

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

## Recommendation 45 (1998)<sup>1</sup> on the situation of local and regional self-government in the Republic of Bulgaria

The Congress,

1. Having regard to the progress report prepared by Mr Cuatrecasas in 1996 and to its Resolution 58 (1997) which calls for a final report on the situation of local democracy in Bulgaria;
2. Having sent to Bulgaria a delegation comprising its two co-rapporteurs, Mr De Sabbata and Mr Cuatrecasas, a consultant and the Secretariat, from 3 to 6 December 1997 and from 11 to 14 March 1998, and having examined its report;
3. Thanks the Bulgarian authorities, at all levels, for welcoming its delegation, for their openness and for their desire to talk and to co-operate;
4. Welcomes the fact that the same attitude prevails within the country itself and applauds recently established co-operation between associations of local authorities in Bulgaria, in particular the national association, and the central authorities (Government and Parliament);
5. Hopes that this co-operation will become closer and will continue to develop so that Bulgaria is able to approach the next elections with confidence and thus to guarantee freedoms and local self-government once and for all;
6. Is interested to note the progress made by Bulgaria in recent years in the local democracy field and hopes that the reforms will continue in the future in the same energetic and steadfast way, not least in the

1. Debated by the Congress and adopted on 28 May 1998, 3rd sitting (see document CG (5) 3, draft Recommendation presented by Mr G. De Sabbata and Mr L. Cuatrecasas, Rapporteurs).

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

5<sup>e</sup> Session

## Recommandation 45 (1998)<sup>1</sup> sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie

Le Congrès,

1. Rappelant le rapport intérimaire préparé par M. Cuatrecasas en 1996 et sa Résolution 58 (1997) sur la rédaction d'un rapport définitif sur la situation de la démocratie locale en Bulgarie;
2. Ayant envoyé en Bulgarie une délégation composée de ses deux corapporteurs, M. De Sabbata et M. Cuatrecasas, d'un expert consultant et du Secrétariat, les 3-6 décembre 1997 et les 11-14 mars 1998, et pris connaissance de leur rapport;
3. Exprime aux autorités bulgares, à tous les niveaux de compétence, sa reconnaissance pour l'accueil réservé à sa délégation et pour l'esprit d'ouverture, de dialogue et de coopération dont elles ont fait preuve à son égard;
4. Constate avec satisfaction que ce même esprit existe à l'intérieur même du pays et qu'une coopération s'est instaurée entre les associations de pouvoirs locaux de Bulgarie et notamment l'association nationale, d'une part, et les autorités centrales, d'autre part (Gouvernement et Parlement);
5. Exprime le souhait que cette coopération s'approfondisse et se développe toujours davantage, de façon à permettre à la Bulgarie d'aborder avec assurance les prochaines échéances et à consolider ainsi définitivement les libertés et les autonomies locales;
6. Prend note avec intérêt des progrès qui ont été réalisés par la Bulgarie dans les dernières années, dans le domaine de la démocratie locale et exprime le souhait que les réformes soient continuées à l'avenir avec la même vigueur et la même constance, y compris

1. Discussion par le Congrès et adoption le 28 mai 1998, 3<sup>e</sup> séance (voir doc. CG (5) 3, projet de Recommandation présenté par M. G. De Sabbata et M. L. Cuatrecasas, Rapporteurs).

7. Notes, however, that some structures, procedures and practices inherited from the past still remain, and that these are incompatible with the new situation and with the country's European stance and should therefore be modified without delay;

8. Believes that Bulgaria deserves more help, at bilateral and European levels, than it has received in the past, to complete its social, economic and political transition, not least through broader and more effective European co-operation at inter-municipal and inter-regional levels.

**A. Believes it is right to recommend that the competent authorities of the Republic of Bulgaria:**

1. with regard to **supervision** of the actions and organs of local authorities:

1.1 examine in detail current legislation and practices concerning the various types of supervision carried out by the regional governor and national government ministries in the light of the principles mentioned under Article 8 of the European Charter of Local Self-Government, with a particular view to:

- strengthening measures to prevent excessive or inappropriate use of powers to ensure compliance with the law (Art.8.2);
- gauging the intervention of the controlling authority according to the seriousness of the breach of the law and the importance of the interests which it is intended to protect (principle of proportionality, Art.8.3);
- streamlining procedures for bringing legal action in order to make sure Art.11 of the European Charter of Local Self-Government is properly applied;
- falling into line with the current practice in most Council of Europe member States concerning compatibility between the regional governor's responsibilities on the one hand and those of a municipal councillor or mayor on the other;

