



# Sigma Public Management Profiles No. 15

Bulgarie

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kmk181rr836-fr>



**S**IGMA

**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et  
des systèmes de gestion dans les pays  
d'Europe centrale et orientale**

## **PROFILS DE GESTION PUBLIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :**

**BULGARIE**

## BULGARIE

(Mise à jour janvier 1999)

### Arrière-plan politique

La République de Bulgarie a été rétablie en janvier 1990 après les amendements apportés à la constitution d'inspiration communiste qui ont mis fin au régime de parti unique du Parti communiste bulgare, et la conclusion de l'accord résultant d'une table ronde entre le gouvernement communiste et les représentants de l'opposition démocratique. La nouvelle constitution bulgare a été adoptée par la Grande Assemblée nationale en juillet 1991. Elle a marqué le retour à une démocratie pluripartite.

Depuis le commencement de la transformation démocratique en Bulgarie, quatre élections législatives générales ont eu lieu, à savoir les élections à ce que l'on a alors appelé la Grande Assemblée nationale de juin 1990, puis les élections à l'assemblée nationale en octobre 1991, décembre 1994 et dernièrement avril 1997. Les prochaines élections législatives sont prévues pour le printemps 2001. Les élections présidentielles ont eu lieu en janvier 1992 et novembre 1996. Les prochaines élections présidentielles se dérouleront en automne 2001. Les élections démocratiques locales ont eu lieu en octobre 1991 et novembre 1995, et les prochaines élections locales se dérouleront en automne 1999.

Le président de la République de Bulgarie est Petar Stoyanov, qui s'était présenté comme candidat de l'Union des Forces démocratiques.

Le gouvernement est appuyé par le groupe parlementaire de l'Union des Forces démocratiques et le groupe parlementaire de l'Union du Peuple. Il est dirigé par le premier ministre Ivan Kostov.

L'assemblée nationale (*Narodno Sobranie*) est présidée par Jordan Sokolov. L'assemblée nationale est composée de la façon suivante :

	Nombre de sièges
Union des Forces démocratiques	125
Gauche démocratique	58
Alliance pour le Salut national	19
Euro Gauche bulgare	17
Union du Peuple	12
Non inscrits	9
Total	240

## **1. Le cadre constitutionnel**

### ***1.1. Les bases constitutionnelles***

La constitution de 1991 (Journal officiel n° 56 du 13 juillet 1991) confirme la séparation démocratique des pouvoirs, et un système de freins et contrepoids en fait partie intégrante. Aucun amendement n'a été introduit dans la constitution depuis 1991.

### ***1.2. La nature de l'État***

Aux termes de la constitution la Bulgarie est une république dotée d'un régime parlementaire. Tout le pouvoir d'État émane du peuple. Le peuple exerce ce pouvoir directement et par l'intermédiaire des organes prévus par la constitution. Nulle partie du peuple, nul parti politique ou autre organisation, institution publique ou individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté du peuple.

La Bulgarie est un État unitaire aux collectivités locales. Les formations territoriales autonomes n'y sont pas admises. Le territoire de la Bulgarie est inviolable.

La Bulgarie est un État de droit gouverné par la constitution et par les lois du pays. La constitution garantit la vie, la dignité et les droits de l'individu, et elle crée des conditions favorables au libre développement de l'individu et de la société civile.

Tous les citoyens sont égaux devant la loi. La constitution exige qu'il n'y ait pas de privilèges ou de limitation de droits fondés sur une distinction de race, de nationalité, d'appartenance ethnique, de sexe, d'origine, de religion, d'éducation, de convictions, d'appartenance politique, de condition personnelle ou sociale ou de situation de fortune.

### ***1.3. La répartition des pouvoirs***

Le président de la république est le chef de l'État. Il incarne l'unité de la nation et représente la Bulgarie dans les relations internationales. Il est assisté par un vice-président.

Le président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Tout citoyen bulgare de naissance ayant 40 ans révolus, qui répond aux conditions d'éligibilité à l'assemblée nationale et a résidé dans le pays au cours des cinq dernières années peut être élu président. Le président et le vice-président ne peuvent pas être députés, exercer une autre activité politique, publique ou économique ou participer à la direction d'un parti politique.

Après consultation avec les groupes parlementaires, le président charge le candidat à la fonction de premier ministre qui a été désigné par le groupe parlementaire le plus nombreux à l'assemblée de former un gouvernement. Si dans un délai de sept jours le premier ministre pressenti n'arrive pas à former un gouvernement, le président confie cette mission à un candidat désigné par le groupe parlementaire second en importance. Si le nouveau premier ministre pressenti n'y parvient pas non plus au bout de sept jours, le président confie la mission à un candidat désigné par l'un des groupes parlementaires mineurs. En cas de succès des consultations effectuées le président demande à l'assemblée nationale d'élire le candidat comme premier ministre. S'il n'y a pas accord sur la formation d'un gouvernement, le président nomme un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes, dissout l'assemblée nationale et fixe la date de nouvelles élections.

Le président de la république fixe la date des élections à l'assemblée nationale et aux organes des collectivités locales ; il fixe la date du référendum national à la suite d'une résolution de l'assemblée nationale ; il adresse des appels à la nation et à l'assemblée nationale ; il conclut les traités internationaux dans les conditions fixées par la loi ; il promulgue les lois ; suite à une motion du conseil des ministres, il nomme et révoque les chefs des missions diplomatiques et des représentations permanentes de la République de Bulgarie auprès des organisations internationales, il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques étrangers en Bulgarie ; il nomme et relève de leurs fonctions d'autres fonctionnaires de l'État, conformément à la loi ; il décerne des décorations et des médailles ; il accorde et rétablit la nationalité bulgare et en prononce la perte ou la déchéance ; il accorde le droit d'asile et exerce le droit de grâce ; il annule les créances irrécouvrables de l'État ; il inscrit les monuments et les lieux habités au patrimoine national ; et il tient l'assemblée nationale informée des problèmes relevant de ses attributions.

Le président ne possède pas de droit d'initiative en matière de lois ou d'actes normatifs. Il dispose d'un droit de veto suspensif.

Le président est le commandant en chef des forces armées, et il préside le conseil consultatif de sécurité nationale.

L'assemblée nationale exerce le pouvoir législatif et elle assure le contrôle parlementaire. Elle est composée de 240 députés, élus pour quatre ans. Les députés représentent non seulement leurs électeurs, mais l'ensemble de la nation. Ils ne doivent pas occuper un autre emploi public ou exercer une activité considérée par la loi comme incompatible avec le statut de député.

Parmi les pouvoirs dont elle dispose, l'assemblée nationale adopte, modifie, complète et abroge les lois ; elle adopte le budget de l'État et le rapport qui en retrace l'exécution ; elle établit les impôts et détermine leur montant ; elle fixe la date de l'élection du président de la république ; elle prend la décision d'organiser un référendum national ; elle élit et relève de ses fonctions le premier ministre et, sur proposition de ce dernier, les membres du gouvernement ; elle procède à des changements dans la composition du gouvernement sur proposition du premier ministre ; elle crée, transforme et supprime des ministères sur proposition du premier ministre ; elle élit et relève de leurs fonctions les dirigeants de la Banque nationale bulgare et d'autres institutions prévues par la loi ; elle autorise le lancement d'emprunts d'État ; elle prend les décisions relatives à la déclaration de la guerre et à la conclusion de la paix ; elle autorise l'utilisation et l'envoi de forces armées bulgares en dehors du pays et l'installation de troupes étrangères sur le territoire du pays ou leur passage à travers le pays ; elle décrète, sur proposition du président ou du gouvernement, la loi martiale ou l'instauration d'un état d'urgence sur tout ou partie du territoire ; elle accorde l'amnistie ; elle crée les décorations et les médailles ; elle fixe les fêtes nationales.

Le gouvernement est l'organe exécutif central de la Bulgarie. Il est composé du premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres. Il met en œuvre la politique intérieure et extérieure du pays. Il assure l'ordre public et la sécurité nationale et il exerce la direction générale de l'administration de l'État et des forces armées. Il dirige l'exécution du budget de l'État, organise la gestion du patrimoine de l'État, et signe, ratifie ou dénonce les traités internationaux dans les conditions prévues par la loi.

Le premier ministre dirige et coordonne la politique générale du gouvernement et il en porte la responsabilité. Il est élu par l'assemblée nationale pour la durée d'une législature. Le premier ministre est le seul membre du gouvernement élu directement par l'assemblée nationale.

Chaque membre du gouvernement dirige un ministère, sauf lorsque l'assemblée nationale en décide autrement. Chaque ministre est responsable de ses actes.

Le territoire de la Bulgarie est divisé en municipalités et en régions. Les municipalités sont des collectivités locales autonomes, alors que les régions sont des unités déconcentrées de l'administration d'État. Les citoyens participent à la gestion de la municipalité par le biais des élections locales. Chaque région est administrée par un gouverneur de région nommé par le gouvernement.

