussi le statut des élus locaux et plus précisément l'aspect financier de leur activité. Il vise à garantir que les élus locaux reçoivent une « compensation financière adéquate » et à éviter que le statut des élus locaux ne dissuade, ne limite voire n'exclue les candidatures potentielles en raison de considérations financières⁴⁴.

118. Concernant le mandat électif, une distinction peut être faite entre trois niveaux d'exercice :

- Les fonctions électives considérées comme une activité à plein temps (l'exercice simultané d'une autre activité professionnelle est difficilement possible).
- Les fonctions considérées comme une activité à temps partiel (40 %, mi-temps, etc.).
- Les fonctions politiques constituant une activité secondaire (sans effet général sur l'activité professionnelle principale). L'élu peut conserver un emploi à plein temps.

119. Tous les pays, dans leur pratique, n'opèrent pas une distinction entre ces trois catégories. Certains considèrent que tout mandat électif, même s'il n'implique que quelques heures de travail par mois, constitue un emploi à temps partiel. Dans de nombreux pays, l'exercice à plein temps ne concerne souvent que les membres du Parlement, dans la mesure où la charge de travail des conseillers locaux est habituellement moins importante. La fonction de maire (et dans certains cas d'un ou plusieurs maires-adjoints) peut être considérée comme une activité à plein temps, tandis que la plupart des conseillers municipaux exercent leur mandat à temps partiel ou en tant qu'activité secondaire.

⁴⁴ Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

120. En Bulgarie, malgré les nombreux changements apportés à la législation au cours des dix dernières années, la question de la rémunération des conseillers municipaux est régie de manière relativement stable dans la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le pays ayant retiré ses réserves au titre de l'article 7.2 de la Charte. La rémunération des conseillers municipaux est déterminée en pourcentage de celle du président du conseil municipal ou de la rémunération moyenne des fonctionnaires municipaux pour les communes de tailles différentes. La rémunération du président du conseil municipal est déterminée par le conseil municipal et peut aller jusqu'à 90 % de celle du maire de la commune.

121. De plus, aux termes de l'article 34 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le conseiller municipal utilise un congé officiel sans traitement pour le temps nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Les dépenses de voyage et autres engagées par le conseiller municipal en lien avec son activité pour le conseil sont couvertes par le budget de la commune.

122. Les rapporteuses concluent par conséquent que l'article 7.2 de la Charte est respecté en Bulgarie.

3.6.3 Article 7.3

123. Les restrictions de l'exercice d'un mandat électif doivent être aussi limitées que possible et définies dans la législation nationale, ce qui signifie qu'elles s'appliquent à tous les niveaux d'autorité publique. Elles doivent porter essentiellement sur les conflits d'intérêts potentiels ou sur une activité qui empêche l'élu local d'exercer ses fonctions pour la collectivité locale d'une manière professionnelle⁴⁵.

124. Au cours des dix dernières années, plusieurs modifications ont été apportées au cadre juridique relatif à l'élection et aux activités des autorités locales. Les conditions d'élection des autorités locales sont régies par le Code électoral adopté en 2014, qui régit la conduite de tous les types d'élections tenues dans le pays, y compris celles des membres du Parlement européen. Le Code électoral contient une nouvelle disposition selon laquelle, pour se porter candidat à la fonction de conseiller municipal ou de maire, il faut avoir résidé dans la collectivité correspondante au minimum pendant les six derniers mois, cette disposition s'appliquant aussi aux citoyens d'États membres de l'UE pour ce qui concerne la fonction de conseiller municipal.

125. Un changement significatif est l'adoption de la loi contre la corruption et sur la confiscation des biens acquis illégalement (2018). Cette loi régit les procédures applicables à la prévention et la répression de la corruption, ainsi que les conditions d'incompatibilité entre la prise et la poursuite simultanées de fonctions d'élu et de cadre de l'administration municipale. De même, cette loi a entraîné des modifications de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, introduisant de nouvelles conditions d'incompatibilité pour les conseillers municipaux. Certaines de ces modifications ont limité la capacité de citoyens actifs et reconnus des collectivités locales à se présenter aux élections de 2019.

126. Plus précisément, aux termes de l'article 34.5 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, un conseiller municipal ne peut pas : 1) être membre d'un organe de direction, de surveillance ou de contrôle ou d'un conseil d'administration, directeur, gérant, fournisseur, mandataire commercial, administrateur ou liquidateur d'une entreprise commerciale au sein de laquelle la commune détient une participation ni directeur d'une entreprise municipale ; 2) occuper une position de conseiller municipal ou une autre position similaire dans un autre État membre de l'UE ; 3) mener des activités entraînant une violation d'une interdiction ou restriction visée au chapitre 8, section II, de la loi contre la corruption et sur la confiscation des biens acquis illégalement.

127. Aux termes du paragraphe 6 du même article de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, dans un délai d'un mois après son investiture, une personne qui, lors de son élection en tant que conseiller municipal, occupe l'une des positions visées au paragraphe 5, alinéas 1 et 2, doit présenter sa démission de la position en question et en informer par écrit le président du conseil municipal et la commission électorale municipale. Lorsqu'un conseiller municipal a un intérêt privé, il est tenu de prendre des mesures pour prévenir tout risque de conflit d'intérêt au titre du chapitre 8, section III, de la loi contre la corruption et sur la confiscation des biens acquis illégalement.

128. Les rapporteuses, compte tenu des dispositions légales et de leurs discussions avec les parties concernées, concluent que les dispositions de l'article 7, paragraphe 3, sont respectées en Bulgarie.

⁴⁵ Ibid.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

3.7.1 Article 8.1

129. Dans sa Recommandation CM/Rec(2019)3 aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales⁴⁶, le Comité des Ministres établit une distinction entre trois types de contrôle : administratif, financier et démocratique. L'article 8 de la Charte ne porte que sur le premier de ces trois types de contrôle. Il ne concerne pas les formes de surveillance ou de contrôle exercées par l'Institution du médiateur, le ministère public ou le parlement. L'existence d'un contrôle administratif se justifie par la nécessité de respecter les « principes de l'État de droit et [l]es rôles attribués aux divers pouvoirs publics ainsi que la protection des droits des citoyens et la bonne gestion des biens publics ».

130. Le rapport explicatif de la Charte limite le champ d'application de l'article 8 au contrôle mené « par d'autres niveaux d'autorité », c'est-à-dire par les autorités ou organes du pouvoir central (ministères sectoriels, ministère de l'Intérieur, etc.) ou les autorités régionales. Concernant la question de ce qui peut être « contrôlé », la Charte mentionne le concept général d'activités, qui inclut l'ensemble des plans, projets, règles, décisions et stratégies approuvés au niveau local.

131. La Charte établit ici un principe important concernant le contrôle des collectivités locales par d'autres niveaux d'autorité : toute forme de contrôle doit être prévue par la Constitution ou la loi. En d'autres termes, la Charte introduit le principe de légalité pour ce qui concerne le contrôle d'une collectivité locale. Le contrôle ne peut pas être improvisé ni ordonné par un niveau supérieur en l'absence d'un fondement juridique clair. De même, les autorités de contrôle doivent respecter strictement les procédures établies par la loi pour l'exercice d'un tel contrôle (délais, modalités, compétence, etc.)⁴⁷.

132. Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les organes centraux de l'État et leurs représentants locaux n'exercent un contrôle de légalité sur les actes des organes d'autonomie locale que dans les cas où la loi le permet. L'article 145 de la Constitution prévoit que chaque conseil municipal est libre de contester devant un tribunal tout acte qui restreint ses droits.

133. La nature et l'étendue du contrôle administratif des collectivités locales sont spécifiées en détail dans la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, dont l'article 45, paragraphes 1-12, décrit le mécanisme suivant pour le contrôle administratif des actes des collectivités locales :

- Les actes du maire de la commune peuvent faire l'objet d'un recours administratif devant le gouverneur régional, sauf si la loi en dispose autrement.
- Le conseil municipal peut annuler un acte administratif pris par le maire de la commune s'il est contraire à des actes adoptés par le conseil, dans un délai de 14 jours après l'approbation de l'acte. Dans les mêmes délais, le conseil peut contester devant le tribunal administratif compétent la légalité d'un acte administratif pris par le maire de la commune. Les actes du conseil municipal peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif compétent.

⁴⁶ Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019, lors de la 1343^e réunion des Délégués des Ministres). Cette recommandation inclut en annexe des Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle des actes des collectivités locales.

⁴⁷ Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif. Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

- Le gouverneur régional exerce un contrôle de légalité sur les actes et actions des autorités locales et de l'administration locale (article 31, paragraphe 1, alinéa 5, de la loi sur l'administration), sauf si la loi en dispose autrement. Le gouverneur régional peut soumettre l'acte illégal à un nouvel examen par le conseil municipal ou le contester devant le tribunal administratif compétent. Sauf si le tribunal en décide autrement, le recours suspend l'exécution des actes administratifs individuels et généraux et l'application des textes juridiques infralégislatifs.
- Les dispositions de la procédure administrative définies par la loi s'appliquent à toutes les questions relatives à l'adoption, la contestation et l'exécution des actes des conseils municipaux et des maires qui ne sont pas couvertes par la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale.