1.2 examine the State Prosecutors' powers to suspend local elected representatives as well as appeal procedures, elected representatives have a genuine assurance that Art.7 of the European Charter of Local Self-Government (free exercise

7. Constate, cependant, la persistance de certaines structures, procédures ou pratiques héritées du passé, qui ne sont plus compatibles avec la nouvelle situation et le positionnement européen du pays et qui mériteraient, par conséquent, d'être rapidement modifiées;

8. Est convaincu que la Bulgarie mérite d'être mieux aidée que par le passé, tant sur le plan bilatéral qu'europpéen, à achever sa transition sociale, économique et politique, y compris par une coopération européenne intercommunale et interrégionale plus large et plus effective.

**A. Estime opportun de formuler à l'attention des autorités compétentes de la République de Bulgarie les considérations et recommandations suivantes:**

1. en ce qui concerne le **contrôle** sur les actes et les organes des pouvoirs locaux:

1.1 examiner de façon approfondie la législation et la pratique en vigueur relatives aux différentes formes de contrôle exercé par le gouverneur régional et les ministères de l'administration centrale, à la lumière des principes mentionnés à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, pour, en particulier:

- renforcer les garde-fous contre toute utilisation excessive ou détournée du contrôle de légalité (art. 8-2);
- calibrer l'intervention de l'autorité de contrôle en fonction de l'importance à la fois de l'infraction à la loi et des intérêts à préserver (principe de proportionnalité: article 8-3);
- rationaliser les procédures de recours juridictionnel afin d'assurer l'effective application de l'article 11 de la CEAL;
- s'aligner sur la pratique courante dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la compatibilité entre les fonctions de gouverneur régional, d'une part, et celles de membre d'un conseil communal ou maire, d'autre part;

1.2 se pencher sur les pouvoirs de suspension des élus locaux par les procureurs de la République ainsi que sur les procédures de recours, de façon à assurer véritablement aux élus locaux le respect intégral de l'article 7 de la CELA (libre exercice

- limit powers to suspend local elected representatives from their duties to cases of serious and dangerous offences, and ensuring that such suspension is always ordered by a court;
- require that time-limits be strictly observed;
- make provision for an “external” judicial review of any suspension imposed by the State Prosecutors;
- introduce an appropriate judicial procedure for the suspension of local elected representatives.

2. With regard to **responsibilities** and **local finances**:

- 2.1 adopt a clear guideline concerning those responsibilities that are shared between the State and the municipalities, by means of an outline act (laying down general principles) and by setting up appropriate bargaining structures and procedures in order to correct the existing imbalance between rights and responsibilities, to achieve a fair distribution of powers and to settle any issues concerning their practical use;
- 2.2 strike a better balance between local authorities’ financial resources and their tasks, particularly in the field of “shared responsibilities”;
- 2.3 increase the proportion of own resources as opposed to State transfers;
- 2.4 ensure that municipal authorities have sufficient buildings, in both qualitative and quantitative terms, to be able to carry out their financial and administrative functions.

3. With regard to **regionalisation**:

- 3.1 give further thought to the setting up of regional self-government bodies on the basis of the guidelines laid down in the European Charter of local self-government and resort to the expertise of the CLRAE and notably of its Chamber of Regions in this field;
- 3.2 while awaiting the results of a major legislative reform setting up a second level of self-government with democratically constituted decision-making bodies:

- limiter la suspension des élus locaux aux seules hypothèses de criminalité grave et dangereuse, en faisant toujours intervenir un juge;
- exiger le respect absolu des délais;
- prévoir un contrôle judiciaire «externe» au parquet de toute décision de suspension par les procureurs;
- introduire une procédure judiciaire appropriée relative aux suspensions des élus locaux.

2. En ce qui concerne les **compétences** et les **finances locales**:

- 2.1 adopter une ligne directrice claire pour la question du domaine des «compétences partagées» entre l’Etat et les communes, à traduire dans une loi-cadre (principes) et dans la création de structures et procédures de négociation appropriées, de façon à combler le déséquilibre existant actuellement entre les droits et les responsabilités, à aboutir à une répartition équitable des pouvoirs et régler toute question d’application pratique;
- 2.2 aboutir à une meilleure adéquation entre les ressources financières des collectivités locales et les missions qui leur sont confiées, notamment dans le domaine des «compétences partagées»;
- 2.3 modifier le rapport entre les ressources propres et les transferts de l’Etat au bénéfice des premières;
- 2.4 assurer aux communes un patrimoine immobilier correspondant, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, aux exigences du fonctionnement financier et administratif.

