

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 24 novembre 2021

CDDG(2021)16
Point 3.2 de l'ordre du jour

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

Etude sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional

Préparée dans le cadre des travaux du CDDG sur un projet de
Recommandation du Comité des Ministres sur le sujet

Réalisé avec le concours de
M. Arnaud DURANTHON
Maître de conférences de droit public à l'Université de Strasbourg
Expert pour le Conseil de l'Europe

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
SITUATION DES TERMES ET DES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE.....	3
1. Circonscription du périmètre et définition des termes de l'étude	4
1.1 La redevabilité démocratique	4
1.2 Élus et organes électifs locaux et régionaux	6
2. État des travaux du Conseil de l'Europe	7
2.1 Les sources conventionnelles	7
2.2 Les Recommandations	9
2.3 Les autres sources utiles	12
3. Méthodologie de l'étude	13
4. Catégorisation et schéma général des mécanismes de redevabilité	14
ÉLEMENTS SYNTHÉTIQUES D'ANALYSE SUR LA BASE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE.....	17
1. La redevabilité démocratique comme concept synthétique des modes de reddition de comptes par les élus	17
2. L'identification des destinataires des mécanismes de redevabilité	19
3. État des lieux général des formes de redevabilité	21
3.1 Les formes de redevabilité généralement reconnues	21
3.2 Les formes de redevabilité plus sujettes à variation	24
ANNEXE	35

SITUATION DES TERMES ET DES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

1. Dans le cadre de ses travaux, le Comité Européen sur la Démocratie et la Gouvernance a été chargé de préparer un projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relatif aux mécanismes de redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional.
2. Cet effort fait suite à différentes initiatives menées au sein du Conseil de l'Europe sur le sujet, dans un contexte de développement croissant, à l'échelle européenne, de la défiance des citoyens face au fonctionnement de leurs démocraties.
3. Or, si la démocratie s'est établie en Europe sous la forme d'une démocratie représentative, elle ne saurait s'arrêter à la simple désignation d'élus chargés, le temps d'un mandat, de gérer les affaires publiques. Au cœur du projet libéral de la démocratie se trouve en effet également la liaison du pouvoir à la responsabilité, qui tend à appeler à la mise en œuvre d'un principe simple : celui qui a le pouvoir doit rendre des comptes.
4. Pour aussi simple que soit le principe, sa mise en œuvre est en revanche des plus délicates. Si rendre des comptes constitue, pour un élu, un impératif démocratique essentiel, l'opération de ce principe fait face à de nombreuses questions qu'il est délicat de résoudre :
 - qui doit rendre des comptes ?
 - à qui ?
 - dans quel but ?
 - selon quelles procédures ?
 - dans quelle temporalité ?
 - pour quels types de faits ?
 - selon quel cadre principiel de contrôle ?
 - avec quelles conséquences ?
5. À ces questions générales s'associent, par ailleurs, des questionnements plus spécifiques sur la question de savoir jusqu'où les formes de redevabilité peuvent coexister avec le principe de la démocratie représentative – c'est-à-dire, pour le dire plus clairement, celle de savoir à quel moment ces mécanismes conduisent à des formes de mandat impératif ou quasi-impératif qui annihilent la dimension représentative selon laquelle se sont très largement construites les démocraties européennes à l'échelle locale et régionale.
6. À la grande difficulté intrinsèque de l'ensemble de ces questions s'ajoute la pluralité des droits, usages et traditions des pays formant le Conseil de l'Europe, qui rend difficile, voire impossible la définition d'un cadre unique de prescription des formes de redevabilité des élus et organes électifs au niveau local. Aussi la mise en œuvre d'une recommandation en la matière ne peut-elle passer que par la définition d'un cadre général tendant à fonder l'exigence de mécanismes de redevabilité et à en établir les principes fondamentaux.

7. La présente étude, pour sa part, a pour ambition de tracer quelques lignes d'interprétation des différents mécanismes de redevabilité, au regard notamment de l'expérience individuelle de différents pays du Conseil de l'Europe. Son objet consiste ainsi à dessiner, entre les lignes de la Recommandation, quelques lignes de force permettant au lecteur de compléter sa compréhension des enjeux, mécanismes et finalités des mécanismes de redevabilité des élus et organes élus à l'échelle locale et régionale. L'étude de la signification et de la portée de la recommandation pourra ainsi être renforcée par la lecture de ce rapport qui, s'il ne prétend pas à l'exhaustivité ni à dessiner une lecture et une typologie officielles ou incontestables des mécanismes de redevabilité à l'échelle locale et régionale, s'emploie néanmoins à proposer au lecteur un cadre analytique et systématique grâce auquel les grands enjeux de la question peuvent être soulignés.

1. Circonscription du périmètre et définition des termes de l'étude

8. La présente étude a accompagné l'élaboration d'un projet de Recommandation du Comité des Ministres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional.
9. Alors qu'en anglais la notion de « accountability » ne soulève pas de problèmes particuliers en ce qui concerne son sens et donc sa portée ainsi que le périmètre d'un texte en la matière, le terme équivalent de « responsabilité » qui est communément utilisé en français (et utilisé par le mandat du comité CDDG pour désigner les travaux à mener en la matière) est apparu trop restrictif. En français, la notion de « redevabilité » a donc été préférée car plus attractive et mieux à même de permettre la synthèse en un projet unique de différents mécanismes pertinents. Comme cela sera montré, les mécanismes de responsabilité *stricto sensu* forment, à cette aune, une déclinaison spécifique de la redevabilité.

1.1 La redevabilité démocratique

10. La redevabilité démocratique est définie par le projet de Recommandation comme la qualité de celui ou celle qui « *à la volonté et la capacité d'assumer la responsabilité de ses décisions, de rendre compte et d'expliquer ces décisions, et d'être prêt à être interrogé sur ces décisions, ainsi que d'accepter toute sanction proportionnée à l'encontre de décisions ou omissions inappropriées* ». Il s'agit par là de poser l'obligation d'un élu, d'un organe d'une collectivité ou d'une collectivité de rendre compte de ses activités et d'accepter les conséquences que la loi prévoit à la survenance de certains faits ou situations. La redevabilité constitue ainsi l'expression de cette exigence libérale de la démocratie cherchant à relier le pouvoir de l'élu au devoir pour lui de rendre des comptes à ceux qui lui ont donné la légitimité de l'exercice du pouvoir. Si l'on a longtemps pensé cette redevabilité à l'aune d'une « simple » responsabilité juridique, il apparaît qu'une telle approche est impropre à témoigner des nombreuses formes que peut prendre l'exigence, pour l'élu ou l'organe électif, de rendre des comptes.

11. En effet, aux côtés de la responsabilité juridique *stricto sensu*, qui tend à chercher la condamnation pécuniaire ou pénale d'une faute juridiquement qualifiée, d'autres manières de rendre des comptes existent qui participent d'une seule et même exigence démocratique rendant possible leur synthèse. À la responsabilité juridique, il est ainsi possible de relier des formes de redevabilité politique (devant des organes ou devant les électeurs) et de redevabilité gestionnelle (en matière administrative et financière), qui toutes participent à leur manière à une même exigence de redevabilité en ce qu'elles rendent possibles et encadrent des formes de contrôle démocratique de l'action des élus et organes électifs.
12. Le terme « redevabilité démocratique », conçu comme la forme première et générale d'un objectif de reddition de comptes, est ainsi pensé comme résolument attractif en ce qu'il a pour objet de rassembler en une seule et même approche des mécanismes que l'on peut avoir tendance à séparer en ce qu'ils ne saisissent *a priori* pas les mêmes types de faits, ne mobilisent pas l'action des mêmes acteurs ou n'ont pas *a priori* le même périmètre d'exigence. S'employant à appréhender ces différents mécanismes comme œuvrant à une même exigence de transparence et de contrôle démocratique, le terme de « redevabilité démocratique » a ainsi vocation à témoigner de la nécessité de penser transversalement, dans l'intérêt des exigences démocratiques, les différents outils permettant le contrôle des élus ou des organes électifs.
13. Pensé comme un « principe » par la Recommandation, et donc comme un objectif général dont la poursuite doit produire des effets pratiques, la redevabilité démocratique se traduit concrètement par la mise en œuvre d'une palette variée et adaptative de solutions juridiques visant à garantir que les élus et organes électifs « assument la responsabilité de leurs décisions » selon un cadre exigeant mais proportionné à la nécessité de protéger le bon fonctionnement des logiques de la démocratie représentative.
14. En ce qui concerne en particulier le caractère « démocratique » de la redevabilité, l'adjectif a lui aussi donné lieu au début des travaux à quelques hésitations quant à ses conséquences sur l'étendue des travaux. Il a toutefois été assez rapidement clair que le CDDG ne devait pas se limiter aux mécanismes inspirés de la démocratie directe qui mettent en prise directe les décideurs et organes élus avec les électeurs et peuvent culminer *in fine* avec le rappel ou la révocation des premiers par les seconds. Le questionnaire utilisé afin de collecter des informations des pays a ainsi cherché à couvrir l'éventail le plus large possible de mécanismes permettant de rendre des comptes.
15. Ce qui prévaut dans le caractère démocratique des mécanismes de redevabilité est la prise en compte des acquis en matière de démocratie dégagés par le Conseil de l'Europe et ses divers organes de travail. L'idée générale sous-jacente est la recherche d'un équilibre entre :
 - d'une part les exigences d'une redevabilité suffisante et effective, telle que prévue notamment par le douzième des 12 Principes sur la bonne gouvernance démocratique (voir [paragraphe 39](#) ci-après), et

- d'autre part la nécessité de pouvoir tirer des conséquences – si nécessaire – de l'action, inaction, conduite de mauvaise foi etc. des décideurs et organes élus, dans le sens de préserver le fonctionnement (démocratique et effectif) des institutions tout en évitant des ingérences ou une insuffisance de garanties dans le traitement objectif et juste d'une situation donnée.

1.2 Élus et organes électifs locaux et régionaux

16. L'annexe du projet de Recommandation désigne comme destinataires des formes de redevabilité démocratique :

- *« celles et ceux élu-e-s directement ou indirectement par les citoyens d'une entité géographique, afin de les représenter. Cela comprend les personnes choisies par d'autres représentants élus pour occuper une fonction au sein d'une autorité locale ou régionale et/ou de son organe exécutif (y compris un conseiller, un maire, un dirigeant, un échevin etc.) »;*
- *« les organes composés exclusivement ou principalement de représentant-e-s élu-e-s, y compris l'assemblée d'une autorité et/ou son organe exécutif et tout sous-comité de cette assemblée / organe exécutif (y compris les conseils, municipalités et districts municipaux, circonscriptions territoriales, comtés, régions, provinces etc.) ».*

17. Par ces définitions, la Recommandation entend en premier lieu concevoir les mécanismes de redevabilité démocratique de la manière la plus générale possible, en visant les élus pris à titre individuel (redevabilité personnelle), mais aussi les organes électifs (redevabilité organique). Il s'agit ainsi de donner à la Recommandation le champ d'application le plus large possible en s'adaptant aux nombreuses et variables combinaisons politiques donnant vie à l'action locale et régionale. La Recommandation a ainsi vocation à cibler l'ensemble des élus, que leur fonction soit d'ordre délibératif ou exécutif, et à faire peser les mécanismes de redevabilité sur la personne ou l'organe à l'origine de la l'acte juridique ou matériel sujet à redevabilité.

18. La Recommandation entend en second lieu viser l'ensemble des collectivités infra-étatiques, que celles-ci soient situées au niveau local – terme désignant le plus souvent les collectivités de niveau infrarégional – ou au niveau régional. À ce titre, la Recommandation assume ainsi une certaine transversalité justifiée par l'identité des enjeux motivant la mise en œuvre de mécanismes de redevabilité, qui ne diffèrent pas fondamentalement selon le niveau géographique d'exercice du pouvoir.