134. Un autre texte législatif important est le Code de procédure administrative (CPA). Les règles de la procédure administrative, telles qu'établies par la loi, s'appliquent aux questions non résolues relatives à l'adoption, la contestation et l'exécution des actes des conseils municipaux et des maires. Le CPA permet à tout citoyen de la commune, y compris le maire ou un conseiller municipal, de contester un acte administratif (aux termes de l'article 15, paragraphe 1, du CPA « les parties à la procédure administrative peuvent être l'organe administratif, le ministère public et tout citoyen ou toute organisation dont les droits, les libertés ou les intérêts légitimes sont ou seront affectés par l'acte administratif ou par la décision judiciaire ou dont les droits ou obligations seront accrus par ceux-ci. »).

135. Les rapporteuses, compte tenu des dispositions légales et de leurs discussions avec les parties concernées, concluent que les dispositions de l'article 8, paragraphe 1, sont respectées en Bulgarie.

3.7.2 Article 8.2

136. La règle générale énoncée par la Charte est que le contrôle ne doit (« normalement ») viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. La Charte proclame ainsi une préférence générale pour le contrôle de légalité par rapport au contrôle d'opportunité, le premier étant d'une manière générale le seul type de contrôle conforme à la Charte. La Charte n'exclut pas la possibilité d'un contrôle d'opportunité, mais celui-ci doit alors être strictement restreint, dans la mesure où il est considéré comme contraire au principe même de l'autonomie locale. Le contrôle administratif portant sur l'opportunité doit être limité aux tâches que les autorités de niveau supérieur (les organes de contrôle) ont déléguées aux collectivités locales. Par conséquent, le type de compétence locale est d'une importance capitale pour déterminer la nature et l'étendue du contrôle administratif qui peut être exercé par les organes administratifs de niveau supérieur en conformité avec la Charte⁴⁸.

137. Aux termes de la loi sur l'administration et de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le contrôle exercé par le gouverneur régional sur les actes du conseil municipal et du maire ne porte que sur leur légalité. Le gouverneur régional peut exiger le réexamen d'un acte du conseil municipal qu'il considère illégal, avec obligation pour le conseil municipal de le réexaminer dans un délai de 14 jours après notification. L'acte en question peut être adopté une nouvelle fois selon une majorité spécifiée par la loi mais qui ne peut être inférieure à la moitié du nombre total des conseillers municipaux. Le gouverneur régional peut ensuite (ou directement, sans renvoi pour réexamen) contester l'acte du conseil devant les tribunaux. Sauf si le tribunal en décide autrement, le recours suspend l'exécution de l'acte contesté.

138. D'après les informations fournies par le ministère du Développement régional et des Travaux publics, les actes du maire de la commune sont contestés devant le gouverneur régional conformément à l'ordre administratif général. Un acte illégal pris par le maire peut être annulé par le gouverneur régional dans un délai de 14 jours après réception ou notification de l'acte. De même, le maire d'une commune peut contester devant le tribunal administratif l'annulation de son acte par le gouverneur régional. Le contrôle financier est effectué par la Cour des comptes nationale et l'Agence publique d'inspection des finances. Les communes ont établi des systèmes assurant le premier niveau de contrôle financier.

139. Les rapporteuses, compte tenu des dispositions légales et de leurs discussions avec les parties concernées, concluent que les dispositions de l'article 8, paragraphe 2, sont respectées en Bulgarie.

3.7.3 Article 8.3

140. Cette disposition énonce le principe de proportionnalité concernant le contrôle administratif des activités des collectivités locales par des organes de niveau supérieur. Ce principe signifie ici que

⁴⁸ Ibid.

l'intervention de l'autorité de contrôle doit être proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à protéger. À ce sujet, le Comité des Ministres recommandait en 2019 que les gouvernements des États membres adoptent des mesures appropriées pour « mettre en place un cadre juridique, institutionnel et réglementaire adéquat pour le contrôle des activités des collectivités locales qui soit proportionné, en droit et en pratique, à l'importance des intérêts qu'il entend préserver »⁴⁹.

141. Ce principe semble s'appliquer à toutes les formes de contrôle entre niveaux d'autorité, qu'il s'agisse d'un contrôle a priori ou a posteriori et qu'il porte sur la légalité ou l'opportunité. Il s'agit d'un principe formulé dans des termes généraux dont le respect ne peut être vérifié que dans le contexte d'un litige concret, mais qui peut être expliqué simplement en rappelant que dans son action pour garantir le respect de la loi l'organe régional/national ne doit pas « écraser une mouche avec un marteau ».

142. Par conséquent, en vertu du principe de proportionnalité, l'organe régional ou national ne doit intervenir que dans la mesure de ce qui est nécessaire, en tenant compte de l'importance de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation de la loi supposée avoir été commise par l'autorité locale. Un système dans lequel les collectivités locales devraient obtenir l'approbation préalable d'organes régionaux ou nationaux pour les décisions d'importance mineure voire insignifiante ne serait pas conforme au principe de proportionnalité.

143. D'après la Délégation nationale bulgare du Congrès, aucun changement notable n'a été apporté à la législation sur ce point, mais les cas d'ingérence injustifiée, motivée par des considérations politiques, dans les prérogatives des maires ont fortement diminué. Aux termes de la loi sur l'administration, le gouverneur régional veille au respect de la loi sur le territoire de la région et exerce un contrôle administratif sur l'exécution des actes administratifs. En sa capacité de gouverneur, il peut annuler un acte administratif d'un maire, mais uniquement pour des motifs d'illégalité. De même, le maire d'une commune peut contester devant le tribunal administratif régional l'annulation de son acte.

144. La Délégation nationale bulgare du Congrès a souligné que les normes en vigueur sont appliquées rigoureusement et qu'il n'y a pas de violations graves des droits des élus locaux. La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale énonce de manière exhaustive les cas dans lesquels un conseil municipal peut être révoqué et de nouvelles élections être organisées. De même, les cas dans lesquels il peut être mis fin de manière anticipée aux fonctions d'un conseiller municipal ou du maire sont énoncés de manière exhaustive et n'ont pas été modifiés depuis le précédent exercice de suivi. La révocation temporaire d'un maire est prévue en tant qu'option dans le Code de procédure pénale (article 69) dans le cadre d'une procédure d'instruction sur une infraction intentionnelle de droit commun, s'il y a lieu de penser que la fonction officielle de l'intéressé nuira à l'établissement objectif des circonstances de l'affaire. La décision de révocation temporaire ne peut être prise que par le tribunal, à la demande d'un procureur.

145. Les rapporteuses, compte tenu des dispositions légales et des informations pertinentes fournies par les parties concernées, concluent que les dispositions de l'article 8, paragraphe 3, sont respectées en Bulgarie.

49 Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019, lors de la 1343^e réunion des Délégués des Ministres).

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

3.8.1 Article 9.1

146. Ce paragraphe établit deux principes de base dans le domaine des finances : premièrement, les collectivités locales doivent disposer de leurs propres ressources financières ; deuxièmement, elles doivent pouvoir décider librement de la manière dont elles dépensent ces ressources.

147. Pour ce qui concerne la première de ces deux dimensions, les collectivités locales doivent avoir « droit » à leurs propres ressources. Il ne s'agit pas uniquement d'une attente légitime, mais d'un véritable « droit », lequel n'est cependant pas absolu mais doit s'exercer « dans le cadre de la politique économique nationale ». L'expression « ressources propres suffisantes » implique l'obligation de garantir la proportionnalité entre les fonctions obligatoires des collectivités locales et les ressources financières dont elles disposent.

148. La seconde dimension est la liberté des collectivités locales de disposer (au minimum) de leurs « ressources propres » dans le cadre de leurs compétences. Toute limite ou restriction imposée aux collectivités locales par des autorités supérieures devraient être spécifiée et justifiée, et viser à garantir la stabilité macroéconomique et une bonne gestion financière⁵⁰.

149. Concernant la base financière de l'autonomie locale, la Constitution de la Bulgarie dispose ce qui suit :

- Art. 140. Toute commune est habilitée à posséder des biens propres, qu'elle utilise dans l'intérêt de la collectivité territoriale.
- Art. 141. (1) Toute commune dispose de son propre budget.
- (2) Les sources de revenus permanentes des communes sont établies par la loi.
- (3) Le conseil municipal détermine le montant des impôts locaux selon les conditions, suivant la procédure et dans les limites établies par la loi.
- (4) Le conseil municipal détermine le montant des redevances locales suivant la procédure établie par la loi.
- (5) L'État garantit le bon fonctionnement des communes par le biais de dotations budgétaires et par d'autres moyens.