3. En ce qui concerne la **régionalisation**:

- 3.1 approfondir les réflexions en cours concernant la création de structures d’autonomie régionale, sur la base des orientations contenues dans la Charte européenne de l’autonomie régionale et saisir l’expertise que peut offrir dans ce domaine le Congrès, notamment sa Chambre des Régions;
- 3.2 dans l’attente des résultats d’une réforme législative importante, visant à créer un deuxième niveau d’autonomie doté d’organes de décision démocratiquement constitués:

- devise, with the help of the municipal authorities concerned, regional development schemes within existing local and regional administrative bodies;
  - give State representatives at the regional level of administration a role and the necessary means to facilitate the co-ordination of all development programmes drawn up by the municipalities; such co-ordination must form the basis for any financial equalisation between municipalities (Art.9.5 of the European Charter of Local Self-Government);
  - consider setting up regional development funds;
  - do not neglect inter-regional co-operation or geographical development programmes (Black Sea, Danube, mountain regions, plains, etc).
4. with regard to **supporting** the actions of municipalities and of their associations, urge them:
- to devise programmes in accordance with the subsidiarity principle (municipal, regional and national programmes);
  - to set up without delay well structured associations within each existing regional administrative body;
  - to carry on with inter-regional development programmes;
  - to begin, without delay, preparing a considered contribution to the debate on regional development and regionalisation, through discussions between the largest possible number of local authority representatives, experts and informed citizens.

**B. Recommends that the local and regional authorities of the Council of Europe:**

1. promote and support any kind of inter-municipal or inter-regional co-operation between Bulgaria and other European countries;
2. take steps to ensure closer co-operation between their associations and their counterparts in Bulgaria, in particular with the Bulgarian national association;
3. provide special assistance for the issues of management problems of big cities in Bulgaria and process of regionalisation.

**C. Recommends that the Parliamentary Assembly**

- procéder, avec l'aide des municipalités concernées, à la définition de schémas de développement régionaux à l'intérieur des actuelles unités administratives territoriales;
- confier aux représentants de l'Etat au niveau des unités administratives régionales le rôle de faciliter la coordination, avec les moyens nécessaires, entre l'ensemble des programmes de développement élaborés par les communes; cette coordination est la base de toute péréquation intercommunale (article 9-5 de la Charte Européenne de l'autonomie locale);
- envisager la création de fonds régionaux de développement;
- ne pas oublier la question de la coopération interrégionale et des programmes de développement géographique (mer Noire, Danube, zones de montagne, plaines, etc.).

4. En ce qui concerne le **soutien** à l'action des municipalités et de leurs associations, les inviter:

- à envisager une programmation en fonction du principe de subsidiarité (programmes communaux, schémas régionaux et schéma national);
- à créer sans tarder, des associations bien structurées à l'intérieur de chaque unité administrative régionale actuelle;
- à poursuivre les programmes de développement interrégional;
- à se préparer, dès maintenant, au débat sur le développement régional et sur la régionalisation à la lumière d'une position réfléchie, dans le cadre de discussions ouvertes à la participation d'un maximum de représentants des collectivités locales, d'experts et de citoyens avisés.

**B. Recommande aux pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe:**

1. de promouvoir et soutenir toute forme de coopération intercommunale et interrégionale entre les pays européens et la Bulgarie;
2. d'engager leurs associations dans une coopération plus étroite avec les associations bulgares soeurs et notamment l'association nationale;
3. de fournir une assistance spéciale pour régler les problèmes de gestion des grandes villes de Bulgarie et

**D. Recommends that the Committee of Ministers,** in the light of the above observations and recommendations, actively support the democratic process taking place in Bulgaria, especially with regard to local and regional self-government under the Lode Programme.

**E. Recommends that the appropriate European bodies and, in particular, the European Union,** strengthen their financial and other support for programmes of regional development in Bulgaria, such as the development of the Danube basin, including the Danube-Rhin axis and the Black Sea area.

**D. Recommande au Comité des Ministres** de soutenir activement à la lumière des considérations et recommandations qui précèdent, le processus démocratique en cours en Bulgarie et en particulier l'autonomie locale et régionale à travers le Programme Lode.

**E. Recommande que les instances européennes compétentes et, en particulier, l'Union Européenne** renforcent leur aide financière et autre aux programmes de développement régional en Bulgarie, comme celui portant sur la mise en valeur du Bassin danubien, y compris l'axe Danube-Rhin et de la région de la Mer Noire.