2. État des travaux du Conseil de l'Europe

19. Si la redevabilité démocratique n'a, telle que définie *supra*, pas encore fait l'objet d'un texte spécifique et général au sein du Conseil de l'Europe, il apparaît que de nombreuses sources font référence soit à son objectif, soit à certaines de ses modalités, de sorte que le projet de Recommandation s'inscrit dans une certaine continuité logique dont il convient de restituer la progression générale.

2.1 Les sources conventionnelles

2.1.1 La Charte européenne de l'autonomie locale et l'établissement des bases utiles à la mise en œuvre de la redevabilité démocratique

20. La [Charte européenne de l'autonomie locale \(CETS 122\)](#) du 15 octobre 1985, en premier lieu, contient un certain nombre de principes et d'objectifs liés aux mécanismes de redevabilité. Si cette dernière n'a pas fait l'objet de dispositions spécifiques tendant à la consacrer comme une exigence conventionnelle, il apparaît que la combinaison de certaines de ses dispositions permet de tracer les grandes lignes d'un cadre de redevabilité à l'échelle locale et régionale, la Charte s'employant en creux à en définir la nécessité et les contraintes.
21. Du point de vue de la nécessité, le préambule de la Charte consacre en effet un « *droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques* », lequel a fait l'objet d'une précision dans le cadre du *protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales* du 19 novembre 2009 (cf. *infra*). La Charte rappelle par ailleurs en son article 3 que l'autonomie locale suppose « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* », sans néanmoins préciser les conditions de cette responsabilité ni en définir précisément les destinataires.
22. Du point de vue des contraintes, la Charte relève en son article 7 que « *le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat* », affirmant ainsi son attachement à l'indépendance des personnels élus au niveau local vis-à-vis du pouvoir central mais aussi, en creux, son attachement à voir préservées les logiques de la démocratie représentative. Dans son article 8 consacré aux mécanismes de contrôle administratif des actes des collectivités locales, la Charte trace par ailleurs de très utiles frontières générales aux mécanismes de contrôle en prévoyant que ceux-ci doivent être établis par la Constitution ou par la loi, ne doivent viser qu'à « *assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels* » et doit respecter « *une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver* ». Si ces dispositions visent un contrôle différent de celui que se donne pour objet le projet de Recommandation, elles n'en contiennent cependant pas moins des éléments de mise en œuvre transposables, ainsi que cela sera souligné *infra*.

23. Dans le sillage des principes généraux posés par la Charte, plusieurs textes sont venus préciser un certain nombre de conditions utiles à la redevabilité démocratique en établissant, notamment, un véritable droit à la participation des citoyens et un droit d'accès aux documents publics.

2.1.2 La consécration conventionnelle du droit de participer aux affaires des collectivités locales

24. Le droit de participer aux affaires des collectivités locales, après avoir été prévu par le préambule de la Charte, a fait l'objet d'un [protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales \(CETS 207\)](#) signé à Utrecht le 19 novembre 2009. Ce texte présente, en son article 1^{er}, le droit à la participation comme celui « *de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale* ». Devant être facilité par des mesures législatives, ce droit comprend celui de « *participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale* » mais ne saurait être réduit à cette dimension. L'article 2 prévoit en effet plusieurs mesures complémentaires, parmi lesquelles se trouvent notamment des « *procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions, et, lorsque la collectivité locale est fortement peuplée ou géographiquement très étendue, des mesures pour faire participer la population à un niveau proche d'elle* ». Le texte s'emploie ainsi à concevoir la démocratie locale comme supposant, outre l'élection périodique de conseils et d'organes, la mise en œuvre de mécanismes visant à permettre la participation directe des citoyens aux décisions locales.
25. Cette vision se trouve renforcée par la mise en œuvre, au même article, d'un objectif de transparence visant à l'établissement de procédures permettant l'accès « *aux documents publics détenus par les collectivités locales* » et à la mise en œuvre de « *mécanismes et de procédures en vue du traitement de la réponse aux réclamations et suggestions concernant le fonctionnement des collectivités locales et des services publics locaux* ». Ces deux objectifs vont nettement au-delà de la simple consultation des citoyens, dans la mesure où ils ouvrent la voie à la mise en œuvre d'une analyse critique des décisions locales en garantissant l'accès à l'information publique les concernant et en ouvrant la voie à des logiques de « *réclamations* » et de « *suggestions* » qui se rapprochent à l'évidence des logiques de la redevabilité démocratique.
26. Il apparaît ainsi que, par les précisions qu'il a apportées aux objectifs indiqués par la Charte, le protocole additionnel du 19 novembre 2009 a posé les bases conventionnelles utiles à l'approfondissement du principe et de procédures de redevabilité démocratique.

2.1.3 La consécration conventionnelle du droit d'accès aux documents publics

27. Signée à Tromsø le 18 juin 2009, [la Convention sur l'accès aux documents publics \(CETS 205\)](#) a consacré un droit général à l'accès aux documents publics fondé sur l'objectif de transparence, lui-même indispensable à toute « *société démocratique pluraliste* ». À cet effet, le préambule du texte rappelle que l'exercice de ce droit a vocation à permettre au public d'accéder aux sources d'informations grâce auxquelles celui-ci peut « *se former une opinion sur l'état de la société et sur les autorités publiques* », en même temps qu'il vise à favoriser « *l'intégrité, le bon fonctionnement, l'efficacité et la responsabilité des autorités publiques contribuant ainsi à affirmer leur légitimité* ». Dans la même dynamique que le protocole additionnel à la Charte évoqué *supra*, cette source tend à faire peser sur les autorités publiques, auxquelles appartient expressément « l'administration aux niveaux national, régional et local » (article 1^{er}), l'obligation de garantir « *à toute personne, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques* » (article 2). L'obligation vise « *toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques* ». Les exceptions à ce droit sont limitées à un certain nombre de motifs légitimes.
28. Le droit d'accès aux documents publics, en ce qu'il constitue un outil au service de la transparence de l'action publique, constitue un présupposé indispensable à la mise en œuvre de toute procédure de redevabilité démocratique. En même temps qu'il la rend possible, en permettant aux citoyens de s'informer des décisions publiques et des conditions de leur élaboration, il l'encadre en assurant que les mécanismes de redevabilité pourront s'appuyer sur des éléments factuels tangibles et vérifiables par tous. À ce titre, il apparaît que la *Convention sur l'accès aux documents publics* apporte au droit conventionnel du Conseil de l'Europe un fondement précieux à la mise en œuvre des objectifs du projet de Recommandation.

2.2 Les Recommandations

29. Si les sources conventionnelles ont permis, avec la consécration du droit à participer aux affaires locales et du droit d'accès aux documents publics, l'établissement des bases utiles au déploiement des logiques de la redevabilité démocratique, plusieurs recommandations ont apporté des compléments utiles qui témoignent d'un approfondissement constant, de la part du Conseil de l'Europe, d'une trajectoire visant à garantir les conditions d'une meilleure transparence et d'une meilleur contrôle démocratiques. Parmi ces recommandations, plusieurs approfondissent les conditions nécessaires à la redevabilité démocratique, tandis que l'une d'entre elles a directement pris pour objet la responsabilité pécuniaire des élus locaux.

2.2.1 Les Recommandations approfondissant les conditions nécessaires à la redevabilité démocratique

30. Dans le sillage du protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et des [Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques](#) adoptées par le Comité des ministres le 27 septembre 2017, le Comité des Ministres a adopté, le 21 mars 2018, la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#)¹ a poursuivi l'effort du Conseil de l'Europe en rappelant les principes essentiels à la participation des citoyens à la « *vie publique au niveau local* », c'est-à-dire, selon son annexe, à « *l'ensemble des questions, services et décisions, et en particulier à la gestion et à l'administration des affaires qui sont liées ou concernent la collectivité locale* ». Ce concept, ainsi que sa définition, permettent de viser le plus largement possible l'ensemble des actes, juridiques ou matériels, accomplis par la collectivité et devant faire l'objet de procédures de participation.
31. Une telle définition est assurément utile aux travaux relatifs à la redevabilité démocratique, celle-ci ayant vocation à s'exercer à l'égard de ce même champ. La Recommandation assume d'ailleurs cette dynamique en rappelant, dans son annexe, que l'objectif de transparence et de communication de l'information « *renforcera l'obligation faite aux décideurs de répondre de leurs actes* ». Sans directement les relier à cette obligation, la recommandation s'emploie par ailleurs à appeler les États à la mise en place de dispositifs de participation pouvant notamment passer par « *des pétitions ou requêtes, des propositions et des plaintes adressées par les citoyens au conseil local ou à l'administration locale* ». Cette dynamique paraît cependant davantage, dans la recommandation, circonscrite à une logique de participation qui ne va pas jusqu'à consacrer explicitement des mécanismes de redevabilité. En d'autres termes, si la recommandation s'emploie, par sa remarquable précision et par sa grande ambition, à souligner les mécanismes utiles à une véritable participation citoyenne aux affaires locales, elle ne va pas jusqu'à établir explicitement de mécanismes de redevabilité, et encore moins de responsabilité. Les procédures évoquées ont ainsi vocation à compléter les formes représentatives de la démocratie, et non à établir les voies permettant au citoyen de les évaluer ou de les contester.
32. Un tournant important dans les travaux du Conseil de l'Europe a été pris par la [Recommandation CM/Rec\(2019\)3 du Comité des ministres sur le contrôle des actes des collectivités locales](#) adoptée le 4 avril 2019, qui a franchi un nouveau pas dans la consécration des logiques de redevabilité. Visant l'ensemble des formes de contrôle pouvant exercer à l'égard des actes des collectivités, ce texte s'emploie à distinguer trois types de contrôle possible à l'égard des collectivités elles-mêmes (et non des élus à titre individuel ou organique) : administratif, financier et démocratique. Le contrôle démocratique, qui constitue une véritable innovation de la Recommandation, fait l'objet des dispositions suivantes contenues au III de l'annexe à la Recommandation, qui contient les « *Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle des actes des collectivités locales* » :

¹ V. aussi, précédemment, la *Recommandation CM/Rec(2009)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de la participation aux niveaux local et régional* du 11 mars 2009.

Contrôle démocratique

9. Le contrôle démocratique par les citoyens est la capacité, pour ces derniers, d'amener les décideurs à répondre de leurs actes et de les influencer ; il suppose nécessairement que les citoyens aient accès aux informations adéquates et que le processus décisionnel soit suffisamment transparent.

10. Les moyens permettant aux citoyens d'exercer le contrôle démocratique peuvent inclure les élections, les référendums, les initiatives populaires et différentes formes de participation, tant directes qu'indirectes.

11. Les citoyens devraient avoir le droit de participer aux décisions importantes, impliquant des engagements à long terme ou des choix difficilement réversibles les concernant, comme le reconnaissent les instruments pertinents du Conseil de l'Europe.

12. Reconnaisant donc l'importance et l'intérêt de cette forme de contrôle, la loi devrait faciliter sa mise en œuvre effective en se conformant aux dispositions, aux orientations et aux recommandations figurant dans ces instruments.

13. Les citoyens devraient également avoir le droit de contester les décisions des autorités publiques au moyen de procédures administratives ou judiciaires.

14. Le renforcement du rôle des organes indépendants, comme les ombudsmans et les médiateurs, concernant les actes des collectivités locales peut contribuer à réduire les cas de litige et faciliter l'accès des citoyens à des procédures plus simples.