150. L'article 141, paragraphe 5, de la Constitution introduit l'obligation pour l'État de garantir « le bon fonctionnement des communes », sans définir ce qui est entendu par « bon fonctionnement » ni si cela

⁵⁰ Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

inclut uniquement les fonctions municipales les plus élémentaires. Dans les faits, les budgets locaux sont majoritairement constitués de transferts de l'État, dont la part a augmenté de 60 % en 2010 à 64 % en 2019. Les collectivités locales n'ont toujours pas une compétence pleine et entière concernant les fonds qui leur sont transférés sur le budget de l'État pour les activités que celui-ci leur délègue. Les communes n'exercent de telles compétences que sur la dotation de péréquation globale et, en partie, sur les dotations ciblées destinées aux dépenses d'investissement. Par ailleurs, le système de financement de la plupart des responsabilités déléguées par l'État appliqué actuellement, qui repose sur des normes de dépenses uniformes, limite la capacité des conseils municipaux à redistribuer ces ressources en fonction des besoins et priorités locaux.

151. Depuis 2014, les règles budgétaires de la République de Bulgarie sont consolidées dans la loi sur les finances publiques (LFP), qui réglemente de manière permanente la procédure d'élaboration et d'adoption des budgets municipaux. La participation de la NAMRB en tant que partie représentant les communes à la procédure budgétaire et aux négociations relatives à la loi sur le budget de l'État pour l'année suivante est également réglementée dans l'article 77 de la LFP.

152. Les délais applicables à l'élaboration et la soumission du projet de loi sur le budget de l'État à l'Assemblée nationale sont clairement définis (soumission au plus tard le 30 octobre). Le montant de toutes les dotations aux communes et les règles et conditions spécifiques applicables pour l'année concernée sont également définis par la loi de la République de Bulgarie sur le budget de l'État. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a indiqué à la délégation du Congrès que la loi de la République de Bulgarie sur le budget de l'État contient des informations sur le montant de chaque dotation attribuée à une commune donnée et sur la part relative de la dotation générale pour chaque groupe d'activités (fonctions) déléguées (par exemple les articles 50 et 51 de la loi sur le budget de l'État 2021) et qu'il publie des lignes directrices pour l'élaboration et l'exécution des budgets municipaux et des informations détaillées sur les indicateurs en nature et monétaires utilisés pour le calcul des dotations accordées à chaque commune. Les communes peuvent adopter leur budget en toute indépendance, la loi sur les finances publiques précisant uniquement les délais applicables (le maire soumet le projet de budget au conseil municipal dans un délai de vingt jours ouvrables après la promulgation de la loi sur le budget de l'État pour l'année concernée et le conseil municipal adopte le budget dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date où il lui a été soumis). Cependant, les représentants des collectivités locales avec lesquels les rapporteuses se sont entretenues à distance leur ont indiqué que les communes manquent de clarté concernant les chiffres spécifiques contenus dans le budget de l'État et qu'elles ne peuvent pas planifier leurs dépenses dans les domaines pertinents avec suffisamment de précision, du fait que les budgets municipaux s'appuient majoritairement sur les transferts de l'État (64 % en moyenne).

153. Les difficultés liées au manque d'autonomie financière des communes ont un impact non seulement sur leurs résultats économiques et leur compétitivité, mais aussi sur un certain nombre de sous-secteurs, notamment l'éducation, le développement des ressources humaines et l'offre de services de santé et de protection sociale de qualité. De nombreuses autres conséquences politiques concernent la politique fiscale, le bon fonctionnement des institutions, la capacité administrative et la bonne gouvernance au niveau local.

154. La LFP a introduit des règles budgétaires impératives et des indicateurs que le maire et le conseil municipal doivent respecter lors de l'élaboration, l'adoption et l'exécution du budget municipal. Au stade de la planification, le taux de croissance moyen des dépenses pour les activités locales au sein du budget municipal pour la période à moyen terme à venir fait l'objet d'un suivi, afin qu'il ne dépasse pas le taux de croissance moyen des dépenses enregistrées pour les activités locales au cours des quatre dernières années.

155. Concernant la Décision du conseil municipal sur l'adoption du budget, les restrictions budgétaires suivantes sont aussi observées et approuvées :

- un plafonnement des nouvelles dettes qui peuvent être contractées pour les dépenses au cours de l'exercice au titre du budget municipal – les dettes pour les dépenses à la fin de l'exercice ne peuvent pas dépasser 15 % du montant annuel moyen des dépenses enregistrées au cours des quatre dernières années ;
- un plafonnement des postes de dépenses qui peuvent être créés au cours de l'exercice au sein du budget municipal – les postes de dépenses disponibles à la fin de l'exercice ne peuvent pas dépasser 50 % du montant annuel moyen des dépenses enregistrées au cours des quatre dernières années. Cette restriction ne s'applique pas aux postes de dépenses financés par des subventions et des dons.

D'après le ministère des Finances, depuis 2019 la restriction ne s'applique pas aux contrats conclus en 2019 pour des services fournis par la commune au titre de l'article 62 de la loi sur les redevances et impôts locaux et au moyen de transferts provenant du budget central en vertu de l'article 52, paragraphe 1, alinéa 1, lettre d de la LFP ;

- une limitation des nouveaux emprunts municipaux contractés et un plafonnement de la dette municipale et des garanties municipales à la fin de l'exercice budgétaire – le montant annuel maximal des paiements au titre de la dette municipale ne doit pas dépasser 15 % du revenu propre annuel moyen et de la dotation de péréquation globale pour les trois dernières années, tandis que la valeur nominale des garanties municipales émises ne peut pas dépasser 5 % du montant total des revenus et de la dotation de péréquation globale selon le dernier rapport annuel sur l'exécution du budget municipal.

Dans l'exécution du budget, les communes ne peuvent pas permettre :

- l'engagement de dépenses, l'ajout de nouveaux postes de dépenses et/ou l'ouverture de postes de dépenses, ni la conduite de nouveaux programmes ou projets qui ne sont pas prévus dans le budget annuel de la commune.
- l'ouverture de postes de dépenses, si la commune n'a pas ajusté ses indicateurs concernant les postes de dépenses et les dettes liées aux dépenses conformément aux restrictions prévues à l'article 94, paragraphe 3, alinéas 1 et 2, de la LFP.
- l'ajout de nouvelles dettes financières pour des dépenses d'investissement et/ou l'ouverture de postes de dépenses d'investissements en excès des revenus, si les revenus planifiés au titre du budget municipal ne sont pas réalisés.
- l'augmentation des dettes impayées déjà inscrites dans le budget municipal à la fin de l'exercice par rapport aux dettes impayées à la fin de l'exercice précédent si celles-ci dépassent 5 % des dépenses enregistrées.

156. Les communes bulgares dépendent lourdement des transferts financiers provenant du budget de l'État, ce qui restreint aussi leur marge de discrétion. De plus, des règles restrictives limitent l'autonomie budgétaire des collectivités locales. Par conséquent, les rapporteuses concluent que l'article 9, paragraphe 1, de la Charte n'est pas respecté en Bulgarie.

3.8.2 Article 9.2

157. Ce paragraphe énonce le principe de « proportionnalité » des ressources financières des collectivités locales, selon lequel les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être suffisantes et proportionnées à leurs tâches et fonctions. Le principe ne signifie pas que toutes les tâches doivent être financées au moyen des revenus propres des communes. Selon ce paragraphe, un équilibre doit être garanti entre les revenus des collectivités locales et les tâches qu'elles sont tenues d'accomplir, afin que les ressources financières dont ces collectivités disposent soient satisfaisantes au regard des tâches qui leur sont attribuées par la loi⁵¹.

158. La nouvelle loi sur les finances publiques (LFP) a conservé la disposition de la loi sur les budgets municipaux abrogée selon laquelle l'État compense la diminution des revenus provenant des impôts et redevances locaux lorsque cette diminution découle de la politique de l'État. Aux termes de l'article 19 de la LFP, aucun acte législatif entraînant une augmentation des dépenses, une réduction des revenus et/ou l'engagement de dépenses/paiements après l'adoption de la loi sur le budget de l'État pour l'exercice en cours ne peut être déclaré entrer en vigueur avant la date de son amendement ou entrer en vigueur pour l'exercice budgétaire suivant. L'article 53, paragraphe 1, de la LFP dispose que les activités déléguées sont financées au moyen d'une dotation globale pour ces activités. L'article 51, paragraphe 2, et l'article 55a de la LFP régissent les évolutions du volume des échanges financiers entre les budgets municipaux et le budget de l'État, lorsque ces évolutions découlent d'un texte législatif restructurant les activités déléguées par l'État ou les changements des indicateurs économiques et/ou monétaires pour le financement des activités concernées sur le budget des communes ou lors de la mise en œuvre de politiques sectorielles, de projets, de programmes et d'activités de passation de marchés. Les dispositions donnant à l'État l'obligation d'accorder une compensation financière intégrale dans les cas suivants n'ont pas été reprises dans la nouvelle loi :

- l'ajustement du salaire des personnels employés pour les activités déléguées par l'État, financés par le biais des communes ;
- tout autre cas établi par la loi.

