

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 310 (2011)¹ La démocratie locale et régionale en Bulgarie

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 Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 précitée, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à sa Résolution 299 (2010)², qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (MCL-16(2009)11) dans ses activités de suivi, ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010)³ du Congrès (CM/Cong(2011)Rec282 final) qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de référence précité dans le cadre de leurs politiques et de leurs réformes;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Bulgarie.

2. Le Congrès rappelle:

a. que 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) 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 l'article 7, paragraphe 2. Le traité est entré en vigueur à son égard le 1^{er} septembre 1995;

b. que la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie a fait l'objet d'un rapport de suivi et de la Recommandation 45 (1998) du Congrès⁴;

c. qu'une délégation du Congrès⁵ a effectué une visite de suivi en Bulgarie, du 24 au 26 novembre 2010. Des rencontres ont eu lieu à Sofia, Veliko Tarnovo et Pernik avec des représentants des institutions de l'Etat (gouvernement, parlement), des institutions judiciaires (Cour constitutionnelle, médiateurs), des collectivités locales et leurs associations.

3. Les rapporteurs souhaitent remercier la représentation permanente de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités bulgares aux niveaux central et local, l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie (NAMRB), ainsi que les divers interlocuteurs rencontrés lors de cette visite, pour leurs apports précieux lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour l'ensemble des informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit:

a. la Bulgarie respecte globalement les dispositions énoncées dans la Charte européenne de l'autonomie locale, et la démocratie locale a fait l'objet d'une amélioration notable depuis la visite de suivi du Congrès en 1998;

b. le niveau de réception de la charte dans l'ordonnement juridique interne bulgare est satisfaisant;

c. l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie est bien implantée et dispose du soutien de toutes les collectivités locales. Son rôle dans le processus de décision au niveau national est de plus en plus marqué;

d. bien que la Bulgarie ait formulé une réserve à l'article 7-2 de la charte, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale prévoit une rémunération du maire et des conseillers municipaux;

e. une réflexion s'est développée en Bulgarie sur le développement d'un niveau régional. Un programme de développement régional 2007-2013 a été mis en place, financé en partie par le biais de fonds accordés par l'Union européenne.

5. Le Congrès observe cependant qu'un certain nombre de points, dont certains avaient fait l'objet de la Recommandation 45 (1998), méritent une attention particulière:

a. la réglementation budgétaire, en particulier la procédure du «budget consolidé» qui est adopté par l'Etat, limite l'autonomie des collectivités locales, ce qui pose un problème de conformité avec l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. le niveau d'autonomie financière des communes bulgares est relativement faible. La diminution progressive des ressources financières mises à la disposition des collectivités locales n'est pas conforme aux dispositions de la charte. Plus de la moitié du budget des collectivités locales provient de transferts de l'Etat;

c. le manque de clarté dans la répartition entre compétences déléguées et compétences propres persiste. Les compétences déléguées aux collectivités locales restent majoritaires par rapport aux compétences propres;

d. depuis l'adoption d'une loi en 2011, le principe de l'élection universelle directe des conseils municipaux est limité à certains niveaux d'administration locale;

e. la procédure d'annulation directe des actes administratifs par les gouverneurs, laquelle peut s'apparenter à un contrôle d'opportunité, n'est pas conforme aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment de l'article 4, paragraphe 4, combiné avec l'article 8;

f. la législation interne ne définit pas assez précisément les cas dans lesquels un organe administratif d'une municipalité 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. la réflexion menée sur une stratégie de régionalisation n'a pas encore abouti;

i. le médiateur local demeure une institution facultative dans les municipalités bulgares faute de ressources financières des collectivités locales;

j. le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) n'est pas signé par la Bulgarie.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande 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 proportionnelles à leurs compétences et à leurs responsabilités, notamment en révisant les dispositions légales en vigueur sur le financement des municipalités;

c. à allouer davantage de compétences propres aux collectivités locales afin de leur conférer un niveau d'autonomie locale en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment avec l'article 4, paragraphes 4 et 5, et l'article 8;

d. à maintenir l'élection directe des conseils dans tous les niveaux d'administration locale sans distinction fondée sur le nombre d'habitants;

e. à réviser la législation en matière de contrôle des actes administratifs liés aux compétences propres afin de garantir leur annulation seulement par le biais d'une procédure juridictionnelle sur saisine du gouverneur régional;

f. 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;

g. à conférer une protection juridictionnelle effective aux collectivités locales et à leur octroyer un véritable droit de recours devant les instances juridictionnelles ordinaires;

h. à encourager la poursuite du dialogue entre tous les acteurs afin de trouver la meilleure forme de mise en œuvre d'une décentralisation conforme aux intérêts de la Bulgarie, en se fondant sur le Cadre de référence pour la démocratie régionale;

i. à lever la réserve formulée au moment de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale à l'égard de l'article 7, paragraphe 2, dans la mesure où la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale est conforme à la disposition de la charte sur ce point;

j. à envisager, dans un avenir proche, la signature puis la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ainsi que la signature et la ratification, dans un avenir proche, du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206);

7. Le Congrès invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte des recommandations ci-dessus lors de sa prochaine visite de suivi.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2011, 1^{re} séance (voir le document CG(21)14, exposé des motifs), rapporteurs: A. Torres Pereira, Portugal (L, PPE/DC), et J. Sauwens, Belgique (R, PPE/DC).
2. Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009).
3. Recommandation 282 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009)»
4. Recommandation 45 (1998) sur l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie, adoptée par le Congrès le 28 mai 1998, rapporteurs: G. De Sabbata (Italie) et L. Cuatrecasas (Espagne).
5. A. Torres Pereira et J. Sauwens ont été désignés en tant que rapporteurs chargés de soumettre au Congrès un nouveau rapport sur la démocratie locale et régionale en Bulgarie. Lors de leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance d'un consultant, F. Merloni (Italie), président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.