15. Le contrôle démocratique peut revêtir la forme de contrôle exercé par des élus, en particulier par des membres des conseils des collectivités locales, qui peuvent user de leur pouvoir pour contester les actes des collectivités locales qu'ils considèrent contraires à la législation, y compris en matière financière.

33. Ainsi qu'on peut le constater, le texte s'emploie à la fois à synthétiser les acquis précédents en matière de transparence et de participation et à apporter l'idée qu'une forme de contrôle démocratique doit advenir sur ce fondement, incluant notamment l'objectif de reddition de comptes de la part des décideurs. Le texte ne s'emploie cependant pas à désigner les élus (à titre individuel ou organique) comme destinataires ni à chercher à ménager un nouvel équilibre entre les dimensions représentative et participative de la démocratie. Il n'en reste pas moins qu'évoluant vers un champ lexical appelant au « contrôle démocratique » et à la reddition de comptes par les décideurs, cette Recommandation constitue un important fondement aux travaux désormais menés par le projet de Recommandation.

2.2.2 La recommandation relative à la responsabilité pécuniaire des élus locaux

34. À ce jour, une seule Recommandation a directement visé à la mise en œuvre de dispositifs de redevabilité pesant directement sur les élus : la [Recommandation CM/Rec\(99\)8 du Comité des ministres sur la responsabilité pécuniaire des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions](#) du 17 mars 1999. Le raisonnement mené par le préambule relie directement la responsabilité pécuniaire des élus aux exigences de la démocratie par le biais de la « *confiance des citoyens dans les élus et la sécurité juridique* » que doit apporter le régime de responsabilité juridique des élus locaux.

35. Le champ d'application de ce texte est assez réduit, dans la mesure où celui-ci ne vise que la responsabilité pécuniaire des élus locaux entendue comme « *leur obligation de réparer le préjudice injustifié causé à un individu ou à une personne juridique, y compris la collectivité locale* ». La Recommandation vise à garantir que toute personne ayant subi un tel préjudice puisse être rapidement réparée dans ses droits, tout en prévoyant que la responsabilité de l'élu doit être exclue s'il a agi de bonne foi. Le texte recommande par ailleurs de limiter les actions directes à l'égard des élus aux seuls cas de fautes graves ou intentionnelles et entend encadrer la mise en œuvre de la responsabilité des élus par des principes procéduraux (intervention ou contrôle d'un juge, procédure contradictoire, formation spécifique des juges...).
36. Ce texte, très inspiré des mécanismes de responsabilité du droit français, consacre une forme de responsabilité des élus locaux que le projet de Recommandation cherche à inclure dans un ensemble plus vaste au sein duquel la responsabilité pécuniaire de l'élu aura vocation à s'intégrer comme composante.
37. À ces recommandations spécifiquement liées au développement d'un processus lié à la redevabilité, il faut ajouter des textes produits par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, tels que la Recommandation 423(2018) « Conflits d'intérêts au niveau locale et régional », la Recommandation 424(2018) « Transparence et gouvernement ouvert » et la Recommandation 395(2017) « Problèmes récurrents identifiés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation des élections du Congrès », ainsi que la Recommandation 459(2021) « La tenue de référendums au niveau local », qui apportent au mouvement mentionné des compléments contextuels utiles.

2.3 Les autres sources utiles

38. Sources conventionnelles et recommandations ne suffisent pas à faire état de l'avancée des travaux du Conseil de l'Europe sur la question de la redevabilité démocratique. Plusieurs compléments utiles doivent en effet être relevés.
39. Parmi eux, les textes composant la [Déclaration de Valence issue de la 15^e session de la Conférence des ministres européennes responsables des collectivités locales et régionales](#) (CM(2008)14F) des 15 et 16 octobre 2007 constituent un apport remarquable ayant défini un certain nombre d'orientations stratégiques. Outre une Déclaration sur la participation démocratique et l'éthique publique au niveau local et régional la Déclaration comprend une stratégie sur l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local faisant état de 12 principes de bonne gouvernance démocratique, parmi lesquels celui qui veut que « *Tous les décideurs, qu'il s'agisse de groupes ou d'individus, sont tenus pour responsables de leurs décisions* » (principe 12). Sans en mentionner le terme, la Déclaration fait donc directement référence à la redevabilité démocratique comme une exigence, appelant par ailleurs « *les Etats membres et le Congrès [à s'engager] à soutenir et à développer la coopération paneuropéenne nécessaire au suivi et à l'orientation de la mise en œuvre de cette stratégie, y compris le soutien au partage d'information et aux échanges d'expériences.* »

40. Les travaux du CDDG et le projet de Recommandation, en cherchant à approfondir les conditions de la redevabilité démocratique des élus locaux, s'inscrivent dans la droite ligne de cette stratégie.
41. Parallèlement, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a mené des travaux très précis sur le développement, dans certains États, de mécanismes de révocation populaire des maires et des élus locaux. Son [rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux](#), adopté en juin 2019 et rendu sur demande d'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dresse un état des lieux précis du cadre juridique, des avantages et des risques de cette pratique, appelant au caractère exceptionnel de sa mobilisation et à un encadrement précis de la pratique (cf. *infra*).
42. Portant sur un mécanisme précis de redevabilité démocratique, ces travaux ont témoigné de l'urgence à mener une réflexion générale et transversale sur les cadres de la redevabilité démocratique.
43. La liste dressée ici ne saurait, naturellement, prétendre à l'exhaustivité du fait de la grande transversalité de la question de la redevabilité démocratique. Il convient notamment d'y ajouter les importants travaux menés sur le sujet de la corruption par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), à la suite de l'adoption des vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption qui s'efforcent de garantir la transparence, le contrôle et la responsabilité des agents publics en la matière ([Résolution du Comité des Ministres \(97\)24 portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption](#) adoptée le 6 novembre 1997).

3. Méthodologie de l'étude

44. Le présent rapport a pour ambition de proposer, en appui au projet de Recommandation, des éléments complémentaires de situation, d'analyse et de systématisation.
45. Pour y parvenir, il s'est en premier lieu appuyé sur les résultats d'un questionnaire adressé par le Secrétariat du CDDG aux États (cf. annexe), dont les réponses ont été compilées² et grâce auquel un état des lieux des pratiques étatiques en matière de redevabilité démocratique a pu être dressé. Ce travail a permis de faire le point sur les différentes dimensions de la redevabilité démocratique et de dresser quelques lignes de force, grâce auxquelles une systématisation des mécanismes de redevabilité pourra être proposée.
46. Cette approche du sujet a été préférée à une revue générale de la littérature européenne en la matière, rendue difficile – voire impossible – par l'existence d'une variété de systèmes et de traditions et par la difficulté à accéder à l'intégralité de l'information requise.

² Ce document de travail est disponible sous ce lien <http://rm.coe.int/cddg-2021-7f-addendum-recueil-des-reponses-au-questionnaire-responsabi/1680a20a8d>

47. Une méthode de nature plus inductive a paru incontournable du fait de la grande variété des systèmes étatiques et de l'opposition manifeste d'au moins deux grandes traditions politiques et juridiques en la matière : une tradition continentale, appuyée sur l'opération de mécanismes de responsabilité juridique et peu encline au développement de mécanismes de redevabilité politique, et une tradition anglo-saxonne davantage tournée vers des mécanismes de redevabilité perçus comme le résultat logique d'une exigence de transparence. À ces deux grandes tendances s'ajoute une multitude de pratiques liées aux contraintes politiques, géographiques ou culturelles spécifiques à chaque État qu'il est impossible de réduire pour permettre la mise en évidence d'un système unique et idéal de redevabilité. En ce domaine comme dans bien d'autres, à l'évidence, les différences entre États ne sauraient mener à l'aboutissement d'un modèle unique et uniforme de redevabilité démocratique, celui-ci restant sujet aux déterminants politiques, juridiques et culturels des pays. Il n'en demeure pas moins que le questionnaire a permis de faire état du fait que la question de la redevabilité se pose dans chacun des États. Un travail général d'analyse en la matière permettra ainsi à chacun de situer les pratiques des autres États et de trouver matière à approfondir les pratiques possibles du principe de redevabilité, selon un cadre qui s'efforce par ailleurs de situer les apports du projet de Recommandation.
48. Le principal obstacle rencontré par ce travail réside dans l'identification et la définition de termes suffisamment généraux pour englober l'ensemble des situations et suffisamment précis pour traduire une réalité spécifique. À cet effet, il convient de remarquer que si les travaux du CDDG ont initialement cherché à travailler sur la « responsabilité » des élus locaux, le terme de « redevabilité » s'est vite imposé pour transcrire une réalité plus multiforme, traversée par des mécanismes de nature et de fonction diverses. À cette évolution s'est ajoutée la nécessité d'identifier et de systématiser, au sein des mécanismes de redevabilité, différents types qui, bien que participant tous à l'exigence éthique de redevabilité.
49. A cet égard, le projet de Recommandation insiste beaucoup sur l'importance de la redevabilité comme culture de travail, à promouvoir par divers moyens (point 1 de la Recommandation et point 3.17 de l'annexe). Il s'agit d'objectifs supérieurs, qui peuvent être poursuivis de diverses manières dans différentes cultures institutionnelles et de travail, chacune ayant ses propres préoccupations, procédures et objectifs immédiats plus spécifiques.
50. Par ailleurs, il faut observer que certains questionnaires ont dû faire l'objet d'une analyse corrective visant à corriger les biais de compréhension des répondants.

4. Catégorisation et schéma général des mécanismes de redevabilité

51. Les travaux menés sur les questionnaires rendus par les États ont ainsi permis, à nos yeux, la mise en évidence de plusieurs mécanismes de redevabilité que nous avons tenté de circonscrire par l'utilisation des termes suivants, qui ont donné lieu à des définitions de travail :

Par « **redevabilité** », on entend l'obligation d'un élu, d'un organe d'une collectivité ou d'une collectivité de rendre compte de ses activités et d'accepter les conséquences que la loi prévoit à la survenance de certains faits ou situations.

Par « **responsabilité** », on entend une forme de redevabilité dotée d'effets contraignants pour l'élu, l'organe de la collectivité ou la collectivité à qui elle s'impute, que cet effet soit politique (révocation, destitution, démission), pécuniaire (versement d'une indemnisation financière) ou pénal (condamnation à une sanction pénale).