51 Ibid.

159. Cependant, il n'y a pas dans la pratique de garantie que les compétences déléguées par l'État qui ne sont pas financées au moyen d'une dotation seront assurées en complément des autres compétences. Pour cette raison, la pratique consistant pour le pouvoir central à transférer aux collectivités locales des compétences non garanties ou l'adoption d'actes réglementant la procédure de dépense des fonds des communes se sont poursuivies avec des dynamiques diverses selon les années de la période.

160. La loi sur les actes normatifs prévoit l'obligation de conduire une analyse de l'impact des projets d'acte normatif sur certains domaines de la vie publique. Les communes et les budgets locaux ne sont pas explicitement mentionnés en tant que parties dans la méthodologie de préparation de cette analyse.

161. Les rapporteuses concluent que l'octroi de ressources financières proportionnées n'est pas garanti, tandis que dans la pratique les communes exercent de nombreuses tâches sans disposer de ressources suffisantes. Par conséquent, l'article 9.2 de la Charte n'est pas respecté en Bulgarie.

3.8.3 Article 9.3

162. Aux termes de l'article 141 de la Constitution bulgare, le conseil municipal détermine le montant des impôts locaux selon les conditions, suivant la procédure et dans les limites établies par la loi (paragraphe 3) et détermine le montant des redevances locales suivant la procédure établie par la loi (paragraphe 4). Pour ce qui concerne les impôts locaux, la législation donne aux conseils municipaux le pouvoir de déterminer leur montant tandis que le maire et l'administration ont compétence pour administrer les impôts. Les conseils municipaux n'ont pas compétence pour déterminer le type, l'assiette, les plafonds ni les allègements fiscaux. Concernant la taxe de séjour, la loi impose aux communes de dépenser les revenus de cette taxe pour certaines activités et certains types de dépenses.

163. Dans la décision n° 4/2019 sur le recours constitutionnel n° 15/2018, la Cour constitutionnelle notait qu'en règle générale les impôts sont définis de manière unilatérale par l'État et uniquement dans le cadre de la loi. Le Parlement ne peut pas déléguer cette compétence au pouvoir exécutif. Cependant, il y a une exception à cette règle dans l'article 141, paragraphe 3, de la Constitution, d'après lequel le conseil municipal détermine le montant des impôts locaux selon les conditions, suivant la procédure et dans les limites établies par la loi. Cette approche introduit une nuance de décentralisation financière dans le cadre juridique des finances publiques municipales concernant le montant des impôts locaux, mais elle ne déroge pas à la disposition constitutionnelle selon laquelle les impôts doivent être établis par la loi.

164. En 2007, les conseils municipaux se sont vu accorder le pouvoir de déterminer le montant des redevances et impôts locaux dans une certaine limite. Cette mesure n'a pas été suffisante et n'a pas conduit à un changement significatif de la structure des budgets municipaux, bien que plusieurs mesures aient été prises ensuite pour garantir la stabilité financière des communes. D'après l'*Institute for Market Economics* – Bulgarie, les développements intervenus ces dix dernières années – renforcement des compétences fiscales des communes, rôle accru des fonds de l'UE, programmes nationaux de développement régional et processus de rétablissement financier des communes – sont déterminants pour comprendre l'attitude vis-à-vis de la situation financière des communes et les défis liés à la décentralisation financière. Néanmoins, les résultats obtenus ont un effet limité tant sur l'indépendance financière et la stabilité du budget municipal que sur la capacité d'influence du budget municipal sur le développement local et régional hors transferts de l'État et fonds européens. Le problème persiste et engendre une inefficacité des politiques, tandis que la mise en œuvre d'un modèle de décentralisation effective pourrait améliorer l'attribution des ressources, favoriser le développement des échanges et, à terme, promouvoir la croissance économique.

165. La part moyenne des impôts locaux sur le total des revenus propres des communes pour les dix dernières années est de 15 %, avec une tendance claire à l'augmentation des recettes fiscales d'une année sur l'autre (taux de croissance de 5 à 7 %). Des changements considérables ont été apportés aux compétences fiscales des collectivités locales :

- les compétences des services en charge des revenus municipaux ont été étendues.
- des changements progressifs ont été apportés au système des impôts locaux :
 - une nouvelle taxe locale sur le transport de passagers en taxi a été introduite;
 - la taxe de séjour est devenue une taxe locale ;
 - fin 2018, la formule de calcul du montant de la vignette automobile a été profondément modifiée, avec l'introduction d'une composante environnementale ;

- en 2011, la dernière augmentation partielle de l'assiette de la taxe foncière a été réalisée, d'après l'augmentation des prix enregistrée par l'Institut des statistiques nationales ; l'obligation d'actualiser l'assiette de la taxe d'après les données de l'INS a été abandonnée.

166. Les représentants du pouvoir central ont souligné que, depuis plusieurs années, grâce à la situation macroéconomique du pays, davantage de fonds sont alloués aux communes au moyen de transferts sur le budget de l'État et que la loi sur le budget de l'État pour 2021 prévoit encore une augmentation substantielle des fonds, notamment pour compenser les effets locaux de la pandémie de Covid-19. D'après les représentants des collectivités locales rencontrés par les rapporteuses, cependant, les collectivités locales bulgares ne disposent pas de sources de revenus propres suffisantes d'un point de vue quantitatif, stables et offrant un potentiel de développement. À ce sujet, lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a affirmé que les collectivités locales ne tirent pas parti de la possibilité légale de déterminer des taux d'imposition locaux supérieurs aux limites fixées dans la loi sur les redevances et impôts locaux, soulignant que 73 % des communes ont adopté un taux inférieur aux limites moyennes fixées par cette loi concernant la taxe foncière pour 2020 et que, de même, 265 communes ont adopté un taux inférieur aux limites moyennes fixées par cette loi concernant la vignette automobile pour les véhicules les plus populaires en 2020, près de la moitié d'entre elles ayant même adopté le taux minimal prévu par la loi. Les rapporteuses considèrent que la divergence d'opinions sur ce point met en évidence la nécessité de réorganiser le système fiscal en faveur de taxes locales liées à l'activité économique.

167. En conclusion, la part des ressources municipales provenant de redevances et impôts locaux demeure extrêmement faible, tandis que les limitations des taux d'imposition sont définies par la législation nationale. Par conséquent, l'article 9.3 de la Charte n'est que partiellement respecté en Bulgarie.

3.8.4 Article 9.4

168. Ce paragraphe renvoie à deux caractéristiques importantes des systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources des collectivités locales : ces systèmes doivent être de nature diversifiée et « évolutive ». Premièrement, la diversité des sources de revenus est cruciale pour que les collectivités locales puissent conserver leur autonomie lors des fluctuations des cycles économiques. Par conséquent, les finances des collectivités locales ne devraient pas reposer uniquement sur des taxes ou sur des transferts et devraient être appuyées par toutes les sources possibles de revenus locaux : les transferts ; les impôts, droits et redevances locaux ; les profits de droit privé ; les intérêts sur les comptes et dépôts bancaires ; les pénalités et amendes ; les ventes de biens ou de marchandises ; les services proposés au secteur privé ; etc.

169. Le second aspect mentionné dans ce paragraphe concerne la nature « évolutive » des systèmes de finances locales. Il signifie que ces systèmes doivent permettre une augmentation des finances locales afin de répondre à la hausse des coûts de la prestation de services ; en d'autres termes, les finances locales doivent pouvoir suivre l'évolution des circonstances, des besoins et des scénarios macroéconomiques et être d'un niveau suffisant pour couvrir la prestation des services. Par conséquent, les transferts provenant d'organes régionaux et nationaux devraient être actualisés et si possible augmentés au fil des années afin de prendre en compte la hausse des prix ou divers facteurs liés à la prestation des services. De plus, les collectivités locales devraient aussi avoir le droit d'augmenter leurs taux d'imposition lorsque cela est nécessaire en raison de l'inflation. De même, le fait de déléguer une tâche sans indiquer la source de financement qui permettra de couvrir le coût de son exécution est incompatible avec le principe d'évolutivité⁵².