## **2. Le pouvoir législatif**

### **2.1. Les règles électorales**

Le système électoral bulgare repose sur les dispositions de la constitution et sur la loi.

Les élections et les référendums tant locaux que nationaux se font au suffrage universel, égal et direct et au scrutin secret. Tous les citoyens bulgares ayant plus de 18 ans ont le droit de vote, à l'exception de ceux qui sont frappés d'une incapacité judiciaire ou purgent une peine de prison. Les citoyens qui remplissent ces conditions, n'ont pas d'autre nationalité et ont 21 ans révolus peuvent être élus à l'assemblée nationale.

D'après la loi sur l'élection des membres de l'assemblée nationale, des conseillers municipaux et des maires (Journal officiel n° 69 du 22 août 1991, qui a été depuis lors amendée et partiellement abrogée par la loi sur les élections locales de juillet 1995), les élections des membres de l'assemblée nationale sont organisées selon le principe du scrutin proportionnel avec, selon les circonscriptions, des listes de partis, des candidats indépendants, des coalitions de partis, et des coalitions de partis avec candidats indépendants.

Pour les trois dernières élections législatives, on a utilisé un scrutin de liste fermée à la proportionnelle. Les partis et les coalitions qui ont reçu au moins 4 pour cent des voix de l'ensemble des électeurs inscrits ont le droit de participer à la répartition des sièges. Au sein de ces partis et de ces coalitions, les sièges sont répartis au prorata du nombre de voix recueillies dans l'ensemble du pays sur la base de la formule d'Hondt. Le pays est découpé en 31 circonscriptions comportant chacune plusieurs sièges, qui élisent un nombre variable de représentants. Une fois déterminé le nombre total de sièges de chaque parti au parlement, les listes de chaque parti se répartissent les sièges au sein de chaque circonscription au prorata du nombre de voix obtenues.

La commission électorale centrale détermine le nombre de sièges pour chaque circonscription au plus tard 40 jours avant le jour de l'élection, en s'appuyant sur une norme de représentation unifiée pour l'ensemble du pays tenant compte de l'importance de la population. Cette commission est nommée par le président de la république après consultation des forces politiques.

Les candidats à l'assemblée nationale sont désignés et inclus dans les listes de candidats pour chaque circonscription. Ces listes sont établies et déposées par les organismes dirigeants des partis et des coalitions. Les partis ou coalitions proposant des listes de candidats doivent répondre aux conditions prescrites par la loi électorale et la loi sur les partis politiques (Journal officiel n° 29 du 10 avril 1990).

Les candidats indépendants s'inscrivent sur une liste distincte, à condition que chacun d'eux ait été proposé par la signature de 2 000 électeurs de la circonscription concernée. Un comité d'initiative de cinq à sept membres inscrit auprès de la commission électorale régionale compétente est créé pour assurer les désignations et c'est lui qui assure l'établissement de la liste des candidats ainsi désignés.

## **2.2. Les principaux pouvoirs du parlement**

Comme on l'a noté dans la Section 1.3, l'assemblée nationale exerce le pouvoir législatif et assure le contrôle parlementaire. L'assemblée nationale est un organe fonctionnant en permanence. Elle est libre de déterminer les périodes où elle ne siège pas. Elle peut siéger et adopter des résolutions lorsque plus de la moitié de ses membres sont présents. L'assemblée nationale peut adopter des lois et autres actes juridiques à la majorité absolue des membres présents, sauf lorsque la constitution exige une majorité qualifiée. Le vote est personnel et public, sauf lorsque la constitution prévoit, ou lorsque l'assemblée nationale décide, le huis clos. Les séances de l'assemblée nationale sont publiques, mais l'assemblée peut décider à titre exceptionnel que certaines séances se dérouleront à huis clos.

Outre les pouvoirs mentionnés au 1.3, la constitution énumère les instruments juridiques internationaux qui doivent être ratifiés ou dénoncés par l'assemblée nationale. Les traités ratifiés par l'assemblée nationale ne peuvent être amendés ou dénoncés que selon les modalités prévues dans ces accords ou conformément aux normes universellement reconnues du droit international.

Le dépôt d'une motion de censure doit recueillir l'approbation d'au moins un cinquième des députés. Pour être adoptée la motion doit recueillir plus de la moitié des voix de l'ensemble des députés. Si l'assemblée émet un vote de défiance à l'égard du premier ministre ou du gouvernement, le premier ministre présente la démission de son gouvernement.

Les députés ont le droit d'adresser des questions et des interpellations au gouvernement ou à des ministres, qui sont tenus d'y répondre. Une motion déposée par un cinquième des députés est requise pour qu'une interpellation entraîne un débat et qu'une résolution soit mise aux voix.

L'assemblée nationale élit et met fin aux fonctions de gouverneur et des trois vice-gouverneurs de la Banque nationale bulgare, du président et des deux vice-présidents de l'Institut national de la statistique, et de quatre membres du conseil de l'Agence de privatisation. Elle nomme également pour une durée de neuf ans le président et les dix membres du Service d'audit de l'État.

## **2.3. L'organisation interne**

L'organisation et les activités de l'assemblée nationale sont régies par la constitution et par son propre règlement interne.

Le président de l'assemblée nationale est élu lors de la première séance qui suit les élections législatives. Il est assisté par un maximum de cinq vice-présidents. Le président de l'assemblée nationale, les vice-présidents et les présidents des groupes parlementaires préparent le projet d'ordre du jour des séances.

Un groupe parlementaire se crée sur la base de l'affiliation partisane et de l'appartenance politique. Il faut au moins dix députés pour former un groupe parlementaire. Plusieurs groupes parlementaires peuvent constituer une union parlementaire. Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe parlementaire.

L'assemblée nationale élit en son sein des commissions permanentes et temporaires. Les commissions permanentes assistent l'assemblée nationale dans ses travaux et assurent en son nom un contrôle parlementaire. Elles peuvent constituer des groupes de travail. La structure des commissions permanentes reflète les structures des ministères. Les commissions temporaires sont constituées pour mener des études et des enquêtes. Leur création s'effectue sur la suggestion du président de l'assemblée nationale ou d'un dixième au moins des députés.

On compte 15 commissions parlementaires permanentes :

- Affaires juridiques et Législation contre la corruption
- Agriculture, Forêts et Réforme agraire
- Budget, Finances et Contrôle financier
- Collectivités locales, Aménagement du territoire et Développement
- Culture et Médias
- Droits de l'homme, Affaires religieuses, Recours et Pétitions
- Éducation et Science
- Énergie
- Environnement et Eau
- Lutte contre le Crime et la Corruption
- Politique économique
- Politique étrangère et Intégration
- Santé, Jeunesse et Sports
- Sécurité nationale
- Travail et Politique sociale.

Il est fréquent qu'une commission soit présidée par un député de la majorité mais ce n'est pas obligatoire.

Nul député ne peut participer à plus de deux commissions permanentes. Les présidents et les membres des commissions permanentes sont élus en bloc par un vote public sur la proposition des groupes parlementaires ou d'un député. L'appartenance politique des membres des commissions permanentes reflète la représentation des partis à l'assemblée nationale. Toutefois les députés qui ne sont pas inscrits à un parti peuvent également être membres d'une commission permanente. Les commissions permanentes adoptent leurs règles de fonctionnement interne, qui correspondent au règlement de l'assemblée nationale. Les députés qui ne sont pas membres d'une commission peuvent assister aux séances, mais ils n'ont pas le droit de vote.

#### **2.4. *Le processus législatif***

Le système juridique bulgare a une structure hiérarchique. Au sommet de la hiérarchie des normes il y a les actes juridiques de l'assemblée nationale, c'est à dire la constitution, les lois proprement dites et les résolutions, suivies par les actes juridiques du gouvernement, les décrets, arrêtés, instructions et décisions émanant du gouvernement, puis les règlements pris par les ministres, et enfin les actes juridiques émanant des autorités municipales.

Le droit d'initiative législative appartient à chaque député et au gouvernement. Le projet de loi de finances est élaboré et présenté par le gouvernement. Les projets de loi doivent être accompagnés d'un exposé des motifs précisant leur raison d'être et leurs objectifs.

Les projets de loi sont examinés et votés en deux lectures qui ont lieu au cours de séances différentes. A titre exceptionnel l'assemblée nationale peut décider que les deux votes auront lieu au cours de la même séance. Tous les autres actes juridiques de l'assemblée nationale sont adoptés en une seule lecture. Les



actes juridiques adoptés doivent être promulgués au Journal officiel dans les 15 jours qui suivent leur adoption.

Une fois qu'un projet de loi a été déposé, le président de l'assemblée nationale en avise les commissions permanentes concernées, distribue les textes en fonction de leurs compétences respectives, et identifie la commission « saisie au fond ». Les commissions permanentes jouent un grand rôle dans l'examen des projets de lois. Des représentants de l'organisme auteur du projet sont invités aux réunions de la commission pendant que leurs textes sont discutés.