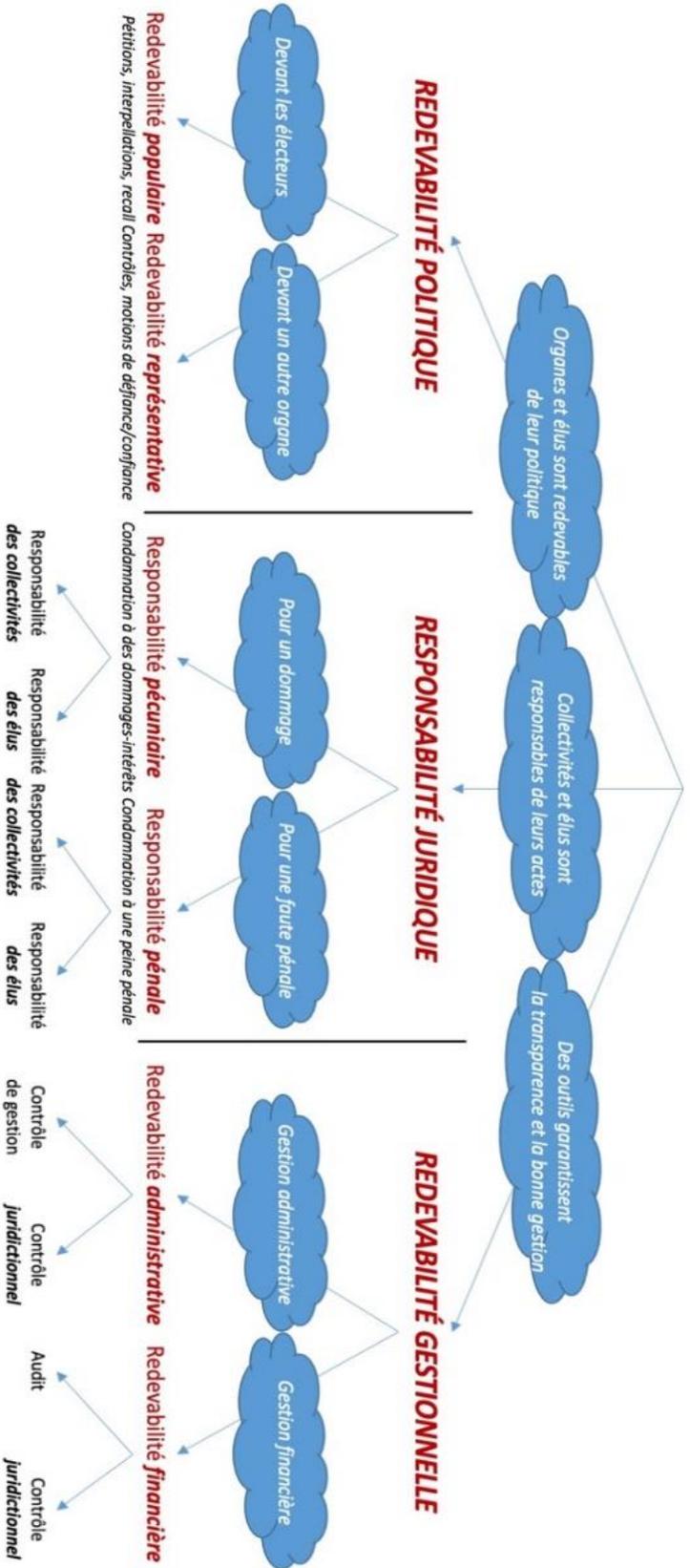
Par « **redevabilité politique** », on entend les formes de redevabilité visant à rendre un ou plusieurs élus ou un organe d'une collectivité redevables de leur politique dans le cadre de procédures instituées. Cette forme de redevabilité peut prendre la forme d'une « **redevabilité populaire** », lorsqu'elle s'opère devant les électeurs ou d'une « **redevabilité représentative** » lorsqu'elle s'opère devant un autre organe représentatif. Ces formes de redevabilité peuvent aboutir à des formes de « **responsabilité politique** » lorsqu'elles entraînent des conséquences sur la continuation du mandat de l'élu ou des organes visés (révocation, destitution, démission).

Par « **responsabilité juridique** », on entend les formes de responsabilité visant à rendre un ou plusieurs élus ou une collectivité redevables de leurs actes devant une instance juridictionnelle chargée de sanctionner un comportement par une condamnation. Cette forme de responsabilité peut prendre la forme d'une « **responsabilité pécuniaire** » lorsqu'elle a pour objet de condamner un ou plusieurs élus ou une collectivité à réparer, par l'allocation d'une indemnisation, un préjudice causé par l'action locale ou d'une « **responsabilité pénale** » lorsqu'elle a pour objet de condamner un ou plusieurs élus ou une collectivité à une sanction pénale visant à réprimer la réalisation d'une infraction pénale.

Par « **redevabilité gestionnelle** », on entend les formes de redevabilité visant à garantir l'observation et le contrôle d'une bonne gestion par l'institution d'outils de contrôles de la gestion. Cette forme de redevabilité peut prendre la forme d'une « **redevabilité administrative** » lorsqu'elle a pour objet de permettre, par la voie d'un contrôle interne, externe ou juridictionnel, de vérifier la bonne gestion administrative de la collectivité ou d'une « **redevabilité financière** » lorsqu'elle a pour objet de permettre, par la voie d'un contrôle interne, externe ou juridictionnel, de vérifier la bonne gestion financière de la collectivité. La redevabilité gestionnelle est une condition indispensable à la bonne opération des mécanismes de redevabilité politique et de responsabilité juridique.

52. Ces différentes catégories s'articulent entre elles pour former les mécanismes de redevabilité politique observés dans les pays européens. Afin de permettre la compréhension de leur agencement, le schéma suivant a été produit :

Outils démocratiques de redevabilité des collectivités et de leurs élus



ÉLÉMENTS SYNTHÉTIQUES D'ANALYSE SUR LA BASE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE

53. Vingt-deux séries de réponses aux questionnaires ont été reçues par le groupe de travail. Si un tel nombre ne permet pas de prétendre à l'exhaustivité de l'analyse, il suffit cependant à constituer un échantillon suffisamment représentatif d'États et de pratiques, à mettre en évidence quelques constantes entre les pays et à localiser les divergences de systèmes. Les réponses reçues sont les suivantes : Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, République de Moldova, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse.
54. Les réponses au questionnaire ont d'abord permis de mettre en évidence le fait que les États ont tous fait de la question de la responsabilité des élus un véritable objet d'attention. Malgré des solutions différentes, et des traditions politiques et juridiques variées, il est apparu que les États répondants disposent tous de mécanismes de redevabilité. Mieux encore, si l'on met de côté la question de la redevabilité politique, qui concentre l'essentiel des variations de pratiques, les États retiennent souvent des approches très compatibles dans les domaines de la responsabilité juridique des élus locaux ou de la redevabilité gestionnelle.
55. Les réponses témoignent, par ailleurs, de la rareté voire de l'inexistence de données statistiques sur l'usage des mécanismes de redevabilité mis en œuvre par les États. Il est donc très difficile de mesurer l'utilisation faite des dispositifs existants et d'apporter à l'analyse des éléments de pratique permettant de mieux cartographier les pratiques étatiques. Les quelques éléments quantitatifs qui nous sont parvenus paraissent témoigner d'un usage très modéré des mécanismes de redevabilité des élus.
56. De manière plus précise, les réponses au questionnaire ont permis de mieux circonscrire le champ de la redevabilité démocratique (1), d'en préciser les destinataires possibles (2) et de dresser un état des lieux général des formes de redevabilité existantes (3).

1. La redevabilité démocratique comme concept synthétique des modes de reddition de comptes par les élus

57. En français, le terme de responsabilité est utilisé de manière très transversale pour désigner tout à la fois le mécanisme de redevabilité aboutissant à la démission d'un organe politique par un autre organe politique (on parle alors de responsabilité politique) que celui aboutissant à des formes de sanction pénale ou pécuniaire pour des faits de nature variée, mises en œuvre devant le juge. L'anglais dispose quant à lui de termes plus variés (*accountability, liability, responsibility, answerability...*) pour désigner des dimensions qui n'ont pas toutes la même finalité ni le même objectif.

58. Il est vite apparu que le terme « responsabilité » serait inadapté tant à la description de l'ensemble des mécanismes mis en évidence par les États dans leurs réponses au questionnaire qu'aux ambitions des travaux du CDDG en la matière. Supposant la mise en œuvre d'une conséquence juridique ou politique au constat d'une situation, le terme a en effet vite paru exclure l'opération, pourtant significative, de ce qui fait finalement la synthèse des mécanismes de redevabilité : la reddition de comptes par ceux qui disposent d'un mandat électif local. Dans des conditions favorables (culture de travail, tradition d'ouverture et de dialogue / confrontation constructive, routines établies), ceci peut se faire en dehors de tout mécanisme contraignant dans le cadre de la transparence générale. Mais la notion de responsabilité dans son acception étroite n'englobe pas cela. Ainsi, si un ensemble de mécanismes permettent de garantir la transparence, ceci constitue une contribution significative à la redevabilité démocratique, cette dernière ne pouvant être complètement définie par référence à une description des divers mécanismes par lesquels les élus locaux sont « responsables » devant leurs électeurs.
59. Aussi le terme de « redevabilité », plus étendu, a-t-il paru permettre de mieux caractériser l'ensemble des mécanismes par lesquels un élu peut se voir demander des comptes. Conçu comme un outil visant à diffuser et vérifier la bonne gouvernance par l'élu local dans l'ensemble de ses dimensions, ce terme permet de rassembler des mécanismes aux natures et fonctions diverses mais ayant tous pour fonction de vérifier le respect de certains standards par l'élu – ceux issus du droit étatique comme ceux issus des principes de bonne gouvernance démocratique. La redevabilité peut ainsi aller du simple audit récurrent ou de la simple pétition à la mise en œuvre judiciaire de la responsabilité pénale ou civile de l'élu ou à sa responsabilité politique.
60. Selon la Recommandation, le « principe de redevabilité » doit mener à la mise en place d'un cadre « *applicable aux représentant-e-s élu-e-s et aux organes électifs aux niveaux local et régional, celui-ci comprenant, autant que nécessaire, une législation, des institutions, des procédures, des pratiques et des normes de conduite qui, ensemble, créent les conditions et la culture permettant que :*
- (a) les décideurs assument la responsabilité de leurs décisions ;*
 - (b) ces décisions fassent l'objet d'un compte-rendu, d'explications, d'examens et, le cas échéant, de sanctions ; et*
 - (c) des recours efficaces et proportionnés existent contre les décisions ou omissions inappropriées et toute action ou inaction qui en résulte. »*
61. En posant cela, la Recommandation entend clairement ne pas se réduire aux seuls mécanismes de responsabilité politique et juridique, mais encourager l'ensemble des mécanismes par lesquels la redevabilité des élus peut être garantie, que ceux-ci soient initiés par les élus eux-mêmes par une reddition volontaire de comptes ou qu'ils soient provoqués par d'autres instances ou par les électeurs, que ceux-ci aient pour simple ambition de rendre publiquement compte des décisions prises ou qu'ils aient pour vocation à faire peser sur les élus responsables les conséquences de leurs actions.

2. L'identification des destinataires des mécanismes de redevabilité

62. Les réponses au questionnaire ont souvent témoigné d'une hésitation quant au destinataire des formes de redevabilité : l'élu, à titre individuel et personnel, l'organe (qui peut être individuel), ou la collectivité elle-même ? Les États répondants ont fait état de procédés de redevabilité variés qui pèsent tantôt sur l'élu à titre individuel, tantôt sur les organes électifs délibératifs ou exécutifs, tantôt sur la collectivité elle-même.
63. Ces hésitations soulèvent la question délicate de l'imputation de la redevabilité. À cet égard, le projet de Recommandation a fait face à un enjeu important d'identification des destinataires de la redevabilité dans les diverses circonstances pouvant se présenter en pratique, compte tenu aussi les diverses traditions et systèmes juridico-politiques. La focalisation de l'effort sur l'élu à titre individuel, quoique utile, ne saurait probablement être exclusive dans la mesure où l'administration locale repose souvent sur des décisions collectives. Dans le même ordre d'idée, les mécanismes de responsabilité administrative supposent souvent la mise en œuvre de la responsabilité de la collectivité elle-même, prise sous l'angle de sa personnalité morale et déclarée responsables d'un acte ayant causé un dommage.
64. Dans ses travaux le CDDG s'est ainsi efforcé de prendre en compte la redevabilité appliquée aux élus pris à titre individuel et celle des élus pris à titre plus collectif.
65. Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la redevabilité démocratique peut aussi passer par la mise en œuvre de la redevabilité de la collectivité elle-même, lorsque la décision prise ne paraît pas détachable de la bonne administration de ses intérêts et qu'elle a néanmoins causé un dommage qu'il convient de réparer. La réparation ne peut alors raisonnablement peser sur les élus pris à titre individuel ou collectif : elle repose sur la redevabilité du corps social qu'est la collectivité à l'égard de ceux ayant subi le dommage, selon une exigence qui témoigne aussi d'une attention à la nécessité d'une reddition de comptes. C'est ce que prévoit le projet de Recommandation en relevant au point 3.23 de son annexe que les représentants élus « ne devraient pas être tenus personnellement responsables lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions et de bonne foi ».
66. Au cours des travaux du CDDG, la question a été posée de savoir s'il ne fallait pas également prendre en compte les agents publics du niveau local et régional qui, sans être titulaires d'un mandat électif, exercent des fonctions à responsabilité similaires à celles des élus ou organes électifs, ce aux fins de l'effet utile des principes sur la redevabilité.