170. D'après la NAMRB, des changements sont apportés périodiquement aux formules et mécanismes qui régissent la distribution des transferts de l'État. Depuis 2016, les transferts d'investissement de l'État vers les communes ont été consolidés en une seule dotation globale destinée spécifiquement aux dépenses d'investissement. Le transfert spécifique pour la construction et l'entretien général de la voirie municipale, qui existait jusqu'en 2015, est inclus dans cette dotation globale. Sa distribution aux communes est régie par une formule conformément à la loi annuelle sur le budget de l'État. Enfin, le principal facteur d'augmentation des revenus propres des communes n'est pas l'élargissement de la base fiscale, mais les mesures visant à renforcer les capacités des collectivités locales en matière de collecte.

⁵² Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

171. Compte tenu de cette situation, la NAMRB a proposé les mesures suivantes :

- Réorganiser/restructurer le système fiscal afin de renforcer le rôle et la diversité des impôts locaux. Cela impliquerait aussi de transformer certains impôts nationaux (impôt sur le revenu des ménages, TVA, taxe sur l'importation des produits pétroliers, etc.) en impôts locaux, plus étroitement liés à la dynamique du développement économique.
- Actualiser l'assiette de la taxe foncière d'après les conditions du marché immobilier. Créer un mécanisme pour son actualisation automatique à intervalles réguliers.
- Rendre la taxe sur la propriété foncière plus équitable (y compris pour les terres agricoles et les forêts).
- Instaurer des garanties légales contre le transfert aux communes de responsabilités non accompagnées du financement correspondant.
- Établir dans la loi un mécanisme pour le calcul du montant total de la dotation pour les investissements. Élaborer une méthode d'évaluation des besoins d'entretien de la voirie municipale.
- Optimiser les critères d'accès des communes à la dotation globale de péréquation.

172. D'après l'analyse du financement des collectivités locales déjà réalisée dans le présent rapport, ces finances semblent présenter un niveau acceptable de diversification ; cependant, le système des finances locales ne peut être considéré comme étant « évolutif », en particulier pour ce qui concerne les revenus censés couvrir les coûts des tâches supplémentaires déléguées aux collectivités locales (voir les commentaires sur le paragraphe 2). Par conséquent, les rapporteuses concluent que l'article 9, paragraphe 4, n'est que partiellement respecté en Bulgarie.

3.8.5 Article 9.5

173. Cette disposition concerne la situation financière des communes désavantagées financièrement du fait qu'elles se trouvent dans des régions économiquement ou géographiquement défavorisées (régions en transition, de montagne ou insulaires), ou simplement parce qu'elles sont trop petites pour obtenir les ressources nécessaires pour exécuter leurs tâches.

174. L'article 9.5 introduit une règle pour la protection des collectivités locales désavantagées financièrement. La Charte mentionne la péréquation financière en tant que méthode conventionnelle d'assistance aux collectivités locales les plus faibles, s'agissant en effet d'un mécanisme de répartition bien connu dans le contexte du fédéralisme budgétaire. D'après l'OCDE, « la péréquation budgétaire est un transfert de ressources budgétaires entre les territoires destiné à compenser les différences en matière de capacité à lever des revenus ou concernant le coût des services publics »⁵³.

175. En Bulgarie, la péréquation financière entre les communes est mise en œuvre au moyen d'un mécanisme de dotation globale de péréquation (DGP). Celui-ci vise à garantir un niveau minimal de prestation des services locaux dans les communes et le montant total de la DGP ne peut être inférieur à 10 % de celui des revenus propres de toutes les communes figurant dans le dernier rapport annuel. La DGP vise à réduire les inégalités financières entre les communes et, pour cette raison, la législation prévoit que les critères de sa répartition entre les communes sont déterminés conjointement par le ministère des Finances et la NAMRB. Ces critères doivent prendre en compte les différences dues à des facteurs objectifs sur lesquels les collectivités locales ne peuvent pas agir, afin de ne pas dissuader les communes de s'efforcer d'optimiser la collecte de revenus et l'efficacité économique.

176. La dotation globale de péréquation appliquée de 2008 à 2018, y compris la formule appliquée à sa répartition, se caractérisait par sa complexité, encore aggravée par l'application de divers coefficients de correction et de composantes qui n'étaient pas actualisées assez régulièrement. Le mécanisme reposait sur une péréquation entre différents groupes de communes, bénéficiant d'un accès complet ou limité à la dotation, en fonction du montant de leurs dépenses et de leurs revenus. Pour cette raison, il y avait une tendance à accroître le nombre des communes dont la dotation n'était pas augmentée ou ne l'était que faiblement – principalement les communes de petite taille et pauvres – et l'augmentation ne concernait que 16 à 20 communes en bonne situation financière. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a souligné que le budget 2019 avait modifié le mécanisme de répartition de la DGP, mettant l'accent sur sa vocation principale, à savoir l'octroi de capacités budgétaires de niveau comparable pour toutes les communes et la réduction des déséquilibres entre elles.

⁵³ Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre niveaux d'administration : la péréquation budgétaire dans les pays de l'OCDE, 2007.

177. En 2019, le mécanisme d'attribution de la DGP a connu un changement important avec l'introduction d'une condition impérative pour bénéficier de la DGP : peuvent participer à la répartition de la DGP les communes dont les recettes fiscales permanentes par habitant sont inférieures à 120 % de la valeur moyenne pour le pays. En conséquence, dix-huit communes ne bénéficient plus de la DGP.

178. Le nouveau mécanisme de péréquation repose sur cinq composantes :

- les première et deuxième composantes concernent la base des recettes fiscales (73,1 % du montant alloué) et la capacité de dépense (20,2 %) ;
- la troisième composante concerne les communes ayant une capacité de revenus très faible (3,8 % du montant) ;
- la quatrième composante ne permet pas une diminution par rapport à l'année précédente (2,7 % du montant)⁵⁴ ;
- la cinquième composante vise à stimuler les communes situées au-dessus de la moyenne nationale en termes d'effort fiscal (0,2 % du montant total).

Du fait de la crise liée à la Covid-19, des transferts additionnels ont été introduits en 2021 pour d'autres dépenses ciblées, pour certaines communes n'ayant pas accès à la DGP.

179. Une évaluation consolidée et indépendante de ce nouveau système de péréquation serait nécessaire pour juger de l'efficacité des procédures de péréquation et du respect des dispositions pertinentes de la Charte. Sur la base de la législation et des informations fournies par les interlocuteurs bulgares, les rapporteuses considèrent que l'article 9.5 est respecté en Bulgarie.

3.8.6 Article 9.6

180. Ce paragraphe renvoie à un principe général de consultation, tel qu'il figure à l'article 4.6. Dans ce cas, la consultation est requise concernant la manière dont les ressources redistribuées sont allouées aux collectivités locales par les autres niveaux d'autorité. Aucune distinction n'est faite entre les fonds de péréquation et les autres dotations, ni entre les dotations globales et réservées. La forme juridique de la décision d'attribution n'est pas spécifiée. Il peut s'agir d'un texte législatif, d'un décret, d'un arrêté ministériel ou d'une décision d'un autre organe d'un niveau d'autorité supérieur (par exemple une assemblée ou un comité exécutif de région ou de province).

181. Les organes habituellement visés par cette obligation de consultation sont les autorités nationales, ou les autorités régionales dans les pays où les finances des collectivités locales relèvent pour tout ou partie de la compétence des régions. La méthode d'attribution des ressources redistribuées inclut des aspects temporels (par exemple l'échéancier des transferts financiers) et des aspects matériels tels que les différents types et les degrés d'importance des critères applicables à l'attribution. Par conséquent, la consultation n'est pas seulement une procédure obligatoire devant être menée en temps utile avant l'adoption d'une décision finale : elle doit en outre porter non seulement sur la décision elle-même mais aussi sur la manière dont celle-ci est prise et sur les critères utilisés pour ce faire⁵⁵.

182. Sur les questions qui concernent directement les communes, les mécanismes de consultation statutaires suivants s'appliquent :

- La loi sur les finances publiques (LFP) prévoit la participation obligatoire de la NAMRB aux consultations sur la procédure budgétaire. L'Association a le droit de formuler des propositions concernant le volume total des principaux échanges financiers entre les budgets municipaux et le budget de l'État et d'autres propositions sur la part destinée aux communes dans le projet de budget de l'État pour l'année concernée et de soumettre ces propositions au ministère des Finances. Avant que le projet de loi sur le budget de l'État pour l'année suivante soit soumis au Parlement, la NAMRB et le ministère des Finances signent un protocole sur les consultations tenues, qui inclut les propositions formulées et reprises dans le budget. Le protocole fait partie du dossier soumis à l'Assemblée nationale conjointement avec le projet de loi.
- Aux termes de l'article 54 de la LFP, la dotation globale de péréquation destinée aux collectivités locales vise à garantir un seuil minimal de services locaux dans les communes. Le mécanisme de répartition de la DGP entre les communes doit figurer dans la loi sur le budget de l'État pour l'année concernée et la structure du mécanisme doit avoir reçu l'aval de la NAMRB.