Les commentaires des commissions parlementaires sur le projet déposé par le gouvernement sont communiqués à l'assemblée nationale par la commission saisie au fond un mois au plus tard après le dépôt. Si les projets sont déposés par des députés, les commissions doivent présenter leurs commentaires trois mois au plus tard après le dépôt du texte. En première lecture l'assemblée nationale prend position pour ou contre le fond du projet. S'il y a approbation, le projet est ensuite renvoyé en commission pour commentaires et amendements et le vote intervient article par article.

Le président peut procéder au renvoi motivé d'un texte de loi approuvé par l'assemblée en vue d'une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée. La nouvelle adoption d'une telle loi exige la majorité absolue de tous les députés. Après une nouvelle adoption de la loi par l'assemblée nationale, le président doit procéder à sa promulgation dans les sept jours qui suivent sa réception.

Avant les élections législatives de 1997 la majorité des projets de lois était présentée par des députés ou des commissions parlementaires. La pratique a maintenant changé. Depuis mai 1997 l'assemblée nationale a adopté environ 130 lois nouvelles et amendements à des lois, dont 98 étaient d'initiative gouvernementale.

Les accords internationaux ratifiés selon la procédure constitutionnelle, promulgués et entrés en vigueur dans la République de Bulgarie, font partie du droit interne du pays. Ils ont la primauté sur les normes de la législation interne qui sont en contradiction avec eux.

Le conseil législatif du ministère de la Justice et de l'Intégration du droit européen et les services juridiques de l'assemblée nationale et du gouvernement sont chargés d'apprécier la compatibilité des mesures législatives proposées avec la constitution et avec la législation communautaire.

### **3. Le pouvoir exécutif**

#### ***3.1. Les bases juridiques du pouvoir gouvernemental et administratif***

La constitution de la République de Bulgarie, et en particulier les chapitres 4, 5 et 7 qui concernent respectivement le président de la république, le gouvernement, les collectivités locales et l'administration locale fournissent les principaux fondements juridiques du pouvoir exécutif.

A l'heure actuelle le pouvoir exécutif exerce ses activités sur la base des lois suivantes :

- La loi relative à l'administration publique, récemment adoptée par l'assemblée nationale mais qui n'a pas été publiée au Journal officiel au moment où nous rédigeons ceci. Elle fournit le cadre général et les principes de la création des institutions d'État aux niveaux central et local, et suit les principes généraux des normes de l'UE en matière de création d'institutions. Une fois que cette loi sera entrée en vigueur chaque organisme de l'État devra réexaminer sa structure et ses fonctions au regard des nouvelles dispositions. Les principaux objectifs visés

sont d'accroître l'efficacité et la transparence, d'éviter la corruption et d'améliorer la capacité d'action de l'administration.

- La loi relative aux actes juridiques, qui a été adoptée par le gouvernement et est actuellement examinée par l'assemblée nationale. Cette loi est une mise à jour des procédures d'élaboration des textes législatifs et réglementaires pour les mettre en accord avec les normes de l'UE. Les procédures de consultation pour les lois et pour les actes juridiques de niveau élevé sont améliorées. Les lois et les actes juridiques de niveau supérieur doivent obligatoirement se conformer au droit de la Communauté européenne.

Selon la constitution les fonctionnaires de l'État servent la volonté et les intérêts de la nation. Dans l'exercice de leurs fonctions ils doivent se fonder uniquement sur la loi et être politiquement neutres.

### **3.2. *La composition et les pouvoirs du gouvernement (conseil des ministres)***

Le gouvernement est composé du premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres. Les membres du gouvernement sont élus et relevés de leurs fonctions par l'assemblée nationale sur proposition du premier ministre. Le premier ministre peut opérer des remaniements au sein du gouvernement.

### **3.3. *La répartition du pouvoir exécutif***

Le premier ministre dirige et coordonne la politique générale du gouvernement et en porte la responsabilité. Il nomme et relève de leurs fonctions les vice-premiers ministres. Il règle les divergences concernant les activités du gouvernement. Il est assisté par des vice-premiers ministres, qui sont actuellement au nombre de trois. Le premier ministre préside les conseils des ministres. En cas d'absence il est remplacé par un vice-premier ministre.

Comme on l'a noté plus haut, le gouvernement dirige et met en œuvre la politique intérieure et extérieure de l'État. Il assure l'ordre public et la sécurité nationale et exerce la direction générale de l'administration de l'État et des forces armées. Il dirige l'exécution du budget de l'État, organise la gestion du patrimoine de l'État et signe, ratifie ou dénonce les accords internationaux dans les conditions prévues par la loi.

Sur la base des lois et pour leur application, le gouvernement adopte des résolutions et des décisions. Il promulgue des règlements et des règles d'ordre intérieur par voie de décrets. Il doit annuler tout acte juridique illégal ou irrégulier d'un ministre. Le gouvernement exerce ses prérogatives en ce qui concerne le patrimoine de l'État. En outre il dirige et coordonne le travail des ministères et autres organismes subordonnés. Il nomme en outre un certain nombre de hauts fonctionnaires. C'est ainsi qu'il nomme trois des membres du conseil d'administration de l'Agence de privatisation.

Chaque membre du gouvernement dirige un ministère, sauf si l'assemblée nationale en décide autrement. Chaque ministre est responsable de ses actes. Les ministres adoptent des règlements, des mesures d'ordre intérieur, des instructions et des ordres.

Le gouvernement se réunit habituellement chaque semaine en conseil des ministres. Les réunions ont lieu lorsque plus de la moitié des membres du gouvernement sont présents. Les points figurant à l'ordre du jour peuvent être proposés par les ministres et par le secrétaire général du gouvernement (voir ci-dessous). Une fois approuvé par le premier ministre, l'ordre du jour est envoyé à toutes les institutions concernées au moins sept jours avant la réunion.

Assistent de droit aux réunions du conseil des ministres : le premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, le secrétaire général du gouvernement, le directeur de cabinet du premier ministre, le chef de la chancellerie, les directeurs du département juridique, du département de l'administration locale et de la politique régionale, du département des réformes de structure et du département des investissements du secrétariat général du gouvernement, le chef du service d'information du gouvernement, et le secrétaire parlementaire. Un ministre absent peut être remplacé par un vice-ministre mais celui-ci n'a pas le droit de voter.

Un représentant du président de la république a le droit de prendre part aux réunions du conseil des ministres. Les responsables de commissions, les vice-ministres et les directeurs de ministères (ces derniers sont des fonctionnaires) peuvent être invités à assister aux réunions du conseil des ministres. Ils y sont présents à titre d'experts pour apporter des informations sur certains problèmes, et ils n'assistent habituellement qu'à une partie de la réunion.

Le gouvernement prend généralement ses décisions à l'unanimité. Le relevé de décisions écrit est établi par le président de séance.

Les procès-verbaux de chaque réunion sont préparés par un groupe composé des chefs de département du secrétariat général du gouvernement et présidé par le secrétaire général.

Il n'y a pas de sous-comité siégeant au niveau du conseil des ministres. Celui-ci est toutefois assisté par deux commissions, à savoir le conseil des réformes de structures et le conseil de l'éducation, de la science, de la culture, de la santé et de la réforme sociale. Ils sont présidés par un vice-premier ministre et les ministres en sont membres de droit.

Par ailleurs des réunions informelles sont organisées pour discuter de problèmes spécifiques, et ces réunions jouent un grand rôle dans le processus de prise de décision. Elles ont pour fonction de préparer les réunions du conseil des ministres et de résoudre les problèmes que soulèvent certains points de l'ordre du jour avant que le conseil se réunisse. Elles ont lieu habituellement plusieurs fois par semaine, sous la présidence du premier ministre. Les vice-premiers ministres, le ministre de l'administration publique, le secrétaire général du gouvernement, le directeur de cabinet du premier ministre et le chef du service d'information du gouvernement y participent régulièrement. D'autres ministres, des hommes/femmes politiques et des fonctionnaires peuvent y être invités. Durant de telles réunions des décisions à caractère contraignant peuvent être prises dans certains domaines, et peuvent avoir pour résultat d'ajouter certains points à l'ordre du jour ou d'en supprimer. A l'heure actuelle les réunions informelles sont une affaire de coutume et de pratique. Leur statut officiel sera tranché dans un proche avenir dans la ligne de la nouvelle loi sur l'administration publique.

On pense que les prérogatives des différents ministères vont être examinées et précisées de façon explicite par le gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles lois sur l'administration publique et sur la fonction publique. Elles sont définies à l'heure actuelle par des règlements interministériels.

#### **3.4. *Le secrétariat du gouvernement — le cabinet du chef du gouvernement***

Du point de vue administratif la personnalité la plus importante du gouvernement est le secrétaire général. Il a en effet en charge l'ensemble du soutien administratif, et notamment la préparation de l'ordre du jour et l'organisation des réunions du conseil des ministres. Le secrétaire général du gouvernement est responsable de la coordination de tous les services administratifs au sein de l'appareil gouvernemental.