67. Le CDDG a convenu que pour être efficace, une politique de la redevabilité devrait bien évidemment, s'appliquer aussi à de tels agents publics. On peut notamment penser aux chefs et membres de cabinet, aux directeurs et responsables de services nommés à des postes de confiance par les élus, et d'autres personnes exerçant parfois des fonctions de conseil ou de gestion/encadrement qui se voient en pratique déléguer parfois des responsabilités importantes dans le travail au quotidien. Leur prise en compte expresse dans une politique de la redevabilité contribuerait également à amplifier si besoin était le développement d'une culture de travail empreinte de redevabilité de la part des administrations et entités concernées.
68. Le principe est d'ailleurs déjà posé dans des textes existants, adoptés sous l'égide du Conseil de l'Europe. On peut à cet égard citer les [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique](#) (adoptées par le Comité des Ministres le 11 mars 2020). Ainsi, ces lignes directrices énoncent comme un principe de base de l'éthique publique, aux côtés de la légalité, de l'intégrité, de l'objectivité, de la transparence, de l'honnêteté, du respect et du leadership, l'« Obligation de rendre des comptes: les agents publics, dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, assument la responsabilité de leurs actes et sont tenus de se soumettre aux examens nécessaires ». Ces Lignes directrices visent expressément, en sus des élus, les personnes agissant au nom d'une organisation publique sans avoir été élues, nommées à une fonction ou à un mandat public, ou employées par une organisation publique, c'est à dire toute institution ou administration nationale, régionale ou locale ; entreprise ou entité similaire gérée ou financée par une telle institution ou administration, ou par l'État ; ou entité du secteur privé, y compris une entité à but non lucratif, fournissant des services publics.
69. La [Recommandation n° R\(2000\)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics](#) (mai 2000) : le Code modèle de conduite pour les agents publics figurant en annexe et qui vise tous les agents publics autres que les élus, pose le principe de la redevabilité (envers les supérieurs des agents) en son article 10.
70. Comme indiqué précédemment, le 12^{ème} des 12 Principes de la bonne gouvernance démocratique concerne l'obligation de rendre des comptes et il vise « tous les décideurs, qu'il s'agisse de groupes ou d'individus ».
71. De ce fait, le CDDG a jugé préférable de s'en tenir strictement au mandat qui lui avait été donné par le Comité des Ministres pour ce qui était du champ d'application de la Recommandation et des personnes concernées, à savoir les titulaires de mandats électifs et les organes électifs. Il convient aussi de rappeler que divers aspects de la redevabilité sont spécifiques aux élus et organes électifs, notamment pour ce qui est des implications de la relation électeurs/ élus et la nature parfois collégiale des responsabilités sur lesquelles s'articule la redevabilité, s'agissant des assemblées élues.

3. État des lieux général des formes de redevabilité

72. L'analyse des réponses au questionnaire a permis la mise en évidence de forme de redevabilité généralement reconnues par les États et qui paraissent donc, dans leur structure, faire l'objet d'un relatif consensus (3.1). D'autres formes de responsabilité sont plus sujettes à variation, les États en faisant un usage plus contrasté (3.2).

3.1 Les formes de redevabilité généralement reconnues

73. Certaines formes de redevabilité paraissent constituer des sortes de standard assez bien répartis en Europe. Sans surprise, il s'agit des responsabilités pénale et pécuniaire des élus, qui témoignent du fait que la redevabilité des élus en cas d'infraction pénale ou de dommage civil est généralement bien établie en Europe.

3.1.1 La responsabilité pénale

74. Malgré des disparités dans le cadre procédural et les conditions de cette responsabilité, il apparaît que l'immunité des élus a généralement vécu et que leur responsabilité pénale, souvent renforcée par des infractions spécifiques à l'action publique (corruption, abus de pouvoir, prévarication...) constitue de nos jours un fait généralement accepté sur le plan juridique : l'ensemble des États ayant répondu au questionnaire indique pratiquer cette forme de responsabilité des élus. Degré élémentaire de la redevabilité des élus, elle permet de garantir que les élus ne bénéficient pas de protections indues et qu'ils se conforment au droit dans leurs actions. Un tel état de fait constitue un standard démocratique prévisible renforcé par l'existence d'infractions spécifiques pesant sur les élus.
75. Sur le sujet, le projet de Recommandation observe que :

« 3.22 Les conséquences juridiques, civiles, pénales ou disciplinaires devraient être régies par la loi, de manière claire, prévisible et cohérente, et des garanties appropriées devraient en prévenir l'utilisation abusive. »

« 3.23 En principe, les [représentants élus] ne devraient pas être tenus personnellement responsables lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions et de bonne foi. Des dispositions pénales spécifiques peuvent prévoir des situations où l'action de ces [représentants élus] entraîne une responsabilité en cas de négligence grave. (...) »

« 3.25 En cas de décisions illégales prises par un organe collégial délibérant en public, il conviendrait d'exclure la responsabilité personnelle des personnes ayant formellement justifié leur opposition à ces décisions, à condition qu'il soit possible de connaître la façon dont chaque membre de l'organe collégial a voté. »

« 3.27 Les actes criminels commis par les [représentants élus] locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions devraient donner lieu à des sanctions proportionnées et dissuasives. Une mesure supplémentaire d'inéligibilité à la suite d'une condamnation doit être limitée dans le temps (non perpétuelle). L'immunité de poursuites pénales, y compris lorsqu'elle est accordée au représentant élu en vertu d'un mandat supplémentaire détenu à un autre niveau de gouvernement, ne devrait pas empêcher les poursuites en cas de comportement délictuel grave impliquant les intérêts de la collectivité locale ou régionale. »

LA QUESTION DES CONSEQUENCES POLITIQUES DE LA CONDAMNATION PENALE

QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES ETATIQUES NOTABLES

Parmi les États répondants, certains ont indiqué associer des conséquences politiques aux conséquences pénales de la commission d'une infraction par les élus. Un certain nombre d'États s'est donné la possibilité d'associer aux peines pénales des condamnations à l'inéligibilité. D'autres cependant, vont plus loin en générant un mécanisme d'automatisme plus prononcé.

Parmi eux, la **Croatie** indique que le mandat d'un membre d'un organe représentatif prend fin de plein droit s'il est condamné par un jugement définitif à une peine de prison de plus de six mois. Le mandat d'un maire, d'un exécutif de comté ou de leurs adjoints prend fin de plein droit en cas de condamnation définitive à une peine de prison de plus d'un mois. En **Slovaquie**, le mandat de l'élu condamné pour une infraction intentionnelle expire automatiquement. En **Autriche**, certaines infractions pénales entraînent automatiquement une cessation des fonctions : toutes les infractions passibles de plus d'un an d'emprisonnement, celles pour lesquelles la peine est supérieure à 6 mois d'emprisonnement sans sursis et en cas de condamnation pour « abus de pouvoir », infraction spécifique aux décideurs publics.

En **République Tchèque**, la condamnation pénale d'un élu produit également des conséquences politiques : l'assemblée délibérante est tenue de déclarer la fin du mandat d'un élu condamné à une peine de prison lors de sa session la plus proche. À défaut, une autorité de niveau supérieur peut la prononcer. La **Serbie** retient un système proche en prévoyant la révocation du mandat de l'élu par l'assemblée dans le cas où celui-ci est condamné à une peine de prison de plus de six mois.

En **Grèce**, une mesure administrative de déchéance du mandat électif peut être prononcée à l'encontre d'un élu condamné pour une infraction pénale ou pour une infraction spécifique. Celle-ci est prononcée à l'issue d'une procédure administrative spécifique.

En **Finlande**, un élu faisant l'objet d'une enquête pour infraction grave doit démissionner, même temporairement, du poste qu'il occupe.

76. En tout état de cause, cette solution suppose l'intervention d'un juge chargé d'établir de manière neutre et impartiale la charge de la responsabilité de l'élu :

«3.23 (...) La question de la responsabilité individuelle d'un [représentant élu], ou d'un [organe électif] doté de la personnalité juridique, doit être appréciée par un tribunal qui déterminera les éventuelles sanctions applicables. Il pourrait être souhaitable de créer des sections spécialisées au sein des tribunaux civils ou administratifs pour traiter des questions de responsabilité pécuniaire, ou des organes indépendants spécialisés pour fournir des avis sur ces questions, avant que les tribunaux ne rendent leurs jugements. »

3.1.2 La responsabilité pécuniaire

77. Les États répondants s'entendent également, manifestement, pour consacrer l'établissement d'une forme de responsabilité pécuniaire amenant les élus ou la collectivité à prendre à leur charge l'indemnisation des dommages qu'ils ont causés. Cette exigence de responsabilité constitue un acquis traditionnel des États de droit, qui reconnaissent la possibilité d'obtenir réparation des dommages causés par l'action du pouvoir.
78. Le principal facteur de variation de cette responsabilité réside dans l'identification de la personne à laquelle est imputé le dommage. Les États s'emploient très généralement à reconnaître, en ce sens, que la responsabilité individuelle de l'élu doit être conditionnée par certaines situations : une faute grave, un manquement grave, une intention, une faute personnelle, une violation flagrante de la loi, une infraction pénale... Ainsi, la responsabilité pécuniaire de l'élu ne saurait être générale et absolue, comme l'avait d'ailleurs souligné la Recommandation CM/Rec(99)8 du Comité des ministres sur la responsabilité pécuniaire des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions du 17 mars 1999, dont le projet de Recommandation reprend certains acquis en prévoyant que :

« 3.24 Les collectivités locales et régionales devraient être autorisées à souscrire une assurance couvrant leur responsabilité financière, ainsi qu'une assurance de responsabilité pécuniaire au nom de leurs RE, afin de les protéger contre les poursuites engagées à la suite de dommages ou de pertes subis par les citoyens dans le cadre des activités normales des [représentants élus] et des [organes électifs] menées dans l'intérêt public et à condition que les dommages ou les pertes ne résultent pas d'une négligence grave ou d'une intention délictueuse. Les collectivités locales et régionales ou leurs représentants élus devraient également être autorisés à créer des organismes d'assurance mutuelle pour couvrir les risques mentionnés ci-dessus. »

79. Il s'agit donc de trouver le ou les critères permettant de distinguer la faute personnelle de l'élu, qui lui serait imputable, de la faute de service, imputable à la marche normale de la collectivité et qui ne peut donc peser que sur elle. Les pratiques, sur le sujet, varient selon les États.

**L'IDENTIFICATION DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE
PERSONNELLE DE L'ELU**

QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES ETATIQUES NOTABLES

Parmi les États répondants, quelques exemples témoignant des variations dans l'identification de la faute personnelle imputable à l'élu peuvent être soulignés.

Au **Danemark**, le caractère intentionnel ou négligent d'un acte de l'élu permet d'aiguiller l'imputation de la responsabilité sur ce dernier.

En **Pologne**, cette responsabilité est mise en œuvre dans le cas d'une violation flagrante de la loi ou d'une violation grave causée par des actes délibérés ou par un manquement.