⁵⁴ Au fil des années, le montant de la DGP a aussi inclus les compensations pour les impôts locaux annulés (récupérés) par l'État et, pour cette raison, un large groupe de communes devraient bénéficier d'une compensation.

⁵⁵ Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statuaire le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>, op.cit.

- Aux termes de l'article 55 de la LFP, le montant de la dotation destinée spécifiquement aux dépenses d'investissement et le mécanisme de sa répartition entre les communes figurent dans la loi sur le budget de l'État pour l'année concernée. La structure du mécanisme en question « doit recevoir l'aval de la NAMRB ».
- Aux termes de l'article 71 de la LFP, dans le cadre de la procédure budgétaire le Conseil des ministres adopte, sur proposition du ministre des Finances, des normes concernant les activités déléguées par l'État incluant des indicateurs en nature et monétaires. Ces normes sont utilisées pour déterminer le montant total des ressources destinées à financer les activités déléguées par l'État et pour leur répartition en budgets spécifiques à chaque délégation d'activité. Les normes relatives aux activités déléguées par l'État sont développées conjointement par le ministre compétent, la NAMRB et le ministère des Finances.

183. Les rapporteuses ont eu le sentiment qu'il existe en Bulgarie des mécanismes permettant une consultation effective, en temps utile, sur les questions financières, avec la participation des associations de pouvoirs locaux. Elles concluent que les dispositions de l'article 9, paragraphe 6, de la Charte sont respectées en Bulgarie.

3.8.7 Article 9.7

184. Ce paragraphe concerne les subventions accordées aux collectivités locales par les niveaux d'autorité supérieurs. Les subventions sont un outil essentiel pour l'assistance financière entre niveaux d'autorité publique. Les collectivités locales reçoivent du pouvoir central à la fois des subventions destinées à des projets spécifiques et des dotations générales (transferts). L'allocation de subventions spécifiques doit s'appuyer sur des critères objectifs et transparents justifiés par des besoins de dépenses et les critères pour l'allocation de dotations générales doivent être précisés par la loi afin de permettre aux collectivités locales de connaître à l'avance le montant des transferts qu'elles recevront⁵⁶.

185. Aux termes de l'article 52 de la LFP :

(1) Les échanges budgétaires entre le budget municipal et le budget de l'État comprennent :

1. les transferts pour :

- (a) la dotation globale destinée à financer les activités déléguées par l'État ;
- (b) activités locales : une subvention de compensation intégrale et pour l'entretien hivernal et le déneigement de la voirie municipale ;
- (c) une dotation spécifique pour les dépenses d'investissement ;
- (d) d'autres dotations ciblées, notamment pour couvrir les coûts des activités locales ;
- (e) la compensation financière par l'État ;

2. les prêts temporaires à taux zéro.

(2) Le budget municipal comprend aussi les échanges budgétaires avec d'autres budgets et les comptes destinés aux fonds de l'Union européenne.

186. De plus, aux termes de l'article 52 de la LFP :

(1) L'État finance les activités publiques déléguées aux communes au moyen d'une dotation intégrale pour ces activités imputée sur le budget central et sur les postes budgétaires des organes en charge des domaines pertinents qui délèguent les activités.

187. D'après les données fournies par la NAMRB, les revenus des communes de Bulgarie (7 milliards d'euros en 2019) incluent :

- Revenus propres – 34 %:
 - Impôts locaux 43 %
 - Redevances locales 35 %
 - Revenus des biens et autres 22 %
- Transferts de l'État – 64 %:
 - Activités déléguées par l'État 75 %

⁵⁶ Ibid.

- Dotation globale de péréquation 8 %
- Dépenses d'investissement 4 %
- Transferts ciblés et autres compensations 11 %
- Autres transferts 4 %

188. Comme on l'a vu précédemment, les communes ne disposent quasiment d'aucune marge de discrétion concernant les priorités en matière de dépenses lorsque les activités correspondantes sont financées au moyen de transferts de l'État. La part de tels transferts représente près de 70 % des revenus des communes et ce système de financement prive, dans la plupart des cas, les collectivités locales de la possibilité d'exercer leur discrétion concernant les politiques. Par conséquent, les rapporteuses concluent que l'article 9.7 n'est pas respecté en Bulgarie.

3.8.8 Article 9.8

189. L'accès au marché national des capitaux est important pour que les collectivités locales puissent financer les projets d'investissement nécessaires pour le développement du territoire local, du fait que le plus souvent le niveau de leur ressources propres « ordinaires » n'est pas suffisant. La loi peut établir des conditions, procédures, critères, limites ou plafonds concernant les activités financières des collectivités locales mais dans tous les cas ces normes ne doivent pas les dissuader d'emprunter sur le marché national des capitaux ni rendre de tels emprunts extrêmement difficiles en pratique.

190. Aux termes de l'article 21, paragraphe 10, de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, le conseil municipal « adopte des résolutions sur les prêts bancaires ou sur l'octroi de prêts à taux zéro ainsi que des résolutions sur l'endettement municipal par le biais d'emprunts ou l'émission d'obligations municipales et sur l'émission de garanties municipales dans des conditions et selon une procédure établies par la loi ». L'accès au marché national des capitaux est libre et les conditions et procédures applicables à l'endettement municipal sont définies dans une loi spécifique, la loi sur l'endettement municipal. L'article 35 de la LFP dispose que le ministre des Finances détermine la procédure, les modalités et les délais applicables à la communication, par les communes, d'informations sur leur situation d'endettement et la cession de dettes, leurs actifs sous la forme de créances, leurs projets d'endettement ou leur intention d'émettre des garanties.

191. Ces dispositions sont conformes à la Charte, qui mentionne « l'accès » au marché national des capitaux conformément à la loi. Par conséquent, les rapporteuses concluent que l'article 9, paragraphe 8, de la Charte est respecté en Bulgarie.

3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

3.9.1 Article 10.1

192. L'article 10.1 de la Charte requiert que les collectivités locales disposent d'un droit général de coopérer entre elles pour proposer les services locaux ou exercer leurs responsabilités. La coopération intercommunale (ou la coopération à d'autres niveaux d'autorité locale) est un outil fondamental pour les collectivités locales aux fins de la prestation des services, dans la mesure où nombre d'entre elles sont trop petites ou trop faibles (financièrement) pour assurer tous les services qu'elles sont censées assurer ou pour appliquer de véritables stratégies ou politiques locales⁵⁷.

193. En 2017, une modification importante a été apportée au chapitre 8 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (articles 59-61), posant le cadre de la coopération intercommunale :

⁵⁷ Ibid.

- Les objectifs de la coopération intercommunale ont été définis : améliorer la qualité des services proposés ; optimiser le coût des services (économies d'échelle) ; optimiser les processus administratifs internes et les économies ; mettre en œuvre des projets au niveau intercommunal et régional.
- La forme de la coopération a été réglementée : la conclusion d'un accord, par lequel une entité juridique conjointe à but commercial ou non lucratif peut aussi être établie.
- La décision relative à la coopération est prise par le conseil municipal à la majorité des deux tiers du nombre total des conseillers.

194. La loi sur les services sociaux définit également les formes d'une telle coopération pour la prestation de certains services de type résidentiel pour les usagers du territoire concerné. De plus, la mise en œuvre active des amendements à la loi sur le développement régional et la mise en œuvre des concepts intégrés relatifs au développement territorial devraient accroître le potentiel de la coopération intercommunale.

195. La coopération intercommunale obligatoire est réglementée par la législation spécifique à certains domaines sectoriels. Par exemple, les communes ont adhéré aux associations régionales pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées (conformément à la loi sur l'eau) et établi des associations régionales pour la gestion des décharges (conformément à la loi sur le traitement des déchets). Dans plusieurs cas, les communes s'associent pour la mise en œuvre de projets bénéficiant d'un financement européen, par exemple la construction d'infrastructures d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées fondées sur le « cycle de l'eau » ou l'achat de trolleys, de bus électriques et d'autres véhicules.

196. Les rapporteuses concluent que l'article 10, paragraphe 1, est respecté en Bulgarie.

3.9.2 Article 10.2

197. Ce paragraphe de la Charte énonce le droit des collectivités locales d'adhérer : (a) à une association nationale pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et (b) à une association internationale de collectivités locales. Sur ce point, la Charte est inhabituellement catégorique : ce droit « doit être reconnu dans chaque État ». Cette formulation n'est utilisée dans aucune disposition de la Charte, ce qui renforce le caractère directement exécutoire de ce paragraphe.