Le soubassement administratif sur lequel s'appuie le gouvernement est organisé en services sectoriels, qui « reflètent » les divers domaines d'action, et en services horizontaux. Les services sectoriels comprennent

le département des réformes de structure, le département de l'administration locale et de la politique régionale et le département des investissements. Quant aux services horizontaux, ils comprennent le département juridique, le département de la chancellerie (qui fournit l'appui administratif des réunions du conseil des ministres), le département de l'information et de l'assistance technique, et le département auxiliaire.

On n'a pas encore créé d'unités spécialisées composées de collaborateurs politiques conseillant le premier ministre sur la stratégie à suivre, mais on s'attend à ce qu'une telle unité voie le jour dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'administration publique.

### **3.5. *Les ministères opérationnels***

En Bulgarie les ministères opérationnels sont responsables de la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans un domaine d'activité de l'État. D'après la nouvelle loi sur l'administration publique, les fonctions, les structures et l'organisation interne d'un ministère seront régis par un décret du gouvernement. Cette loi envisage que les ministres obéissent à un schéma d'organisation commun à tous (ce qui n'est pas le cas à présent). Les principales subdivisions au sein des ministères sont — par ordre d'importance décroissant — les directions, les départements et les secteurs. Les relations au sein d'un ministère sont définies par des règlements internes, des instructions et des ordres émanant du ministre. Le secrétaire général, qui est le fonctionnaire du rang le plus élevé d'un ministère, est chargé de la mise en œuvre et de la gestion d'ensemble des relations interministérielles.

Le ministre représente le personnage clé qui détient le pouvoir de prendre des règlements, des mesures d'ordre intérieur, des instructions et des ordres. Il s'appuie politiquement sur son cabinet. Le cabinet est composé des vice-ministres (habituellement au nombre de trois), du directeur de cabinet et de quelques conseillers politiques.

On compte actuellement 15 ministères :

- Affaires étrangères
- Agriculture, Forêts et Réforme agraire
- Commerce et Tourisme
- Culture
- Défense
- Développement régional et urbain et Travaux publics
- Éducation, Science et Technologie
- Environnement et Eau
- Finances
- Industrie
- Intérieur
- Justice et Intégration du Droit européen
- Santé
- Transports

- Travail et Protection sociale

Il existe également un ministre de l'Administration publique sans portefeuille.

### **3.6. *La coordination interministérielle***

D'après la constitution le premier ministre est responsable de la coordination de la politique générale du gouvernement. Le décret n° 166 de 1996 régissant la structure et l'organisation du gouvernement expose les procédures détaillées de coordination interministérielle qui sont en vigueur à propos des actes juridiques soumis au gouvernement.

Le gouvernement peut créer par décret des comités interministériels permanents ou temporaires. Ces comités peuvent être présidés par le premier ministre, un vice-premier ministre ou un ministre. Les ministres en sont membres de droit. Des hauts fonctionnaires et des experts peuvent également en faire partie.

Le premier ministre crée souvent des groupes de travail dans lesquels des experts appartenant à divers ministères préparent des projets de loi, des déclarations ou des décisions portant sur des questions diverses. Ces groupes de travail sont présidés par un représentant du ministère chef de file. Ils ne sont pas autorisés à prendre des décisions définitives.

### **3.7. *Les organismes centraux non ministériels***

L'administration centrale de l'État comporte d'autres organismes dont beaucoup ont été créés pour répondre à des changements. Ces organismes, qui comprennent des comités, des commissions, des agences et des départements, sont en général créés par le gouvernement ; ils ont un rang inférieur à celui des ministères, et dépendent directement du gouvernement. Le gouvernement nomme et relève de leurs fonctions leurs responsables, qui ne font pas partie du gouvernement. Les directeurs adjoints de ces organismes sont nommés par le premier ministre, qui met également fin à leurs fonctions. On peut citer comme exemple le comité des postes et télécommunications, organisme chargé de mettre en œuvre la politique de l'État en matière de postes et de télécommunications, et qui exerce dans ce secteur des fonctions de réglementation. C'est également lui qui représente l'État en tant que propriétaire dans les sociétés commerciales où l'État détient des participations dans le domaine des postes et des télécommunications.

Certains organismes centraux non ministériels ont été créés par l'assemblée nationale, comme par exemple l'Institut national de la statistique. Ces organismes sont placés sous l'autorité de l'assemblée nationale.

Jusqu'à une date récente, la création d'organismes centraux non ministériels s'est faite à travers des procédures diverses, et il y a également beaucoup de diversité dans les formes d'imputabilité, notamment en ce qui concerne les organismes placés sous l'autorité du gouvernement. Un inventaire récent effectué à l'initiative du gouvernement en a identifié une centaine. En conséquence une quinzaine de ces organismes ont d'ores et déjà été réintégrés dans les ministères, tandis que les missions, fonctions, structures et procédures de certains autres ont été réexaminées et modifiées. Des décisions sur l'avenir à long terme de ces organismes centraux non ministériels devraient intervenir dans un avenir proche dans la ligne définie par la nouvelle loi sur l'administration publique. Trois catégories sont envisagées — agences, agences exécutives et commissions — et on pense qu'une distinction plus claire sera établie entre les fonctions de mise en œuvre, de conseil et de régulation.

Il faut faire une mention spéciale de certains organismes non ministériels qui revêtent une importance particulière, à savoir :

- *La Banque nationale bulgare*

La Banque nationale bulgare est la banque centrale de la Bulgarie.

- *L'Institut national de la statistique*

L'Institut national de la statistique est un établissement public indépendant qui mène des travaux statistiques et fournit des informations statistiques. Il a à sa tête un président et deux vice-présidents que l'assemblée nomme et qu'elle relève de leurs fonctions. Il exerce ses activités conformément aux directives et aux règles formulées par les institutions internationales statistiques et autres institutions. Toutes les personnes physiques et les personnes morales sont tenues de fournir à l'institut les informations nécessaires à l'accomplissement de ses projets et de ses programmes, et ces informations ne peuvent être utilisées qu'à des fins statistiques. Toute utilisation pour d'autres usages est passible de sanctions administratives et pénales.

- *L'Agence de privatisation*

L'Agence de privatisation a été créée par la loi sur la transformation et la privatisation des entreprises publiques et municipales. Elle a pour fonction d'organiser et de contrôler la privatisation des entreprises publiques et de mener à bien la privatisation dans les conditions prévues par la loi. Elle est dirigée par un conseil de surveillance et un directeur exécutif. Le conseil est composé de sept membres, trois nommés par le gouvernement et quatre élus par le parlement. Le conseil de surveillance élit le directeur exécutif.

- *L'Agence bulgare des investissements étrangers*

L'Agence bulgare des investissements étrangers a été créée en mars 1995 avec un statut d'agence gouvernementale. Ses principaux objectifs sont la promotion et le suivi des investissements étrangers. Dirigée par un président et un vice-président, elle a un effectif de 27 fonctionnaires et personnel de soutien, et comprend six départements — affaires juridiques, politique des investissements, projets d'investissement, coopération internationale, information et relations publiques, et financement. Elle compte 12 bureaux régionaux installés dans les villes principales. Ses fonctions de base consistent à servir de guichet unique pour les entreprises et à leur offrir des prestations de services en amont et en aval de l'investissement. Concrètement, elle a pour mission de fournir des données macroéconomiques sur la Bulgarie portant notamment sur ses avantages comparatifs, des renseignements à jour sur la situation des investissements étrangers en Bulgarie, des données précises sur les firmes candidates à la privatisation, des informations détaillées sur les projets d'investissement d'infrastructure, une aide pour le choix de la forme d'investissement la plus appropriée, et enfin des conseils juridiques et une assistance pour les projets d'investissement prioritaires.

### **3.8. *Les procédures budgétaires au niveau de l'exécutif***

La principale loi qui régit la procédure budgétaire est la loi organique sur le budget, adoptée en juillet 1996. Cette loi précise les procédures à suivre pour la préparation, l'adoption, l'exécution et la description comptable du budget de l'État. Le budget de l'État comprend le budget de la république et le budget des autorités judiciaires. Les budgets des caisses d'assurance sociale et des municipalités sont indépendants. Le budget de l'État suit la règle de l'annualité et l'année budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier.

La procédure budgétaire au niveau de l'exécutif se déroule en gros de la manière suivante. Le ministère des Finances élabore une prévision budgétaire triennale. Sur la base de cette prévision il adresse à toutes les

institutions bénéficiant de crédits budgétaires les principales orientations et limites qui encadreront la préparation du budget annuel. Chaque institution élabore sur ces bases un projet de budget qui est transmis au ministère des Finances et est soumis à discussion entre le ministère des Finances et les institutions concernées. Les désaccords majeurs sont arbitrés par le gouvernement. Le ministère des Finances intègre les changements opérés et prépare le projet de budget pour l'année à venir, qui est ensuite adopté par le gouvernement. Celui-ci doit présenter le projet de loi de finances à l'assemblée nationale deux mois au plus tard avant le commencement de l'année budgétaire.