En **Espagne**, après condamnation de la collectivité sur le plan pécuniaire, celle-ci pourra exiger d'office par voie administrative d'un élu qu'il prenne à sa charge tout ou partie de la condamnation en cas de fraude ou de faute ou négligence grave.

80. Un autre facteur de variation, plus modeste, paraît résider dans les modalités d'intervention du juge dans la procédure. Dans la plupart des cas, celui-ci intervient pour engager la responsabilité de l'élu. Dans d'autres (Espagne notamment), le juge intervient comme autorité de contrôle des décisions prises par l'administration. Sur le sujet, le projet de Recommandation dispose que :

« 3.26 L'application d'un quelconque mécanisme de sanction pécuniaire automatique aux [représentants élus] ne devrait être possible qu'à l'issue d'une procédure contradictoire, de nature judiciaire ou ouvrant droit à une procédure judiciaire, et la constatation d'une négligence grave ou d'une intention délictuelle délibérée. »

81. Le contrôle du juge et la garantie du contradictoire en la matière constituent à l'évidence des exigences incontournables visant à garantir que les mécanismes de responsabilité de l'élu ne seront pas détournés ou dévoyés.

3.2 Les formes de redevabilité plus sujettes à variation

82. Parmi les formes de redevabilité rencontrées fréquemment, mais plus sujettes à des variations selon les systèmes, se trouvent évidemment les différentes formes de redevabilité politique.

3.2.1 La responsabilité politique

83. Parmi ces formes, la responsabilité politique connaît une application variable selon les pays. Les traditions varient à l'évidence : six pays répondants ne la connaissent pas (**Azerbaïdjan, Chypre, Grèce, Islande, République tchèque, Slovénie**), sans parler de ceux qui ne figurent pas au nombre des répondants mais ne la pratiquent pas non plus. Près d'une quinzaine de pays répondants (**Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Géorgie, Hongrie, République de Moldova, Pologne, Serbie, République slovaque, Suède, Suisse**) connaissent au moins un mécanisme de responsabilité politique, formant une majorité assez nette. La nature des procédures mises en œuvre, leurs modalités et leur effet varient évidemment selon les pays.
84. Le mécanisme le plus répandu est celui de la motion de censure (ou motion de défiance), qui vise à la mise en œuvre de la révocation d'un élu par l'assemblée pour des motifs politiques et, parfois, à son remplacement immédiat par un autre candidat élu à cet effet (motion de défiance constructive). Il faut cependant remarquer qu'au sein même de cette catégorie, les mécanismes retenus et leurs finalités varient grandement.
85. Dans certains États (ex : **Belgique**), l'outil est conçu pour mettre fin à une situation d'ingouvernabilité, et donc réservé à un nombre très limité de situations factuelles. Dans d'autres (ex : **Hongrie**) elle est conçue en lien avec une forme de responsabilité juridique pour chercher à sanctionner une illégalité, de laquelle on souhaite aussi, à l'initiative de l'assemblée, tirer des conséquences politiques ce qui suppose l'intervention d'un juge dans la procédure. Dans la plupart des autres États, l'objet de la motion de censure est cependant beaucoup plus large : elle est conçue comme un mécanisme d'ajustement politique plus général visant au retour anticipé aux urnes pour des motifs politiques.
86. Les conditions d'initiative, de majorité et les délais applicables à ces procédures varient par ailleurs significativement entre États, ce qui exclue naturellement toute perspective de recommandation plus précise. Les États adaptent en effet le cadre procédural de la motion de censure à leur structure institutionnelle et aux fins visées par ces mécanismes. Ceci implique qu'il n'est guère possible, par ailleurs, d'établir des « bonnes pratiques » en la matière, celles-ci étant naturellement hautement dépendantes de considérations systémiques qui ne sauraient faire l'objet d'une quelconque appréciation qualitative.
87. À ces mécanismes de responsabilité politique sont également associés des mécanismes plus souples de redevabilité politique de l'organe exécutif à l'égard de l'assemblée. À ce sujet, le **Royaume-Uni** indique disposer, aux côtés du cabinet (exécutif), d'un comité de surveillance et d'examen composé de sorte à refléter les sensibilités politiques de l'assemblée délibérante et chargé d'examiner les décisions prises par ce dernier. Un tel dispositif témoigne d'un exemple original de contrôle de l'organe délibérant sur l'exécutif et d'un cadre procédural permanent propre à garantir une forme de redevabilité politique.

3.2.2 La redevabilité gestionnelle

88. Parmi les formes de redevabilité plus sujettes à variation se trouve aussi la redevabilité gestionnelle, dans sa dimension administrative comme dans sa dimension financière. Du fait du libellé des questions figurant dans le questionnaire et de la confusion qui a pu naître chez les répondants entre responsabilité administrative (au sens juridique du terme) et redevabilité administrative, les données sur le sujet manquent de précision.
89. Il n'en demeure pas moins possible d'observer que les États ont généralement fait état de mécanismes de contrôle administratif de l'action des collectivités. Sur le sujet, il convient néanmoins d'observer que les mécanismes de redevabilité administrative devraient avoir pour objet de permettre la transparence et le contrôle de la gestion menée par les élus dans un objectif de bonne gestion administrative. Cette forme de redevabilité peut évidemment prendre des formes variables : contrôle par une institution composée d'élus (sur le modèle précédemment évoqué du Royaume-Uni), contrôles de gestion annuels, contrôle de légalité assuré par d'autres institutions locales ou étatiques, contrôle du juge etc. Il convient cependant de s'assurer que ces formes de redevabilité n'aient pas d'autre objet que de garantir la bonne gouvernance à l'échelle locale, et qu'elles n'aient pas pour objet ou pour effet de permettre l'institution de mécanismes visant à réduire l'autonomie locale. À cet égard, il convient de rappeler que les mécanismes institués devraient être conformes aux prescriptions de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui dispose que :

« Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. »

90. Ces mécanismes devraient par ailleurs respecter le cadre prévu par la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des ministres sur le contrôle des actes des collectivités locales, qui indique notamment que :

« 2. Le contrôle administratif peut être assuré par une instance de contrôle désignée par une autorité étatique. Il peut concerner des actes clairement définis menées par les collectivités locales, pour vérifier leur légalité. L'autorité de contrôle peut en outre examiner ou agir par rapport à l'exécution d'un acte prescrit par la loi qui n'a pas eu lieu ou, dans le cas des compétences déléguées, un acte requis autrement qui n'a pas eu lieu.

3. De ce fait, ce qui suit devrait s'appliquer au contrôle administratif :

i. les actes soumis au contrôle doivent être clairement spécifiés dans la loi ;

ii. le contrôle administratif obligatoire et automatique, imposant à l'autorité de contrôle de vérifier systématiquement la légalité, devrait être limité à des actes d'une certaine importance, conformément au principe de la proportionnalité ;

iii. le contrôle administratif, notamment en ce qui concerne les compétences propres, devrait normalement se faire après l'exercice de ces compétences (a posteriori) ;

iv. les contrôles administratifs a priori, lorsque l'intervention d'une autorité de contrôle est requise pour qu'une décision au niveau local puisse prendre effet ou être validée, devraient être limités autant que possible et, normalement, être réservés aux compétences déléguées ;

v. la loi devrait fixer le délai ou la période dont dispose l'autorité de contrôle pour effectuer ce contrôle, ou devrait prévoir que le contrôle ait lieu dans un délai raisonnable ;

vi. dans le cas d'un contrôle a priori, l'absence de prise de décision par une autorité de contrôle dans un délai déterminé signifierait que l'acte prévu peut prendre effet.

4. Il est recommandé :

- d'établir, au sein du cadre juridique, une méthodologie de contrôle qui serait accessible en règle générale à l'autorité faisant l'objet d'un contrôle, pour harmoniser et améliorer la pratique du contrôle, apportant ainsi sécurité et transparence aux collectivités locales ; et

- de faciliter l'accès public aux informations sur le cadre juridique et réglementaire, et sur la méthodologie généralement applicable en matière de contrôle, conformément aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe et à d'autres obligations internationales ».

91. Il convient ensuite d'observer que les mécanismes de contrôle administratif opérés par l'État ou par d'autres institutions publiques ne sauraient à eux seuls épuiser les possibilités de la redevabilité gestionnelle en matière administrative, laquelle peut passer par une mobilisation accrue des citoyens ou par des obligations de reddition de comptes périodiques à l'assemblée délibérante et/ou aux citoyens. À cet effet, le projet de Recommandation définit un certain nombre d'exigences devant permettre la scrutation des décisions. Ce dispositif, fondement de tout mécanisme de redevabilité, tend à garantir la transparence décisionnelle à travers la mise en œuvre d'un certain nombre d'exigences :

- La tenue de registres visant à permettre l'établissement des conditions selon lesquelles ont été prises les décisions et à garantir la transparence du processus décisionnel – *condition de redevabilité*.

- La mise en œuvre de procédures de scrutation garantissant l'accès aux informations utiles, établissant les conditions selon lesquelles les élus doivent rendre compte de leur action et déterminant les garanties du processus, - *outil de redevabilité*.
 - L'identification des voies selon lesquelles les citoyens ont la possibilité de tirer les conséquences du processus de scrutation, selon des techniques graduées allant de la simple expression à la mise en œuvre de solutions plus avancées comme l'organisation d'un referendum – *conséquence de la redevabilité*.
92. L'annexe du projet de Recommandation traduit ces préoccupations en ces termes, encourageant les initiatives des collectivités visant à la mise en œuvre de dispositifs modernes de collecte, d'organisation, d'analyse et de traitement de l'information utile aux processus de redevabilité :

« 3.8 Le cadre légal devrait prévoir un système complet de tenue de registres, de conservation, de classification et d'archivage, avec des périodes de conservation, concernant les documents officiels et autres documents relatifs à l'activité et aux responsabilités des RE et des BE, y compris l'activité des organes placés sous leur responsabilité. Les périodes de conservation devraient être en adéquation avec les délais de prescription prévus pour les procédures de litige. Des politiques devraient également être en place pour traiter les demandes spécifiques d'informations détenues par les autorités locales et régionales. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels (STCE n° 205) et le Protocole additionnel à la Charte, sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) peuvent servir de source d'inspiration. »

93. L'annexe du projet de Recommandation détaille ensuite les modalités d'un processus d'exploitation des informations collectées et conservées, aux fins du processus de redevabilité :

« 3.9 Le processus d'examen critique devrait être régi par des normes et règlements adéquats définissant les catégories, le contenu et la périodicité des comptes-rendus des [représentants élus] et des [organes électifs], afin de garantir que des informations actualisées et significatives, y compris les comptes-rendus d'activité, soient disponibles en continu.

3.10 L'organe qui procède à l'examen critique devrait disposer des moyens et de l'autorité nécessaires à l'accomplissement de sa tâche, y compris un temps suffisant pour l'examen et l'obtention des éclaircissements nécessaires, la possibilité de recourir à des personnes possédant le degré d'expertise nécessaire pour l'assister, et l'accès aux informations et aux comptes pertinents pour procéder à une évaluation en connaissance de cause. Cela peut également inclure le pouvoir de solliciter un audit externe indépendant concernant des questions spécifiques que les comptes présentés couvrent / sont censés couvrir.

3.11 L'affiliation politique ne devrait pas interférer avec le processus d'examen critique qui précède une délibération ou un vote sur les conclusions finales. Les mêmes informations, dans les mêmes délais, devraient être mises à la disposition de tous les membres de l'organe d'examen, indépendamment de toute considération politique. Les règles doivent également garantir un accès équitable des membres des groupes politiques à des fonctions de contrôle spécifiques (par exemple, en tant que rapporteur-e ou membre d'un groupe de travail spécifique). L'audit public périodique obligatoire des autorités locales et régionales devrait être organisé de manière à garantir la neutralité politique.

