



Strasbourg, le 15 mars 1999

<cdl\doc\1999\cdl\14-F>

Diffusion restreinte  
**CDL (99) 14**  
Or. Fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET D'AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LA  
FONCTION PUBLIQUE DE LA REPUBLIQUE  
DE BULGARIE**

**Préparé  
sur la base des commentaires  
annexés de:**

**M. Michel HERBIET (Belgique)  
Mr Kaarlo TUORI (Finlande)**

## **I. Introduction**

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a été saisie par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe concernant la loi de la République de Bulgarie «sur la fonction publique». Lors de la 37ème réunion plénière, qui a eu lieu en décembre 1998, la Commission de Venise a eu un échange de vue sur le projet, sur la base des avis préliminaires des rapporteurs.

Suite à l'information reçue de la part des autorités bulgares les rapporteurs ont résumé leur travail sur la base du nouveau projet transmis par les autorités du pays en question.

Le présent avis a été établi sur la base du texte fourni par le parlement de la Bulgarie en janvier 1999. Le projet de loi proposée pour la deuxième lecture à l'Assemblée Nationale a subi un nombre des changements par rapport à la version initialement soumise à la Commission de Venise.

Le présent avis regroupe les principales observations faites par les rapporteurs. Une analyse plus technique du texte de la loi sur la fonction publique est faite dans les avis individuels des rapporteurs joints en annexe au présent avis.

## **II. Remarques générales sur le texte dans son ensemble.**

1. Le texte examiné présente les grands systèmes généraux de l'administration, définit les principales règles de son organisation ainsi que le statut et les règles de désignation des agents de l'administration dans son ensemble.

On doit noter tout d'abord que les grandes règles applicables à la fonction publique bulgare sont disséminées dans différents textes législatifs et réglementaires qui se recoupent pour partie.

Ainsi les principes fondamentaux qui gouvernent l'administration sont énoncés à l'article 2 (1) de la loi sur l'administration et reproduits dans des termes presque identiques à l'article 19 du projet, consacré aux devoirs des agents. Il en est de même des dispositions relatives au pouvoir de nomination des agents (article 9 (2)), au principe de leur responsabilité (article 2 (5)) et leurs positions (article 12 (1)).

2. Les règles d'organisation et de fonctionnement sont arrêtées dans des «Codes d'organisation» adoptées par le Conseil de Ministres<sup>1</sup> pour chaque ministère sans qu'aucune définition des concepts utilisés ne soit clairement arrêtée dans un texte de base.

Il résulte du texte de projet en question que la Bulgarie entend établir un régime de fonction publique pour ces agents et dans ce contexte elle doit clairement déterminer son choix entre deux systèmes, celui de la carrière ou celui de l'emploi. Le texte du projet ne permet pas définir clairement quel est le choix du législateur bulgare. En ce rapprochant assez nettement du système de carrière, les concepts utilisés dans le

---

<sup>1</sup> Voir page 2 de l'avis du Prof. Herbiet qui apparaît en annexe 1 au présent avis consolidé.

projet tels ceux de fonctionnaires, de catégories, de rangs, de groupes et de positions ne sont pas définies avec suffisamment de rigueur pour éviter toute confusion avec un système d'emplois.

3. Le projet de la loi présente aussi un problème d'absence d'équilibre entre les provisions générales comme les principes fondamentaux qui devraient être respectés par les fonctionnaires et des provisions techniques et très détaillées sur les droits économiques et sociaux de ceux-ci.

En principe la loi ne devrait que consacrer les droits et principes essentiels et s'en remettre à un organe réglementaire, par exemple le Conseil de Ministres, pour adopter les mesures d'exécution et de détail. Il y va d'une simple question d'efficacité : les modalités d'application d'un statut doivent pouvoir être adaptées facilement et rapidement et ne pas nécessiter une intervention législative.

### III. Problèmes soulevés par des articles précis de la loi.

4. Le projet divise les fonctionnaires en deux catégories – «head servants» et «experts» (article 5). Il n'est pas claire quel est le motif d'une telle distinction sur le plan juridique. Le Conseil de Ministres est appelé par l'article 2 (2) à déterminer l'appellation des différentes positions des fonctionnaires, leur répartition en groupes et rangs. La question qui se pose est de savoir si le «groupe» est en relation avec les catégories mentionnées dans l'article 5.

La répartition des principes à respecter par les agents dans l'exercice de leurs fonctions entre les articles 4 et 19 ne semble pas justifiée. En même temps ces articles ne font que répercuter les dispositions de l'article 2 (1) de la loi sur l'administration. Le projet gagnerait en homogénéité si toutes ces dispositions étaient regroupées dans un même chapitre consacré aux devoirs des agents.

5. Il est regrettable que la nouvelle version de la loi n'ait pas conservé les principes d'accessibilité et transparence (openness) du projet précédent. Dans le nouveau texte ils sont remplacés par le principe de «stabilité». Cela pourrait constituer un affaiblissement de la position des citoyens vis-à-vis l'administration publique, d'autant plus que l'accès à l'information constitue un droit garanti par l'article 41 (2) de la Constitution de Bulgarie.

L'absence de ces principes peut même donner lieu à une violation de la norme constitutionnelle susmentionnée. L'article 25 (1) oblige le fonctionnaire de respecter la confidentialité. En même temps c'est l'autorité responsable qui détermine quelle information doit être considérée comme confidentielle (article 25 (2)). Dans ce cas, il est entièrement du ressort de l'administration de déterminer la confidentialité d'une information quelconque - ce qui est contraire à la logique de la norme constitutionnelle<sup>2</sup>.

6. Un problème important peut être relevé en relation avec le chapitre X relatif au contrôle de la bonne application du statut des fonctionnaires. Ce chapitre crée un

---

<sup>2</sup> Cette situation pourrait être remédiée par l'adoption d'un acte législatif spécifique relatif à l'information.

organe de contrôle interne à l'administration : la «Commission Administrative de l'Etat »<sup>3</sup>.

Selon l'article 128, cet organe exerce sa compétence en collaboration avec le Conseil des Ministres, qui détermine sa composition sur proposition du Ministre qui a l'administration publique dans ses attributions. La désignation de ses membres semble donc devoir être fortement politisée. Dans la mesure où sa structure et ses activités sont aussi définies par un règlement du Conseil de Ministres, on peut douter de la nécessaire indépendance de ce corps vis-à-vis du pouvoir politique. Son rôle exact et l'étendue de son pouvoir n'apparaissent pas clairement dans l'article 131.

L'article 135 reconnaît de plus à cet organe le pouvoir de formuler des directives et de donner des injonctions aux autorités responsables des nominations ce qui pourrait favoriser la politisation de la fonction publique.

Dans ce contexte une institution de contrôle semblable à celle d'un Ombudsman serait plus appropriée que la Commission administrative telle qu'elle apparaît dans le texte examiné.

---

<sup>3</sup> « State Administrative Commission » d'après la traduction du projet de la loi transmis par les autorités bulgares.