### **3.9. *Les dispositions en matière d'avis et de consultations***

En vertu de la nouvelle loi sur l'administration publique, le gouvernement crée par décret des organismes consultatifs permanents et temporaires tels que conseils, commissions et groupes de travail interministériels. Ils peuvent être présidés par le premier ministre, un vice-premier ministre ou un ministre. Des organismes consultatifs peuvent également être établis par un ministre. Le mandat et la composition en sont fixés par l'organisme qui les crée. Ils peuvent comprendre des représentants des milieux universitaires, du secteur privé, des ONG, etc. Ces organismes consultatifs ne sont pas autorisés à prendre des décisions en dernier ressort.

L'exécutif consulte fréquemment des organisations non gouvernementales sur diverses questions. Le processus d'intégration européenne et l'harmonisation des législations s'est récemment traduit par un recours croissant à des conseillers et experts étrangers, notamment en matière législative.

## **4. Les liens avec l'exécutif**

### **4.1. *L'exécutif et la présidence***

Les pouvoirs et responsabilités essentiels du président ont été présentés à la Section 1.3. Dans le cadre des prérogatives qui lui sont accordées, le président peut prendre des décrets et adresser des appels et des messages. Les décrets présidentiels doivent être contresignés par le premier ministre ou le ministre concerné. Aucun contreseing n'est exigé en revanche pour les décrets par lesquels le président nomme un gouvernement intérimaire, donne un mandat exploratoire pour la formation d'un gouvernement, dissout l'assemblée nationale, renvoie un texte de loi voté par l'assemblée nationale pour une nouvelle délibération, détermine l'organisation et le fonctionnement des services de la présidence et en nomme le personnel, fixe la date d'une élection ou d'un référendum, et promulgue les lois.

Dans la mesure où le président représente l'État sur le plan international et où le gouvernement est responsable de la politique étrangère de l'État, un mécanisme de consultation informelle et de coordination essentiellement basé sur la coutume et la tradition a été mis en place.

Les services de la présidence comprennent 140 personnes, y compris le personnel de soutien, et ils reflètent la manière dont l'appareil gouvernemental est structuré.

### **4.2. *L'exécutif et le parlement***

Les principales dispositions juridiques régissant les communications officielles entre l'exécutif et l'assemblée nationale sont la constitution, la loi sur les actes juridiques (Journal officiel n° 27 du 3 avril 1973 ; on notera qu'une nouvelle loi sur les actes juridiques a été soumise par le gouvernement à

l'assemblée nationale en septembre 1998) ; le décret n° 166 de 1996 sur la structure et les fonctions du gouvernement (Journal officiel n° 61 du 19 juillet 1996) et le règlement relatif aux sessions parlementaires.

Les principaux moyens par lesquels l'exécutif tient l'assemblée nationale officiellement informée comprennent en premier lieu les questions et interpellations : les députés ont le droit d'adresser au gouvernement et à chaque ministre des questions et interpellations sur des questions d'actualité et d'intérêt public relevant de leurs attributions. Le gouvernement et les ministres sont tenus d'y répondre. Sur proposition d'un cinquième des députés une interpellation donne lieu à débat et à l'adoption d'une résolution. Deuxièmement, les députés ont le droit d'enquêter sur les principaux aspects de l'activité du gouvernement, du premier ministre ou des administrations qui dépendent d'eux.

Les ministres peuvent prendre part aux séances de l'assemblée nationale et des commissions parlementaires. A leur demande ils sont entendus en priorité. L'assemblée nationale et les commissions parlementaires peuvent obliger les ministres à assister à leurs séances et à répondre à leurs questions. Le premier ministre peut demander au président de l'assemblée nationale de mettre d'urgence une question à l'ordre du jour de l'assemblée, mais cela ne se produit que rarement.

Le gouvernement supervise l'exécution du budget de l'État par le biais du ministère des Finances et d'autres services de l'État. De son côté l'assemblée nationale contrôle l'exécution du budget dans le cadre des pouvoirs que lui confère l'article 37, § 2 de la loi organique sur le budget. Le contrôle de l'exécution du budget incombe à titre principal au Service d'audit de l'État.

Le premier ministre et tous les ministres ont parmi leurs collaborateurs un secrétaire chargé des affaires parlementaires.

#### **4.3. *L'exécutif et les partis politiques***

La constitution, la loi sur l'élection des membres de l'assemblée nationale, des conseillers municipaux et des maires (Journal officiel n° 69 du 22 août 1991, amendée ultérieurement) et la loi sur les partis politiques (Journal officiel n° 29 du 10 avril 1990) contiennent des dispositions relatives à la gestion des partis et des coalitions. Il y a en outre dans les statuts des partis politiques des procédures qui concernent la conclusion d'accords de coalition et la prise des décisions entre les partis de la coalition. Certaines de ces procédures ont un caractère informel. L'actuel gouvernement de coalition de l'Union des Forces démocratiques repose sur un accord de coalition préélectoral conclu entre l'Union des Forces démocratiques et l'Union du Peuple.

Les principales règles concernant le financement et les dépenses des partis sont fixées par la loi sur les partis politiques. Elles stipulent essentiellement que les partis politiques sont des organisations à but non lucratif, et que leurs revenus proviennent des cotisations des adhérents, et des dotations et subventions du budget de l'État. Aucun financement émanant de pays étrangers ou d'organisations bulgares n'est autorisé. Les personnes d'origine étrangère peuvent financer des partis politiques, mais le montant autorisé est plafonné.

#### **4.4. *L'exécutif et la société civile organisée***

La procédure en vigueur pour la présentation par le gouvernement de textes législatifs ou réglementaires à l'assemblée nationale laisse penser que des groupes d'intérêts et autres associations peuvent être consultés avant la phase parlementaire du processus législatif. Différents actes juridiques prévoient également des possibilités de coordination et de consultation entre l'exécutif et les groupes d'intérêts, les organisations sectorielles, les associations professionnelles, etc. Ainsi la loi sur l'environnement par exemple donne un



fondement juridique aux consultations entre l'exécutif et les groupes de défense de l'environnement. Les consultations à titre officieux jouent en outre un grand rôle.

Dans le cadre du code du travail un conseil national tripartite de concertation a été créé en 1990. Y participent l'État, les représentants des employeurs et ceux des syndicats. Sa structure et ses fonctions sont fixées par décret. Sa présidence est assurée tour à tour par les différents vice-premiers ministres. Tous les actes juridiques intéressant l'un des membres du conseil tripartite peuvent être mis en discussion. Les décisions sont prises à l'unanimité.

#### **4.5. *L'exécutif et les médias***

L'exécutif dispose de multiples canaux pour informer les médias. Des communiqués de presse sont distribués directement à tous les médias nationaux et, si nécessaire, à la presse, à la télévision et à la radio régionales. Des conférences de presse, des briefings et des entretiens sont organisés régulièrement, tout comme des séminaires d'initiation et autres formules de ce genre.

Des briefings de la presse sont organisés régulièrement après des réunions importantes et autres événements de ce genre. Les journalistes ont accès à l'immeuble du gouvernement au vu de leur carte de presse, sans avoir besoin d'une accréditation particulière, et ils peuvent participer aux manifestations qui s'y déroulent. Les journalistes ont la possibilité de rencontrer les membres du gouvernement avant les conseils des ministres et de poser des questions aux interlocuteurs qui les intéressent. Pendant le déroulement du conseil des ministres toutes les décisions sont communiquées aux journalistes à la fois oralement et par écrit. Si un problème revêt une importance particulière, le ministre, le vice-ministre ou l'expert fournit des éclaircissements. Toutes les décisions sont également diffusées par le Service d'information du gouvernement (SIG). Des conférences de presse portant sur des sujets déterminés sont organisées régulièrement.

Tous les événements d'une certaine ampleur liés aux activités générales de l'exécutif, c'est-à-dire le gouvernement en tant qu'institution, les ministères et les autres organes de l'exécutif sont signalés dans le bulletin d'information quotidien du gouvernement. Les journalistes peuvent y avoir accès soit par le système d'information électronique de l'Agence télégraphique bulgare, soit directement par le courrier électronique du SIG.

Le SIG est chargé de tous les contacts entre le gouvernement et les médias. Il coordonne le travail de tous les services de relations publiques, des ministères et autres organes de l'exécutif. Le chef du SIG est nommé par le premier ministre et se trouve placé sous son autorité. Des réunions de coordination sont organisées chaque mois entre le SIG et les chargés des relations publiques de tous les ministères et autres organismes exécutifs. Le bulletin d'information du gouvernement est élaboré à partir des contacts quotidiens entre le SIG et les services des relations publiques intéressés. Chaque semaine le SIG rassemble des informations sur les plans et les événements saillants futurs de l'exécutif.

Chaque ministre intervient comme le porte-parole du domaine de compétence qui lui est propre, de façon à constituer une source d'information à haut niveau à l'intention des médias et autres parties intéressées. Les autres personnes autorisées à s'exprimer au nom de l'exécutif sont les vice-ministres, les fonctionnaires du SIG, les chargés de relations publiques ainsi que des experts désignés pour ce faire en fonction des circonstances.