3.12 Un [représentant élu] ou un [organe électif] dont l'action ou la gestion fait l'objet d'un examen doit avoir la possibilité d'être entendu et de fournir des explications sur ses actions et décisions. »

94. Sur le plan de la redevabilité financière, les États répondants – qui font pour leur très grande majorité état de dispositifs en la matière – ont fait état de mécanismes de contrôle variés passant par des cadres procéduraux assez hétérogènes dont l'objet et les moyens varient.
95. Dans certains cas, assez rares, le contrôle évoqué n'a pour objet que de chercher à mettre en évidence des malversations : sa fonction est donc substantiellement pénale.
96. Dans d'autres, beaucoup plus nombreux, le contrôle a une nature administrative et repose sur la réalisation périodique d'audits et de contrôles budgétaires, par des autorités centrales, par des autorités spécialement instituées ou par une juridiction spécialisée (**Belgique, Grèce...**). Ces examens peuvent parfois aboutir à des sanctions à l'égard des élus qui n'auraient pas respecté les règles budgétaires en vigueur. Dans certains États, une obligation reddition de comptes financier de l'exécutif à l'égard de l'assemblée délibérante est instituée, que celle-ci passe par l'exécutif ou par la médiation d'auditeurs, qu'elle soit annuelle (comme c'est le plus souvent le cas) ou plus fréquente (comme c'est le cas en **Géorgie**, où une obligation trimestrielle de présentation de l'exécution du budget est instituée). Dans certaines situations (ex : **Suède**), les audits annuels doivent aboutir au vote par l'assemblée d'une décharge de l'exécutif, mécanisme de nature à accroître significativement la responsabilité financière des élus.
97. Il convient d'observer, ici encore, que les mécanismes institués devraient être conformes aux orientations de la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des ministres sur le contrôle des actes des collectivités locales, qui dispose que :

« 5. Les contrôles financiers sont distincts du contrôle administratif des actes financiers et visent à examiner la situation financière de la collectivité locale, ses registres, ses comptes et ses dispositions. Ils peuvent être exercés dans le but de favoriser les bonnes pratiques comptables et l'efficacité de la gestion, de prévenir les déséquilibres financiers ou de suivre l'assainissement des comptes des collectivités locales confrontées à des difficultés financières.

6. Les audits financiers, comptables ou de gestion, ainsi que l'évaluation de la rentabilité devraient ordinairement être réalisés par des autorités publiques ou par des auditeurs désignés conformément à la loi, en concertation avec ou sur décision de la collectivité locale concernée.

7. Les observations formulées à l'issue d'un contrôle financier peuvent être rendues publiques pour donner effet au principe de transparence.

8. Le contrôle financier ne devrait pas remettre en question les objectifs des politiques publiques décidées par des élus locaux dans les limites de leurs fonctions. »

98. Il convient ensuite d'observer que les mécanismes de contrôle financier opérés par l'État ou par d'autres institutions ne sauraient à eux seuls épuiser les possibilités de la redevabilité gestionnelle en matière financière, laquelle suppose notamment une exigence particulière de transparence et d'accès aux documents financiers. Dans ce cadre, les orientations de la Convention sur l'accès aux documents publics devraient faire l'objet d'une attention particulière, tout comme les éléments précédemment mentionnés au sujet de la redevabilité administrative.

3.2.3 La redevabilité populaire, lieu de divergences significatives entre les États

99. De l'ensemble des mécanismes de redevabilité questionnés, la redevabilité populaire est celle qui fait l'objet du plus grand nombre de divergences entre États. Ceci s'explique, naturellement, par une variation du rapport des États aux conséquences politiques à accorder à la prohibition générale du mandat impératif et à leur appétence pour les mécanismes de démocratie participative. Comme l'a relevé la commission de Venise dans son rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires de 2009, *« le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen »*.
100. Il n'en reste pas moins que face au développement de la défiance des citoyens à l'égard de leurs élus et au développement des cadres de la participation des citoyens à la vie politique, on assiste au développement, en Europe, de procédures visant à assurer une forme de redevabilité directe des élus devant les citoyens. Celle-ci va évidemment au-delà des simples cadres de la participation ou de la consultation, puisqu'elle suppose la possibilité de mettre en cause les élus par voie directe, voire de permettre leur renversement.
101. Les réponses rendues par les États témoignent de ce que neuf d'entre eux (**Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Géorgie, République de Moldova, Pologne, République slovaque, Suisse**) connaissent des procédures de redevabilité populaire. À l'inverse, une majorité d'États répondants indique ne pas pratiquer de telle procédure.

102. Parmi les États pratiquant la redevabilité démocratique, les formes procédurales varient assez nettement, de sorte qu'il convient de distinguer les États qui mettent en œuvre de simples procédures d'interpellation ou de pétition (**Belgique, Géorgie, Suisse**) de ceux qui ont choisi de mettre en œuvre des procédures faisant intervenir les citoyens et pouvant aboutir à la destitution d'élus (**certains Länder autrichiens, Azerbaïdjan, Croatie, Géorgie, République de Moldova, Pologne, République slovaque, certains cantons suisses**).

**LA MISE EN ŒUVRE DE MECANISMES DE REDEVABILITE POPULAIRE
N'ENTRAINANT PAS LA REVOCATION D'ELUS
QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES ETATIQUES NOTABLES**

Certains États pratiquent des formes de redevabilité démocratique n'aboutissant pas à la révocation d'élus.

En **Belgique**, des mécanismes de pétition (au niveau régional) et d'interpellation (au niveau local) permettent aux citoyens de provoquer une réponse des élus. Au niveau régional (région de Bruxelles), ces pétitions, formulées par toute personne domiciliée sur le territoire et âgée de 16 ans révolues, doivent formuler une demande concrète à laquelle il sera répondu dans un délai de six mois. Si une pétition réunit plus de 1 000 signataires, elle provoque le droit de son auteur à être entendu par la commission chargée d'y répondre. Au niveau local, l'interpellation du Collège des bourgmestres et échevins doit être mise en œuvre par 20 personnes domiciliées dans la commune et âgées de 16 ans révolus et concerner un sujet d'intérêt communal. L'interpellation redevable permet la mise à l'ordre du jour de la séance publique de l'assemblée délibérante de l'interpellation, le demandeur étant invité en séance à présenter son interpellation. Une réponse lui sera apportée séance tenante, à laquelle une réplique pourra être formulée par le pétitionnaire. Le pays dispose également d'une procédure de consultation populaire d'initiative citoyenne, qui relève davantage d'une technique de participation que d'une modalité de redevabilité.

En **Suisse**, toute personne dispose constitutionnellement (article 33 de la Constitution) du droit d'adresser une pétition aux autorités, ce qui inclut les autorités locales et régionales. Les autorités doivent prendre connaissance de ces pétitions, qui peuvent concerner tout objet d'intérêt public et même exiger la démission ou la révocation d'un organe élu. Si l'autorité saisie n'est pas tenue d'y répondre, il apparaît en pratique que les pétitions reçoivent le plus souvent une réponse.

**LA MISE EN ŒUVRE DE MECANISMES DE REDEVABILITE POPULAIRE
ENTRAINANT LA REVOCATION D'ELUS
QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES ETATIQUES NOTABLES³**

Certains États pratiquent des formes de redevabilité démocratique aboutissant à la révocation d'élus à titre individuel ou collectif.

En **Autriche**, certains Länder pratiquent la révocation populaire du fait de l'application du principe selon lequel chaque personne élue peut être démise par celle l'ayant élue. Une partie des Länder recourant à l'élection des maires au suffrage universel direct, ceci implique qu'une motion de défiance lancée par l'assemblée sera soumise à referendum.

En **Azerbaïdjan**, 25 % des électeurs vivant dans une municipalité disposent de la capacité de provoquer une réunion durant laquelle la révocation du président de la municipalité pourra être soulevée.

En **Croatie**, depuis 2009 et la mise en œuvre de l'élection des maires et exécutifs de comtés au suffrage universel direct, les maires des municipalités et villes, les exécutifs de comté et leurs adjoints respectifs peuvent faire l'objet d'un referendum révocatoire initié par 20 % du corps électoral ou des 2/3 de l'assemblée délibérante. Un tel referendum ne peut être provoqué qu'au plus tôt six mois après la désignation des élus visés ni dans l'année précédant la tenue des élections régulières. À ce jour, seuls deux referendums (initiés à la demande de l'assemblée délibérante) ont été organisés.

En **Géorgie**, un système à mi-chemin entre responsabilité politique et révocation populaire a été institué. La loi autorise en effet un conseil municipal (Sakrebulo) à déposer une motion de censure contre un maire si plus de la moitié de ses membres ou 20 % au moins du nombre total d'électeurs enregistrés sur le territoire de la commune y sont favorables. Aucune motion de censure ne peut cependant être adoptée durant les premiers six mois suivant l'élection d'un maire, pendant la dernière année de son mandat ou dans les six mois suivant une première motion de censure. Si un Sakrebulo ne vote pas la motion de censure contre le maire concerné, il doit attendre six mois avant d'en déposer.

En **République de Moldova**, un referendum local peut entraîner la révocation du maire. Une telle procédure peut être initiée par un vote secret des 2/3 de l'assemblée délibérante ou par 10 % du corps électoral.

En **Pologne**, un referendum révocatoire visant le maire peut être organisé au niveau communal en cas de non-décharge de l'organe exécutif, sur résolution de l'assemblée délibérante. Le referendum est organisé sous 14 jours. Il est impossible d'organiser un tel referendum dans les 9 mois suivant l'élection du maire, ni dans les 9 mois précédant la tenue des élections régulières. Dans les mêmes conditions, un referendum révocatoire peut également être organisé pour un autre motif s'il est provoqué à

³ Ces observations issues des questionnaires peuvent être utilement complétées par le rapport de la commission de Venise sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux, adopté en juin 2019, pp. 9-13.

l'initiative d'un quart au moins de la composition statutaire de l'assemblée délibérante par une demande écrite et justifiée, qui doit préalablement être approuvée par la commission de révision/audit du conseil. Le conseil est alors invité à se prononcer par une résolution pouvant aboutir, à la majorité des 3/5, à l'organisation du referendum. Enfin, un referendum sur la révocation d'un conseil ou du bureau exécutif dans un gouvernement autonome peut être organisé à l'initiative d'un organe constitutif d'une unité d'autonomie locale ou à la demande d'au moins 10 % des habitants d'une commune ou d'un poviat, ou de 5 % des habitants d'une voïvodie.

En **République slovaque**, un referendum visant à la révocation du maire doit être organisé si au moins 30 % des électeurs en font la demande par pétition. Il peut aussi être organisé si le conseil municipal le provoque en cas d'incapacité ou d'absence du maire depuis 6 mois. Le referendum se tient dans les 90 jours et doit, pour être valide, réunir la participation d'au moins la moitié des électeurs. Il est adopté à la majorité absolue.

En **Suisse**, six cantons prévoient la possibilité pour les citoyens de rappeler toute autorité cantonale par referendum. Deux cantons prévoient la même procédure pour les collectivités locales. Le vote ne vise pas un élu, mais un organe dans son ensemble. La procédure est initiée par le recueil d'un certain nombre de signatures d'électeurs (variable selon les cantons) dans un délai donné. Le pays fait état d'une mobilisation assez faible, et surtout infructueuse, de ces mécanismes.