198. L'Association nationale des communes de la République de Bulgarie (NAMRB) a été établie le 11 décembre 1996 par un tiers des communes de Bulgarie. Mi-1997, les deux tiers des communes du pays avaient rejoint l'Association, ce qui lui a permis de devenir un représentant légitime des collectivités locales et de représenter et défendre leurs intérêts. Depuis 1999, 264 communes sont membres de la NAMRB et la commune la plus récente du pays – Sarnitsa – a adhéré à la NAMRB en 2015. L'association est une personne morale à but non lucratif créée en vertu de l'article 9 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale et de la loi sur les entités à but non lucratif. Elle fonctionne sur la base du volontariat et des principes d'égalité entre ses membres.

199. Les rapporteuses concluent que l'article 10, paragraphe 2, est respecté en Bulgarie.

3.9.3 Article 10.3

200. Ce paragraphe porte également sur le droit des collectivités locales de coopérer, mais avec une dimension spécifique : les collectivités locales d'un pays peuvent coopérer avec celles d'un autre pays. Le paragraphe énonce ainsi le droit de participer à une coopération transnationale – ou transfrontalière – laquelle est une autre forme de la coopération intercommunale⁵⁸.

201. Des communes de Bulgarie coopèrent avec leurs homologues d'États membres de l'UE par le biais du programme de coopération transfrontalière INTERREG V-A – avec des communes de Roumanie et de Grèce. Dans le cadre de programmes de coopération transfrontalière, financés par l'instrument d'aide de préadhésion de l'Union européenne INTERREG-IPA, des communes bulgares mettent en œuvre des projets communs avec des communes de Serbie, de Macédoine du Nord et de Turquie. Des projets municipaux conjoints sont menés au moyen d'un financement provenant d'autres programmes européens (Danube, Balkans-mer Méditerranée et autres).

⁵⁸ Ibid.

202. Les rapporteures concluent que l'article 10, paragraphe 3, est respecté en Bulgarie.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

203. Cet article souligne que les collectivités locales doivent disposer du droit d'invoquer et de défendre les principes de l'autonomie locale devant les tribunaux, en particulier dans le cadre de procédures judiciaires dans lesquelles leurs droits et compétences sont contestés ou restreints ou lorsque ces droits sont menacés par des niveaux d'autorité publique supérieurs (centraux ou régionaux). Le terme « droit de recours juridictionnel » désigne l'accès d'une collectivité locale à un tribunal dûment constitué ou à un organe statutaire indépendant équivalent.

204. Aux termes de l'article 145 de la Constitution, « *le conseil municipal est libre de contester devant un tribunal tout acte qui restreint ses droits* ». Puisque la Charte a été ratifiée légalement par le Parlement bulgare en 1995, elle fait partie du droit interne du pays. En ce sens, tout acte administratif – de même que tout acte normatif de rang inférieur – peut être contesté devant un tribunal administratif au motif qu'il est contraire à la Charte. De plus, en vertu de la loi sur la Cour constitutionnelle, il est de la compétence de celle-ci de statuer sur les conflits de juridiction entre les organes d'autonomie locale et les organes exécutifs de l'État. La Cour constitutionnelle a également compétence pour statuer sur la conformité des lois avec les normes du droit international et avec les traités internationaux auxquels la Bulgarie est partie. Il est à souligner que la question de la constitutionnalité d'une loi qui porte atteinte au statut constitutionnel de l'autonomie locale peut être portée devant les juges ordinaires (Cour suprême de cassation ou Cour administrative suprême). S'ils considèrent que la question est importante, les juges suspendent la procédure et saisissent la Cour constitutionnelle.

205. L'adoption en 2016 de la loi sur la gestion des fonds structurels et d'investissement européens a institué une possibilité importante de contester devant un tribunal l'imposition de mesures de correction financières dans la mise en œuvre d'accords de subvention pour la réalisation de projets bénéficiant d'un financement européen. Le concept de « contrat administratif » a été introduit en tant que cadre dans lequel les dotations pour chaque projet européen sont fournies. Du fait qu'il est également présent dans le Code de procédure administrative, il est devenu possible de contester les décisions de l'organe de gestion portant sur l'imposition d'une mesure de correction, à l'image des recours contre d'autres actes administratifs. Les communes utilisent ce moyen de protection juridictionnelle en cas de décision insuffisamment motivée de la part de l'administration centrale.

206. Compte tenu du cadre juridique et de la pratique dont elles ont eu connaissance, les rapporteures concluent que l'article 11 de la Charte est respecté en Bulgarie. Cependant, elles encouragent vivement les autorités bulgares à introduire la possibilité pour les collectivités locales de déposer un recours constitutionnel portant sur une autre question qu'un conflit de juridiction. Cette possibilité renforcerait de manière déterminante la protection juridictionnelle accordée à l'autonomie locale en tant qu'institution.

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE

4.1 Difficultés rencontrées par les collectivités locales dans leur gestion de la pandémie de Covid-19 et enseignements tirés de la crise sanitaire.

207. D'après la NAMRB, les compétences des communes n'ont pas été limitées ni supprimées pendant l'état d'urgence et la situation d'épidémie exceptionnelle qui a suivi. Le législateur a défini deux possibilités dont les conseils municipaux pouvaient user à leur discrétion. L'une concernait la réduction des loyers des biens municipaux ; l'autre une réduction ponctuelle de la redevance municipale sur les déchets pendant l'état d'urgence et la situation de pandémie exceptionnelle. Concernant la mesure envisagée par l'État pour soutenir les chauffeurs de taxi, qui paieront en 2021 une taxe réduite sur le transport de passagers, une compensation est assurée par l'État.

208. En Bulgarie, les communes n'ont pas le pouvoir d'introduire de manière indépendante des mesures de restriction sur leur territoire, mais les ordonnances du ministère de la Santé permettent aux maires de réglementer au niveau local la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'épidémie adoptées au niveau national. Pendant la pandémie, les quartiers généraux de crise opérationnels actuellement et présidés par les maires ont été convoqués. Ils incluaient aussi des représentants de toutes les institutions ayant des responsabilités et des compétences sur le territoire de la commune. D'après les interlocuteurs locaux, ces modalités garantissent une bonne coordination entre les institutions centrales responsables et les collectivités locales pour la mise en œuvre des mesures contre la pandémie.

209. D'après la NAMRB, le dialogue entre les autorités locales et le pouvoir central pendant la crise est systématique, actif et efficace, malgré la nécessité d'un délai technique pour accepter les propositions des communes sur les questions spécifiques. Anticiper les problèmes des communes et inclure celles-ci dans les discussions contribue à ce qu'elles reçoivent une aide méthodologique et logistique adéquate de la part du pouvoir central. On peut citer, entre autres exemples : la participation de la NAMRB à la répartition des dons reçus au niveau central, les possibilités d'amélioration des projets offertes par les instruments de soutien européens, la communication d'informations en temps utile concernant la situation réelle sur le terrain, le soutien aux hôpitaux municipaux, le détachement de personnels médicaux d'un système budgétaire vers un autre, etc.

210. Grâce au dialogue avec le pouvoir central, y compris avec ses structures régionales, un certain nombre de solutions proposées par les communes et la NAMRB ont été adoptées au niveau national, facilitant les travaux des collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'épidémie :

- Un système d'information national sur la lutte contre la Covid-19 a été mis en place, permettant aux communes d'avoir accès au Registre des personnes placées en quarantaine, ce qui les aide à exercer leurs fonctions de contrôle.
- Une plateforme d'information spécifique a été créée et gère une base de données de volontaires inscrits pour être orientés vers des activités de soutien local au Quartier général opérationnel national.
- La NAMRB tient une liste de contacts avec chaque commune pour les demandes de livraisons de produits alimentaires et médicaux de la part d'adultes, de personnes isolées et de personnes à mobilité réduite ; cette liste est actualisée quotidiennement et accessible publiquement.
- La NAMRB, conjointement avec le ministère de la Santé, travaille sur un programme de détachements de longue durée de personnels médicaux spécialisés dans les régions manquant de tels personnels. Les communes mettent gratuitement à disposition des logements municipaux et, dans certains endroits, couvrent une partie des coûts journaliers.

4.2. Les Conseils de développement régional

211. En 2020, des amendements à la loi sur le développement régional sont entrés en vigueur, renforçant la participation du niveau régional à la mise en œuvre des politiques. Ces amendements ont introduit l'institution du Conseil de développement régional (CDR) en tant qu'organe essentiel de la prise de décision pour le développement des régions de planification et défini le rôle important du partenariat entre les institutions centrales, les organes exécutifs régionaux du pouvoir central, les collectivités locales, les entreprises, le monde universitaire et la société civile.

212. Dans le cadre de la Stratégie de décentralisation 2016-2025, des progrès particuliers ont été observés dans la mise en œuvre de l'objectif stratégique 4 « Accroître l'influence des institutions régionales pour la

mise en œuvre d'une politique de développement régional coordonnée ». Dans le prolongement des amendements majeurs apportés à la loi sur le développement régional, les pouvoirs, fonctions et responsabilités du CDR ont été sensiblement étendus. Ces changements ont fait du CDR un organe clé de la prise de décision pour le développement des régions de planification.