Le site Internet du gouvernement est encore en construction. Son adresse est <http://www.bulgaria.govrn.bg>. Les ministères disposent eux aussi de leurs propres sites.

## **5. Le niveau d'administration infranational**

### **5.1. *L'administration d'État décentralisée***

Après les événements de 1989, des efforts ont été faits sur le plan législatif pour diminuer la représentation du centre au niveau local. Cela s'est fait par le biais de la loi sur les collectivités locales et l'administration locale (Journal officiel n° 77 du 17 septembre 1991 ; divers amendements lui ont été apportés depuis, dont le plus récent figure au Journal officiel n° 130 du 5 novembre 1998). Selon la constitution le territoire de la république est divisé en municipalités et en régions. D'autres unités administratives territoriales et d'autres organes autonomes peuvent être créés par la loi.

La Bulgarie comporte neuf régions. Ce sont des unités administratives territoriales qui sont chargées de conduire la politique régionale, de mettre en œuvre la politique de l'État au niveau local et d'assurer la coordination des intérêts nationaux et locaux.

Chaque région a à sa tête un gouverneur qui est nommé par le gouvernement. Il est assisté par un gouverneur régional adjoint nommé par le premier ministre et par une administration régionale. Le gouverneur assure la mise en œuvre de la politique de l'État, veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, fait régner la loi et l'ordre public, et exerce un contrôle administratif sur les actes des autorités municipales.

C'est le gouverneur régional qui définit les fonctions et le nombre du personnel composant l'administration régionale. Celle-ci comporte habituellement six unités administratives traitant respectivement de la politique de l'État et du développement territorial, du patrimoine de l'État, des affaires juridiques, de la préparation à la défense et à la mobilisation, de la défense civile et des services et subventions d'ordre administratif et économique. Elle a en moyenne un effectif d'une cinquantaine d'agents au total.

Le gouverneur régional exerce un pouvoir de supervision sur les unités décentralisées des ministères opérationnels, et notamment sur les services régionaux du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Réforme agraire, du ministère du Développement régional et des Travaux publics, du ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Santé.

Les organes centraux de l'État et leurs représentants locaux n'exercent un contrôle sur la légalité des actes des organes des collectivités locales que lorsqu'ils y sont autorisés par la loi.

### **5.2. *L'administration régionale***

Il n'existe pas en Bulgarie d'autorité régionale élue.

### **5.3. *Les collectivités locales***

Les municipalités sont les unités administratives territoriales de base où se pratique l'autonomie locale. Cela résulte de la loi sur les collectivités locales et l'administration locale (Journal officiel n° 77 de 1991 et amendements ultérieurs).

Les municipalités sont des personnes morales. Elles peuvent s'associer pour résoudre des problèmes communs, par exemple la fourniture de services collectifs. Lorsque plus des deux tiers des municipalités forment une association, celle-ci est considérée comme une association nationale.

Les citoyens participent à la gestion de la municipalité à la fois par l'intermédiaire des organes des collectivités locales qu'ils élisent et de façon directe, par le référendum ou l'assemblée générale de la population. La démarcation d'une municipalité est déterminée par un référendum de la population.

Aux termes de la loi sur les élections locales (Journal officiel n° 66 du 25 juillet 1995) les citoyens de la République de Bulgarie qui ont une adresse permanente dans une circonscription ont le droit d'élire les conseillers municipaux, et dans le cas des arrondissements de municipalités, les conseillers et les maires. Le droit d'être élu conseiller ou maire appartient aux citoyens qui ont une adresse permanente dans la circonscription correspondante. L'élection des conseillers municipaux et des conseillers d'arrondissement se fait au scrutin proportionnel, et celle des maires au scrutin majoritaire.

L'organe d'autonomie locale de la municipalité est le conseil municipal élu directement par la population pour un mandat de quatre ans. Le maire est l'organe du pouvoir exécutif dans la municipalité. Il est élu par le conseil municipal pour un mandat de quatre ans.

Les fonctions essentielles du conseil municipal sont les suivantes : déterminer la politique municipale en ce qui concerne le développement, la préservation de l'environnement, et les activités relatives à la santé, les affaires sociales, l'éducation et la culture ; établir sa propre structure (en créant par exemple des commissions permanentes ou temporaires) ; définir la structure et les fonctions de l'administration municipale ; adopter le budget municipal ; établir des redevances locales ; et enfin prendre des décisions en ce qui concerne la gestion du patrimoine municipal et des entreprises et sociétés commerciales de la municipalité. La municipalité a droit à une propriété qui lui est propre, et qu'elle utilise dans les intérêts de la communauté locale.

Les municipalités disposent d'un budget autonome et elles les gèrent en toute indépendance dans le cadre de la loi sur les budgets municipaux adoptée en 1998. La relation entre les budgets locaux et le budget de l'État est régie par la loi organique sur le budget (Journal officiel n° 67 de 1991). Des fonds de l'État peuvent être mis à la disposition des municipalités sous forme de dotations, de subventions ou de transferts d'une part des recettes de l'État. Le montant des fonds de l'État alloués aux collectivités locales et les modalités de leur affectation sont déterminés par la loi de finances de chaque année.

Un conseil municipal peut contester devant le juge tout acte portant atteinte à ses droits.

Le nombre des municipalités à la date de septembre 1998 était de 262, mais il a tendance à augmenter.

La capitale de la Bulgarie et les villes de plus de 300 000 habitants sont partagées en arrondissements. Chaque arrondissement a un maire et un conseil élus au suffrage direct.

On est en train à l'heure actuelle d'amender la loi sur le découpage administratif et territorial de la République de Bulgarie (Journal officiel n° 63 de 1995). Le programme législatif du gouvernement envisage également d'introduire des amendements dans la loi sur les budgets municipaux.

## **6. La gestion du personnel**

### **6.1. *Les bases juridiques et les principes de la fonction publique***

D'après la constitution, les fonctionnaires de l'État servent la volonté et les intérêts de la nation. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent n'avoir que la loi pour guide et être politiquement neutres.

Le code du travail (Journal officiel n° 26 et n° 27 de 1986, ultérieurement amendés à une vingtaine de reprises) et la loi sur l'administration (Journal officiel n° 130 de 1989) sont les principaux fondements juridiques sur lesquels repose actuellement le système de l'emploi public.

Le code du travail assure des conditions justes et équitables pour tous les salariés et définit les obligations générales qui leur incombent. Il accorde plus de place aux droits formels des travailleurs qu'aux normes de qualité, à l'intérêt que manifestent les employeurs pour l'efficacité ou à la primauté du droit.

Une loi sur la fonction publique en est maintenant à sa seconde lecture à l'assemblée nationale. Cette loi fixe les principes essentiels régissant la fonction publique, et établit une distinction entre « agents publics ordinaires » et « fonctionnaires ». Le statut, les postes et les missions des conseillers politiques sont également définis. La loi sur la fonction publique a pour objet de relever le niveau professionnel du personnel de façon à en améliorer les performances, et elle accorde un certain degré d'indépendance aux fonctionnaires qui détiennent des pouvoirs publics de façon à empêcher les abus politiques et autres embûches d'une mauvaise gestion. Une fois adoptée la loi permettra au gouvernement d'adapter l'administration publique à de nouveaux besoins — par exemple pour opérer des restructurations, diminuer les coûts ou redéployer du personnel d'une partie de la fonction publique à une autre. La loi vise à légitimer l'administration aux yeux de la société, et à amener les citoyens, et d'autres catégories d'agents de l'État, à accepter les caractéristiques propres à une fonction publique professionnelle. Elle est également destinée à accroître l'attrait d'une carrière dans le secteur public.

## **6.2. La gestion du personnel**

La responsabilité politique de la définition d'un mode de gestion du personnel incombe au gouvernement. La nouvelle loi sur l'administration publique et la loi sur la fonction publique, qui n'a pas encore été adoptée, confèrent les pouvoirs réglementaires indispensables à la garantie d'une mise en œuvre efficace des instruments de pilotage relatifs à la fonction publique.

Le ministre de l'administration publique disposera de l'autorité nécessaire pour formuler des directives sur les exigences et les normes propres à la fonction publique. Il bénéficiera à cet effet du concours d'une unité administrative au sein du gouvernement.

Le ministre de l'administration publique sera en outre chargé de la politique générale du personnel. Il aura le pouvoir de coordonner et de superviser les secrétaires généraux des ministères, qui sont les fonctionnaires d'administration centrale ayant le rang le plus élevé. Chaque année les fonctionnaires des administrations centrales feront l'objet d'une évaluation. Le ministre de l'administration publique présentera au gouvernement un rapport annuel sur la fonction publique.

Une commission de la fonction publique placée auprès du gouvernement aura la responsabilité de définir des lignes directrices sur la façon dont les normes devront être appliquées dans chaque ministère, d'en suivre la mise en œuvre et d'élaborer des procédures communes.

Au sein de chaque administration centrale le recrutement, l'avancement et la révocation des fonctionnaires relèvent des instances dirigeantes de chaque organisme. A partir de 1999 cette fonction devra être exercée en conformité avec les nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'administration publique.