103. Comme on peut le constater, les formes de la redevabilité démocratique telle que pratiquée dans les États répondants varient assez notablement. Il est à noter qu'aucun État ne fait mention d'une mobilisation trop fréquente ni d'un dévoiement des procédures entraînant la révocation d'élus mises en œuvre, qui reposent toutes sur un cadre procédural précis prévoyant des conditions d'initiative et des délais qui tendent à en restreindre l'usage aux seuls cas qui pourraient le justifier. L'initiative revient ainsi parfois à l'assemblée délibérante, parfois à un pourcentage de citoyens. Elle doit parfois être motivée – ce qui tend à l'évidence à renforcer la transparence d'une telle procédure. Elle est parfois soumise à des conditions de délai.
104. Il est en tout cas remarquable que la plupart des pays ayant décidé l'instauration de mécanismes de redevabilité populaire entraînant la révocation d'élus en ont fait le corollaire de la désignation de ceux qui sont visés par ces procédures par la voie du suffrage universel direct (**Autriche, Croatie, Géorgie, Pologne, République slovaque**). Il est ainsi manifeste que l'essor de l'élection des maires au suffrage universel direct en Europe s'accompagne d'un mouvement de développement de procédures de rappel populaire.
105. S'agissant des conséquences et modalités de la redevabilité démocratique, pensée comme une conséquence des processus de scrutation, le projet de Recommandation ouvre la voie à une palette variée de solutions qui prend acte des pratiques des États. Il dispose ainsi que :

« 3.14 Selon le cas, les mécanismes de réponse politique aux RE et aux OE peuvent inclure: des pétitions demandant une action sur un sujet spécifique, l'interpellation visant à obtenir une réaction, les procédures de questions qui appellent une réponse, une motion de confiance/défiance visant l'aptitude d'une personne à occuper les fonctions assorties de responsabilités, une motion de censure ou de suspension, une révocation populaire par référendum. »

106. Le texte s'emploie par ailleurs à rappeler que de telles solutions doivent être accompagnées de garde-fous visant à empêcher leur dévoiement et à ménager un bon équilibre entre les logiques représentative et directe de la démocratie. Les principes 3.17 et suivants de l'annexe contiennent ainsi des limitations en relation avec la cessation anticipée des mandats et visant à garantir le caractère exceptionnel de leur mise en œuvre:

- lorsque le recours à ces procédures suppose l'appréciation d'une situation juridique, l'intervention d'un juge devrait être prévue ;
- le recours à ces procédures devrait constituer un complément à d'autres mécanismes permettant l'intervention des citoyens, de manière à éviter leur utilisation trop fréquente et à réserver leur recours aux seuls cas justifiant la révocation des élus ;
- le recours à ces procédures ne devrait pas être possible dans certains cas ou seulement dans des circonstances très précises, s'agissant notamment de mettre fin au mandat d'un-e élu-e chargé de fonctions exécutives désigné-e au suffrage universel, s'agissant de mesures prises par un autre niveau territorial, ou encore s'agissant de mesures à l'encontre d'un membre individuel d'une assemblée élue ;
- la loi ou la Constitution devraient définir précisément les règles procédurales régissant la révocation et l'encadrer dans des conditions de délais raisonnables par rapport aux élections ;
- un contrôle juridictionnel des étapes et conditions du processus devrait être garanti, de sorte à établir une « scrutation de la scrutation ».

107. Inspirées des travaux de la Commission de Venise et des pratiques des États mentionnés plus haut, ces règles ont vocation à ménager l'équilibre entre la dimension représentative de la démocratie locale et les modalités d'intervention directe des électeurs. Elles traduisent ainsi l'exigence de proportionnalité évoquée par le texte de la Recommandation.

ANNEXE

Questionnaire diffusé aux membres du CDDG relatif à la responsabilité des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional

La compilation des réponses reçues a fait l'objet d'un document de travail spécifique, disponible sur les pages web du CDDG ([lien vers le document](#))

Introduction

Le mandat 2020-2021 charge le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) d'élaborer une recommandation du Comité des Ministres sur la responsabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional en complément de la Recommandation CM/Rec(2019)3 sur le contrôle des activités des autorités locales et afin de mettre à jour le travail précédant dans ce domaine.

A cet effet, le CDDG a créé un groupe de travail spécifique sur la responsabilité (GT-RE). Lors de sa première réunion, le GT-RE a proposé, entre autres, qu'un questionnaire soit préparé sur la façon dont les diverses formes de responsabilité des élus et organes électifs au niveau local et régional sont traités dans les divers Etats membres du Conseil de l'Europe.

Définitions de travail

Compte tenu de la diversité des concepts et situations dans les législations nationales, et afin de faciliter une compréhension commune de ce questionnaire, les définitions de travail suivantes sont posées :

"Responsabilité" (au sens de redevabilité ou *accountability* en anglais) fait référence au devoir d'une personne ou d'un organe de rendre compte de ses activités à une autre personne / entité qui a le pouvoir de réagir et prendre des mesures en relation avec le compte rendu qui est fait et en particulier à l'égard de la personne ou entité qui l'effectue (mise en œuvre de la responsabilité à proprement parler).

"Représentants élus et organes électifs aux niveaux local et régional" fait référence aux personnes ou organes élu-e-s en tant que tel pour s'acquitter de fonctions de gouvernance publique au niveau local / régional, ainsi qu'aux personnes nommées (souvent par eux) pour s'acquitter de fonctions similairement élevées pouvant impliquer des délégations de pouvoir, que ce soit dans les mêmes institutions publiques de gouvernance (par exemple: Président-e, Secrétaire Exécutif-ve, chef-efe des services généraux) ou des structures auxquelles des fonctions de gouvernance ont été déléguées, indépendamment de leur statut juridique (exemples: société d'économie mixte, association inter-communale sans but lucratif, ce que l'on appelle des *quangos* en anglais etc.).

La **"Responsabilité démocratique"** est une forme de responsabilité applicable à un-e élu-e ou organe élu, par lequel l'électorat / les citoyen-ne-s eux-mêmes peuvent engager des mesures à l'encontre de cet agent public ou organe (exemples : initier une action par le biais d'un vote populaire pour remettre en cause / mettre un terme à son mandat, pétition pour mettre fin aux fonctions d'un haut responsable désigné).

La **"responsabilité politique"** fait référence au fait pour une personne ou un organe élu-e ou nommé-e de rendre des comptes politiquement à un autre agent ou organe public disposant de la capacité de prendre des mesures à son encontre (exemples : retirer certaines responsabilités ou délégations, mettre un terme à son mandat).

La "**responsabilité pécuniaire**" est l'obligation de la personne ou de l'organe élu-e de réparer le dommage indu occasionné à un individu ou une personne morale par le paiement d'une indemnisation financière ou une amende non-pénale.

La "**responsabilité pénale**" est la responsabilité établie en droit pour un acte illégal passible de sanctions pénales.

La "**responsabilité administrative**" fait référence à la redevabilité de la personne ou de l'organe élu-e de s'acquitter de ses devoirs en conformité avec certains standards, la loi et le droit constitutionnel, y compris en ce qui concerne l'efficacité d'action, et/ou la fourniture de résultats convenus.

La "**responsabilité financière**" fait référence à la redevabilité de la personne ou de l'organe élu-e en termes de gestion financière efficace et / ou de bonnes pratiques comptables, de prévenir les déséquilibres budgétaires ou de remédier à des difficultés financières, en particulier.

Questions

RESPONSABILITE DEMOCRATIQUE

1. Votre pays pratique-t-il un système de responsabilité démocratique au niveau local / et ou régional ? Si non, passer directement à la question 4.

2. Comment fonctionne le dispositif : conditions de mise en œuvre, qui peut agir / qui met formellement en œuvre le processus, procédure et conditions spéciales requises par ex. règles de quorum, périodes exclues (avant / après une élection), organe de décision, conséquences ?

3. Merci de donner des informations sur l'usage de ces mécanismes en pratique (données qualitatives/quantitatives, statistiques disponibles).

ASPECTS TENANT A LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE

4. Votre pays pratique-t-il un système de responsabilité pécuniaire au niveau local / et ou régional ? Si non, passer directement à la question 8.

5. Quelles circonstances peuvent donner lieu à la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire d'élu-e-s et organes du niveau local et/ou régional dans votre pays ?

6. Cette responsabilité est-elle de nature judiciaire (à savoir tranchée par le juge) ou administrative (décidée par une entité administrative) ? Comment fonctionne le dispositif: conditions de mise en œuvre, qui peut agir / met formellement en œuvre le processus, procédure, conséquences ?

7. Merci de donner des informations sur l'usage de ces mécanismes en pratique (données qualitatives/quantitatives, statistiques disponibles).

QUESTIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE PENALE

8. Votre pays pratique-t-il un système de responsabilité pénale des élu-e-s au niveau local et/ou régional pour des actes liés à leurs fonctions officielles ? Si non, passer directement à la question 13.

9. Cette responsabilité des élu-e-s au niveau local et/ou régional est-elle limitée à des infractions spécifiques, ou est-elle de nature générale ? Merci de donner des détails.

10. Merci de décrire brièvement le mécanisme (conditions de mise en œuvre, qui peut agir / met formellement en œuvre le processus, procédure, organe de décision) et en particulier d'indiquer si cette responsabilité pénale des élu-e-s est soumise à des formes procédurales spécifiques.

11. Les sanctions applicables aux élu-e-s sont-elles adaptées à leur statut ? Sont-elles purement pénales ou ont-elles aussi des effets politiques (par ex. la perte des droits civiques et politiques / l'inéligibilité) ?

12. Merci de donner des informations sur l'usage de ces mécanismes en pratique (données qualitatives/quantitatives, statistiques disponibles).

QUESTIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE POLITIQUE

13. Votre pays pratique-t-il un système de responsabilité politique des personnes et organes élu-e-s au niveau local et/ou régional ? Si non, passer directement à la question 17.

14. Cette responsabilité s'applique-t-elle à tous les représentant-e-s élu-e-s, ou est-elle limitée à l'Assemblée ou à l'exécutif local et/ou régional (maire, président etc.) ?

15. Comment fonctionne le dispositif : conditions de mise en œuvre, qui peut agir / qui initie la procédure formellement, procédure, éventuelles exclusions temporelles (période pendant laquelle elle ne peut être mise en œuvre), organe de décision, conséquences) ?

16. Merci de donner des informations sur l'usage de ces mécanismes en pratique (données qualitatives/quantitatives, statistiques disponibles).

QUESTIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

17. Au-delà des dispositifs de responsabilité démocratique et politique mentionnés précédemment, votre pays connaît-il un mécanisme de responsabilité administrative des personnes et organes élu-e-s au niveau local / régional ? Si non, passer directement à la question 21.

18. Pour quels motifs cette responsabilité peut-elle être initiée et/ou appliquée ?

19. Comment fonctionne le dispositif : conditions de mise en œuvre, qui peut agir / qui initie la procédure formellement, procédure, organe de décision, conséquences) ?

20. Merci de donner des informations sur l'usage de ces mécanismes en pratique (données qualitatives/quantitatives, statistiques disponibles).

QUESTIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE FINANCIERE

21. Votre pays connaît-il un mécanisme de responsabilité financière des personnes et organes élu-e-s au niveau local / régional ? Si non, passer directement à la question 25.

22. Pour quels motifs cette responsabilité peut-elle être initiée et/ou appliquée ?

23. Comment fonctionne le dispositif : conditions de mise en œuvre, qui peut agir / qui initie la procédure formellement, procédure, organe de décision, conséquences) ?

24. Merci de donner des informations sur l'usage de ces mécanismes en pratique (données qualitatives/quantitatives, statistiques disponibles).

AUTRES QUESTIONS ET ASPECTS

25. La responsabilité des représentants publics élus au niveau local / régional est-elle un sujet de débat dans votre pays, voire de propositions et / ou de projets de réforme ?

26. Merci de fournir toute autre information utile sur les thèmes abordés dans ce questionnaire.