213. Concernant le niveau régional, les nouveaux documents stratégiques pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire sont les Stratégies territoriales intégrées pour le développement des six régions de planification NUTS 2. Ces documents coordonnent les projections et énoncent les principales orientations des stratégies et documents sectoriels au niveau régional dans les domaines du développement économique, de la santé, de l'éducation, des sciences, des services sociaux, des transports, de l'eau, de l'énergie, du haut-débit, du tourisme et de l'environnement. Fin 2020 et début 2021, les stratégies intégrées seront examinées et approuvées par les CDR respectifs puis adoptées par le Conseil des ministres.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

214. Des progrès considérables ont indéniablement été réalisés en Bulgarie grâce à la mise en œuvre d'une stratégie incluant une décentralisation du pouvoir et le transfert de responsabilités, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et des services sociaux ; de plus, les ressources des communes ont connu une forte progression, due principalement à l'amélioration de la situation économique générale en Bulgarie, puisque la part des communes au sein du PIB national n'a pas augmenté au cours des dix dernières années.

215. Une autre évolution positive a été l'institutionnalisation de plusieurs procédures de consultation sur les questions affectant directement les collectivités locales et la participation de l'Association nationale des communes de la République de Bulgarie à ces procédures.

216. Il convient de saluer la création des Conseils de développement régional, au sein desquels des représentants des collectivités locales participent à la prise de décision sur le développement régional. Bien que la Charte n'exige pas la création d'un second niveau d'autonomie territoriale, et que la taille du pays puisse être invoquée en tant qu'argument contre cette option, l'expérience de ces conseils et les avantages manifestes d'une prise de décision responsable politiquement au même niveau territorial pourraient éventuellement amorcer un processus de réforme territoriale qui aboutirait à la création en Bulgarie d'un véritable second niveau d'autorité territoriale.

217. Une autre avancée a été la ratification des dispositions non encore ratifiées, qui signifie que la Bulgarie est désormais liée par tous les articles de la Charte. Allant dans le même sens, la Bulgarie a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

218. Cependant, les rapporteuses considèrent que des améliorations sont nécessaires ou recommandées dans les domaines suivants, ainsi qu'il est expliqué dans le présent avis :

- La définition de l'autonomie locale figurant dans la Constitution peut être améliorée et rapprochée de celle de la Charte, en y incluant la responsabilité générale pour les questions locales, l'administration par les collectivités locales, sous leur propre responsabilité, d'une part importante des affaires publiques et l'octroi de compétences en matière de fiscalité.
- L'introduction d'un recours constitutionnel qui permettrait aux collectivités locales de saisir la Cour constitutionnelle chaque fois qu'une loi porte atteinte à leur statut constitutionnel devrait également être envisagée.
- Le principe de proportionnalité devrait être ajouté conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte.

219. Les aspects suivants sont aussi des sujets de préoccupation manifestes :

- Il reste encore à clarifier l'attribution de la gestion intégrée et des responsabilités pertinentes aux différents niveaux afin d'éliminer les chevauchements de compétences et la fragmentation des responsabilités.
- Concernant les compétences déléguées, la discrétion des collectivités locales et les possibilités d'adaptation de leur exercice aux conditions locales sont restreintes.

- Les communes de Bulgarie dépendent lourdement de transferts financiers provenant du budget de l'État, ce qui a aussi pour effet de restreindre leur marge de discrétion. En outre, des règles strictes restreignent l'autonomie des autorités locales en matière budgétaire.
- L'octroi de ressources financières proportionnées aux tâches n'est pas garanti, tandis que dans la pratique les communes assument un nombre important de tâches non accompagnées de ressources suffisantes.
- La part des ressources municipales provenant de redevances et d'impôts locaux reste faible, tandis que les limitations des taux d'imposition sont définies dans la législation centrale.
- Le système de finances locales ne peut être considéré comme étant « évolutif », en particulier pour ce qui concerne les ressources censées couvrir les coûts des tâches supplémentaires déléguées aux collectivités locales.
- Les communes ne disposent quasiment d'aucune marge de discrétion concernant les dépenses prioritaires lorsque les activités correspondantes sont financées au moyen de transferts de l'État. La part de ces transferts représente près de 70 % des revenus des communes et ce système de financement prive, dans la plupart des cas, les collectivités locales de la possibilité d'exercer leur discrétion concernant les politiques.

220. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteuses invitent les autorités bulgares à :

- Améliorer la définition de l'autonomie locale figurant dans la Constitution et la rapprocher de celle de la Charte, en y incluant la responsabilité générale pour les questions locales, l'administration par les collectivités locales, sous leur propre responsabilité ;
- Réviser la législation afin d'octroyer aux collectivités locales davantage de compétences en matière de fiscalité ;
- Introduire un recours constitutionnel qui permettrait aux collectivités locales de saisir la Cour constitutionnelle chaque fois qu'une loi porte atteinte à leur statut constitutionnel et/ou à la Charte ;
- Élargir considérablement la latitude des élus locaux et les possibilités d'adaptation aux conditions locales concernant les compétences déléguées ;
- Ajouter le principe de proportionnalité conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte ;
- Réduire la dépendance vis-à-vis des transferts financiers provenant du budget de l'État et accroître massivement la part des revenus provenant de redevances et d'impôts locaux (ou de la fraction locale des impôts) ;
- Mettre en place un système objectif, souple, fiable et précis pour le calcul des ressources proportionnées couvrant les coûts de l'exécution des tâches municipales.

ANNEXE

**SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE :
BULGARIE
14-15 décembre 2020**

PROGRAMME FINALE DES RÉUNIONS À DISTANCE

Délégation du Congrès :

Rapporteuses :

Mme Bryony RUDKIN	Rapporteuse sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, SOC/V/DP ⁵⁹ Conseillère municipale d'Ipswich Royaume-Uni
Mme Randi MONDORF	Rapporteuse sur la démocratie régionale Chambre des régions, GILD ⁵⁸ Conseillère régionale de Copenhague Danemark

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN	Co-Secrétaire de la commission de suivi
-------------------------	---

Expert :

M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale
------------------------------	--

Interprètes :

La langue de travail des réunions sera le bulgare. Une interprétation vers et depuis l'anglais sera assurée.

59 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Lundi 14 décembre 2020

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION BULGARE DU CONGRÈS ET
LES ASSOCIATIONS NATIONALES :**

- **DÉLÉGATION NATIONALE DE LA BULGARIE AU CONGRÈS**

M. Dilyan MLAZEY, maire de la commune d'Elena, Président de la délégation
M. Arben MIMENOV, maire de la commune de Satovcha
M. Nikolay GROZEV, maire de la commune de Nova Zagora
M. Dimitar ZDRAVKOV, maire de la commune Sadova

- **ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE
(NAMRB)**

M. Daniel PANOV, président du Conseil de direction de la NAMRB, maire de la commune
de Veliko Tarnovo
M. Ivo DIMOV, maire de Dimitrovgrad
M. Hasan AZIS, maire de Karzhdali
M. Vladimir GEORGIEV, maire de Samokov
Mme Silvia GEORGIEVA, directrice exécutive de la NAMRB

- **ASSOCIATION NATIONALE DES PRÉSIDENTS DE CONSEIL MUNICIPAL (NACMC)**

M. Ventsislav SPIRDONOV, président du Conseil de direction de l'Association nationale
des présidents de conseil municipal

VILLE DE SOFIA

Mme Yordanka ASENOVA FANDAKOVA, maire

COUR CONSTITUTIONNELLE

M. Boris VELCHEV, Président

Mardi 15 décembre 2020

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DES TRAVAUX PUBLICS

M. Nikolay NANKOV, vice-ministre

MINISTÈRE DES FINANCES

Mme Nadezhda GENOVA, directrice
Mme Evgenia PETKOVA, chef de la Division des activités déléguées par l'État
Mme Julia TSOLOVA, chef de la Division des prévisions pour le budget consolidé et des
relations entre les communes et le budget central
Mme Gergana TONOVA, chef de la Division de la reprise économique des communes
Mme Tihomira TSEKOVA, conseillère d'État
Mme Pertanka KEDIKOVA, conseillère d'État
M. Hristo ECHEV, conseiller d'État

MÉDIATRICE

Mme Diana KOVACHEVA, Médiatrice

COUR NATIONALE DES COMPTES

M. Toma DONCHEV, directeur, Direction du développement du contrôle des comptes

Mme Kremena TSACHEVA, directrice, Direction des services juridiques

Mme Dimitrinka DAMYANOVA, chef de service, Section « Collectivités locales »

COMMUNE DE SILISTRA

M. Julian NAIDENOV, maire

Mme Maria DIMITROVA, présidente du conseil municipal

COMMUNE DE BOLYAROVO

Mme Nina TERZIEVA, maire-adjointe