Il n'existe pas au centre du gouvernement de budget unique de formation, mais chaque ministère dispose de moyens financiers pour assurer la formation des fonctionnaires.

## **7. La supervision et le contrôle de l'administration**

### **7.1. La supervision et le contrôle internes**

La supervision et le contrôle internes de l'administration sont essentiellement réalisés par les autorités administratives hiérarchiquement supérieures et les corps d'inspection.

L'autorité administrative supérieure exerce un contrôle interne sur l'administration en s'appuyant sur l'existence de liens de subordination. Au centre du gouvernement, les trois vice-premiers ministres supervisent les organismes d'État qui dépendent directement du gouvernement. De leur côté les ministres exercent la même supervision vis-à-vis des autorités qui leur sont subordonnées et des entreprises publiques dont ils ont la responsabilité.

Au niveau local le gouverneur régional et les unités locales des organismes centraux de l'État ont également à remplir des fonctions de supervision et de contrôle. Comme il n'existe pas toujours de corps d'inspection à l'échelon régional ou local, les tâches d'inspection sont généralement accomplies par des unités spécialisées des ministères et autres organes centraux de l'État.

Le contrôle financier interne incombe essentiellement au ministère des Finances.

### **7.2. L'audit et le contrôle externes**

Le Service d'audit de l'État (SAE) exerce son activité en toute indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Il comporte un président et dix membres nommés par l'assemblée nationale pour un mandat de neuf ans. Le SAE examine le budget de l'État, les budgets municipaux et les autres budgets approuvés par l'assemblée nationale sous l'angle de la légalité et de l'opportunité de leur exécution. Il présente à l'assemblée nationale, un an au plus tard après la clôture de l'année budgétaire, des rapports sur l'exécution du budget de l'État et sur celle des dépenses de la Banque nationale bulgare concernant l'année précédente.

Les activités du SAE se limitent essentiellement au contrôle de la légalité et de l'honnêteté des opérations.

### **7.3. Les voies de recours du public**

Les tribunaux exercent le contrôle de la légalité des actes juridiques et des actions de l'administration. Les citoyens et les personnes morales peuvent intenter un recours à l'encontre de tous les actes juridiques administratifs qui les concernent, sous réserve des exceptions prévues par la loi. La cour administrative suprême exerce le contrôle judiciaire en dernier ressort de l'application stricte et uniforme des lois dans la juridiction administrative. Les citoyens peuvent en première instance saisir les tribunaux de district. La cour administrative suprême peut réviser les arrêts rendus par les tribunaux de district. La cour administrative suprême statue sur tous les litiges concernant la légalité des actes juridiques émanant du gouvernement et des ministres et des autres actes indiqués par la loi.

A l'heure actuelle presque tous les organes de l'exécutif ont des départements auprès desquels les citoyens peuvent déposer un recours, et qui sont régis par des arrêtés propres à chaque organe. Il n'existe pas de médiateur ou organisme similaire.

La cour constitutionnelle donne des interprétations de la constitution obligatoires pour tous ; elle se prononce sur les demandes visant l'établissement de l'inconstitutionnalité des lois et des autres actes de l'assemblée nationale ainsi que des actes du président ; elle règle les litiges relatifs à la compétence entre

l'assemblée nationale et le gouvernement ainsi qu'entre les organes des collectivités locales et les organes exécutifs centraux ; elle statue sur la conformité à la constitution des accords internationaux conclus par la République de Bulgarie préalablement à leur ratification, ainsi que sur la conformité des lois aux normes universellement reconnues du droit international et aux accords internationaux auxquels la Bulgarie est partie ; elle statue sur les litiges relatifs au caractère constitutionnel des partis et des associations politiques ; elle statue sur les litiges relatifs à la légalité de l'élection du président et du vice-président ; elle statue sur les litiges relatifs à la légalité de l'élection des membres de l'assemblée nationale ; et elle statue sur les mises en accusation prononcées par l'assemblée nationale contre le président ou le vice-président.

La cour constitutionnelle est saisie sur l'initiative d'au moins un cinquième des membres de l'assemblée nationale, sur celle du président, du gouvernement, de la cour suprême de cassation, de la cour administrative suprême ou du procureur général. Les conflits de compétence concernant les relations avec les organes exécutifs centraux peuvent également lui être soumis par les conseils municipaux. Les citoyens ne peuvent pas saisir directement la cour constitutionnelle.

La constitution prévoit pour les citoyens un droit à la liberté d'information. Plusieurs lois contiennent des dispositions précisant les droits en la matière, comme la loi sur l'environnement, la loi sur le pouvoir régional, la loi sur la statistique, la loi sur la Banque nationale et la loi sur le Service d'audit de l'État.

On pense que dans le courant de l'année 1999 une loi régissant les droits des citoyens à la liberté de l'information sera adoptée.

## **8. La gestion de l'adhésion à l'Europe**

### ***8.1. Le cadre institutionnel de la définition des politiques relatives à l'intégration européenne***

Le gouvernement représente l'instance décisionnelle la plus haute en matière de la définition des politiques relatives à l'Union européenne. Le gouvernement organise normalement une réunion mensuelle sur les questions d'intégration européenne. Ces questions peuvent en outre être mises à l'ordre du jour par la procédure normale d'établissement de l'ordre du jour. Il n'existe au niveau gouvernemental aucun système institutionnalisé de sous-commissions.

Le gouvernement constitue le seul organe légitime de prise de décision sur les questions d'intégration européenne. Il existe toutefois dans ce domaine un mécanisme centré autour du ministre et du ministère des Affaires étrangères. La structure de coordination des questions d'intégration européenne fait intervenir le Conseil de l'intégration européenne (CIE). Le CIE est composé des vice-ministres chargés de l'intégration européenne, des vice-présidents de la plupart des autres organes de l'exécutif, du collaborateur du président chargé de la politique étrangère, et des représentants d'autres institutions mentionnées expressément comme la banque nationale. Les décisions prises au sein de ce conseil ont valeur d'avis pour le ministre des affaires étrangères et ne lient pas les ministères et autres institutions qui y sont représentés. Le CIE bénéficie sur le plan administratif du concours du département de l'intégration européenne du ministère des Affaires étrangères.

Le mécanisme de coordination comprend également le comité interministériel de l'intégration européenne, qui réunit les responsables des unités d'intégration européenne ou, en l'absence de telles unités, les fonctionnaires en charge de l'intégration européenne dans les ministères. Le comité sert d'instance préparatoire au CIE, et joue également le rôle de forum de discussion des problèmes que rencontrent les unités d'intégration européenne dans les différentes parties de l'administration. Toutes les questions qui ne peuvent être réglées au niveau du comité remontent au CIE.

Tout un système de groupes de travail a été mis en place au titre de ce mécanisme de coordination. On en compte actuellement une trentaine, qui couvrent les différents domaines du processus d'évaluation (« screening ») de l'acquis communautaire préparatoire aux négociations à venir en matière d'adhésion. Ces groupes de travail sont constitués par le CIE sur proposition du département de l'intégration européenne du ministère des Affaires étrangères. La gestion de chaque groupe de travail est attribuée au ministère opérationnel compétent, qui en assure la présidence et lui fournit son secrétariat. La direction de l'intégration européenne au ministère des Affaires étrangères est représentée dans tous les groupes de travail. Ces derniers ont vu leurs tâches, à savoir l'élaboration de projets de loi concernant l'harmonisation de la législation, définies lors d'une réunion du CIE du 18 septembre 1997. Les groupes de travail prendront également une part active au processus d'évaluation de l'acquis. Chaque groupe désignera cinq personnes pour y participer.

La principale structure d'appui du système décisionnel relatif à l'intégration européenne est le département de l'intégration européenne au ministère des Affaires étrangères. Ses effectifs se montent actuellement à 22 personnes, mais ce chiffre devrait s'accroître dans un proche avenir. Ses fonctions essentielles consistent à organiser et à piloter la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'adhésion à l'UE, à gérer les structures créées dans le cadre de l'Accord d'association de la Bulgarie, à conduire le processus d'évaluation (« screening »), à assurer le secrétariat de la CIE et du comité interministériel, de nourrir les réflexions du ministère des Affaires étrangères, de participer à tous les groupes de travail, et à gérer le processus de coordination de l'aide .

## **8.2. *La gestion de l'harmonisation des lois***

Le ministère de la Justice et de l'Intégration du droit européen (MJIDE) est l'organisme chargé de gérer et de coordonner l'harmonisation des lois. Il vient de créer à cet effet un nouveau système de dix groupes d'experts composés de représentants des services juridiques des ministères opérationnels. Ces groupes auront pour tâche d'aider à l'accomplissement du travail de contrôle de conformité confié au MJIDE en émettant un avis sur l'émission des certificats de conformité. Le ministère compte également utiliser les groupes d'experts pour débattre des questions concernant l'harmonisation des lois.

La structure d'appui est assurée par le département de l'intégration européenne du MJIDE, qui est en train de renforcer son rôle de soutien du processus d'harmonisation des lois. C'est également lui qui a coordonné la mise au point du Programme national d'adoption de l'acquis, et le ministère des Affaires étrangères a détaché auprès de lui deux fonctionnaires pour l'aider et pour assurer une coordination. La désignation du vice-ministre de la Justice comme point de contact national bulgare en matière de création institutionnelle va encore renforcer l'importance de ce département, qui épaulera le vice-ministre dans ses nouvelles attributions. Le département emploie actuellement 15 personnes.

## **8.3. *La mise en œuvre de l'acquis communautaire***

Le gouvernement a approuvé en mars 1998 le Programme national d'adoption de l'acquis. Conformément aux exigences de la Commission européenne, le programme décrit de façon assez détaillée les actions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans le Partenariat pour l'adhésion. Un examen fouillé de l'acquis (évaluation ou « screening ») a commencé en avril 1998. Le ministère de la Justice et de l'Intégration du droit européen coordonne les activités menées au titre de ce programme.

Le conseil législatif du ministère de la Justice et de l'Intégration du droit européen et le département juridique du secrétariat général du gouvernement coordonnent et contrôlent certaines de ces activités par le biais des procédures de préparation des textes de loi.

La loi sur les actes juridiques qui a été récemment soumise à l'assemblée nationale inclut l'obligation de vérifier la conformité des lois et autres textes normatifs à la législation de la CE. Lorsqu'un projet de texte est soumis au gouvernement, il faut administrer la preuve écrite qu'il est en harmonie avec la législation de la CE. Dans tous les cas on doit annexer au texte une déclaration du conseil législatif du ministère de la Justice et de l'Intégration du droit européen et du département juridique du secrétariat général du gouvernement présentant des commentaires sur la conformité du projet au droit de la CE et/ou sur la mise en œuvre de l'acquis.

## **9. Les plans de réforme et de modernisation**

Le programme du gouvernement bulgare intitulé *Bulgarie 2001* présente la réforme de l'administration publique comme une importante priorité. Il envisage une réforme complète de l'administration d'État en conformité avec ce qu'impose la constitution et avec les normes contemporaines en matière de création d'institution.

En procédant à la mise en œuvre du programme *Bulgarie 2001* le gouvernement a approuvé en mars 1998 la Stratégie de création d'un système administratif moderne dans la République de Bulgarie. Cette stratégie fait partie intégrante de la Stratégie nationale de pré-adhésion de la Bulgarie.

Pour atteindre ses objectifs la stratégie envisage que le gouvernement soumette à l'approbation de l'assemblée nationale plusieurs projets de loi : loi sur l'organisation de l'administration, loi sur la fonction publique, loi sur l'accès à l'information, loi sur les actes juridiques, et loi amendant la loi sur les marchés publics. Comme on l'a signalé, la majorité de ces lois ont déjà été soumises à l'assemblée nationale. C'est pourquoi les principales questions actuellement à l'étude portent sur la mise en œuvre des nouvelles lois et l'adoption des décrets d'application nécessaires.

Le ministre de l'administration publique a été chargé de la gestion d'ensemble de la réforme administrative. On projette de créer à cet effet une unité spéciale au sein de l'appareil gouvernemental. On va parallèlement mettre en place une commission de l'administration d'État qui aura pour tâche de superviser la gestion des carrières des fonctionnaires.



10. *Statistiques essentielles*

10.1. *Données budgétaires*

**Dépenses totales de l'État**  
(en millions de leva bulgares)

	Budget consolidé		dont : Budget de l'État	
	Loi de finances 1998	Dépenses estimées 1998	Loi de finances 1998	Dépenses estimée 1998
Dépenses totales	7 568 559,6	8 187 573,5	4 169 771,4	4 451 916,1
Dépenses	7 557 593,3	8 167 721,1	3 268 812,7	3 276 712,5
Dépenses en capital	309 641,5	621 554,8	123 398,1	264 533,7
Consommation	7 247 951,8	7 546 166,3	3 145 414,6	3 012 178,8
Transferts	-10 966,3	-19 852,4	-900 958,7	-1 175 203,6
dont :				
• Sécurité sociale			-198 581,5	-335 334,6
• Budgets locaux (net)			-434 913,2	-561 506,4
Déficit	-400 310,0	218 445,8	-610 826,1	-105 783,7
PIB	23 180 300,0	22 429 700,0		

**Budget de l'État et des institutions centrales**  
(en milliers de leva bulgares)

<b>Principales institutions centrales</b>	<b>Dépenses</b>	
	<b>Loi de finances 1998</b>	<b>Dépenses estimées</b>
Assemblée nationale	171 154,00	171 233,31
Institut national des statistiques	50 839,58	50 487,90
Radio nationale bulgare	165 031,21	165 439,20
Télévision nationale bulgare	212 512,54	213 174,66
Agence d'information bulgare	11 050,00	11 050,00
Service de la Présidence	24 962,91	24 982,64
Gouvernement	57 733,77	95 388,07
Archives (service central)	19 639,91	19 800,47
Hôpital Lozenets	61 512,57	61 719,63
Agence des investissement étrangers	139 767,00	140 316,00
Commission des échanges et des marchés de produits de base	366 027,00	474 247,00
Agence nationale des économies d'énergie	194 590,00	194 968,00
Cour constitutionnelle	580 873,00	580 873,00
Comité de protection de la concurrence	478 798,00	480 826,00
Ministère des Affaires étrangères	669 578,57	669 578,57
Ministère des Finances	38 982,23	39 091,32
Surveillance financière de l'État	46 446,46	55 308,63
Administration fiscale	386 590,46	498 800,10
Département des douanes	209 200,00	219 584,31
Agence d'analyses et de prévisions économiques	225 180,00	226 122,00
Ministère du Travail et de la Politique sociale	44 973,37	138 159,81
Ministère de la Culture	283 282,05	290 207,02
Ministère de l'Industrie	68 696,89	68 892,90
Ministère du Développement régional et des Travaux publics	296 786,04	357 180,71
Département des routes	377 685,92	377 685,92
Ministère de l'Éducation et de la Science	1,04E+08	1 117 239,04
Banque centrale des cultures cellulaires et des micro-organismes industriels	93 220,00	94 066,00
Agence nationale d'évaluation et d'accréditation	178 483,00	178 935,00

Principales institutions centrales	Dépenses	
	Loi de finances 1998	Dépenses estimées
Ministère de la Santé	1,62E+08	1 652 809,47
CHU St. Ekaterina	46 091,97	46 155,59
CHU Alexandrovska	126 577,29	127 103,69
CHU d'orthopédie — Gorna Bania	1 863 410,00	1 869 902,00
CHU des enfants malades	22 112,56	22 232,01
CHU St. Anna	13 275,00	14 044,25
CHU de la reine Joanna	57 197,30	57 500,40
CHU de maternité	31 678,81	31 809,93
CHU neuropsychiatrique du kilomètre 4	13 316,93	13 397,76
CHU St. Ivan Rilski	19 671,39	19 790,59
CHU d'endocrinologie et de gérontologie	12 380,00	12 445,08
CHU psychiatrique St. Sofia	13 345,70	13 424,76
Ministère des Transports	218 058,77	264 925,13
Écoles professionnelles de la Société nationale des chemins de fer	627 934,00	634 056
Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Réforme agraire	359 174,28	362 063,35
Ministère de l'Environnement et de l'Eau	80 483,08	80 704,27
Comité de l'énergie	35 383,13	36 616,25
Comité pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire	12 288,60	12 311,63
Ministère de la Justice et de l'Intégration du droit européen	15 895,74	17 007,58
Ministère du Commerce et du Tourisme	92 092,26	91 654,80
Comité national du commerce	715 827,00	720 347,00
Comité de normalisation et de métrologie	34 004,24	48 307,39
Comité des postes et télécommunications	32 178,74	32 265,81
Comité de la jeunesse et des sports	18 658,79	18 778,47
Académie d'agriculture	473 813,68	430 149,26
Bureau des brevets de la République de Bulgarie	15 093,10	19 324,26
Commission d'évaluation de l'enseignement supérieur	55 396,00	86 679,00
Centre d'études européennes	16 434,00	16 434,00
Agence d'aide humanitaire à l'étranger	142 950,00	143 506,00
Agence des bulgares expatriés	226 490,00	226 997,00
Agence de privatisation	811 751,00	816 382,00

## ***10.2. Données sur le personnel***

Il est très difficile de fournir des chiffres corrects car la loi sur la fonction publique n'est pas encore entrée en vigueur, et il n'existe pas de données statistiques sur le nombre de « salariés ordinaires » ou de « fonctionnaires », ou sur la répartition des effectifs en fonction du grade.

Au centre du gouvernement, c'est-à-dire au gouvernement proprement dit, aux ministères et aux organismes d'État subordonnés, il y a approximativement 3 700 fonctionnaires, 2 700 techniciens et 100 collaborateurs politiques.

Les administrations régionales emploient au total environ 4 200 personnes.