

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 avril 2021

CDDG(2021)7
Point 3.2 de l'ordre du jour

**COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE
(CDDG)**

**AVANT-PROJET DE RECOMMANDATION
DU COMITE DES MINISTRES SUR LA RESPONSABILITE
DEMOCRATIQUE DES REPRESENTANTS ELUS
ET DES ORGANES ELECTIFS AUX NIVEAUX LOCAL ET REGIONAL**

Note du Secrétariat
établie par la
Direction générale de la démocratie
Division de la gouvernance démocratique

Introduction

Le GT-RE a examiné le projet lors de sa 3e réunion (8-9 mars). Les principales orientations données par le groupe de travail sont résumées ci-après.

Action requise

Les membres du CDDG sont invités à faire part de leurs commentaires éventuels sur le projet reproduit en annexe.

D'un point de vue général

- Une approche plus systématique est souhaitable dans la distinction entre mécanismes de redevabilité, leurs formes, leurs implications et modalités de mise en œuvre et les conséquences pouvant être tirées dans une logique de proportionnalité, et les divers acteurs concernés.
- Un principe de symétrie entre le mode de désignation et le lien de redevabilité (qui rend compte à qui) est à garder à l'esprit.
- Il faut aussi insister sur l'effectivité des règles et des normes générales de bonne conduite, de confiance réciproque ainsi que sur les 12 Principes et leur apport.

Quant au dispositif de la Recommandation

- Les justifications/considérants devraient aussi faire référence à la volonté de participation accrue des citoyens, à quelques textes supplémentaires et au nécessaire renforcement de la démocratie, et être classé(e)s par ordre d'importance.
- Une définition de la redevabilité serait à inclure ici (plutôt que dans l'annexe).
- Le lien entre redevabilité générale des élus et les responsabilités qui incombent à d'autres entités sous leur influence ou direction est à préciser (pour l'activité desquelles les élus et organes électifs peuvent être amenés à rendre des comptes même s'ils ne sont pas directement responsables).
- Des participants estiment que la protection des élus s'avère être un sujet d'importance croissante.

Quant aux lignes directrices en annexe

- Le premier chapitre sur les principes de base devrait devenir un appel général à mettre en place (ou réviser) le cadre des politiques et pratiques en matière de redevabilité, et en préciser les diverses formes (formelle, politique), acteurs et implications générales.
- Certains éléments de base des chapitres qui suivent sur les diverses formes de redevabilité et responsabilité (y compris l'éthique) seraient alors à intégrer dans ce premier volet.
- Les chapitres II, III et IV sur les mécanismes politiques, juridiques/judiciaires et gestionnels devraient suivre une approche systématique distinguant les divers éléments de la redevabilité (qui rend compte, comment, à qui, pour quelles responsabilités, avec quelles conséquences éventuelles).
- Concernant les mécanismes politiques, il convient de distinguer les diverses formes de mise en œuvre (motion de censure, motion de défiance).
- Concernant les mécanismes juridiques/judiciaires, il s'agit là du chapitre sous lequel les acquis de la Recommandation CM/Rec(99)8 seraient à inclure.
- Les mécanismes gestionnels devraient insister davantage sur la relation avec la redevabilité et sur les entités externes à la sphère publique qui exercent des missions d'intérêt général ainsi que sur l'importance de l'audit.

Les membres du groupe de travail ayant également eu la possibilité de soumettre des contributions écrites après la réunion, le membre du Royaume-Uni a préparé une contribution reflétant la plupart des commentaires ci-dessus et proposant de diviser les lignes directrices annexées au projet de recommandation en deux séries de principes :

- Une première annexe avec les composantes d'un cadre de responsabilisation :
 - qui est tenu de rendre des comptes ;
 - de quoi ils sont redevables (ce qui différera dans chaque État membre, et pourrait également s'étendre aux actions des sociétés/*quangos* désignés pour assumer des responsabilités spécifiques) ;
 - à qui il est rendu compte. En principe, les représentants élus rendent des comptes à ceux qui leur ont accordé une position d'autorité ou de pouvoir (mais ils rendront également des comptes, en parallèle, à d'autres acteurs. Les interactions entre les différents niveaux de responsabilité doivent être clairement définies et soumises à examen) ;
 - comment ils peuvent être tenus responsables par ces personnes/organes et comment des appréciations peuvent être portées sur le fait que quelqu'un s'est écarté de ces normes et règles, etc ;

- les résultats qui peuvent en découler, y compris un jugement sur la question de savoir si le fait de s'écarter des attentes est acceptable ou s'il doit y avoir des conséquences conformes aux lois et aux dispositions constitutionnelles pour différentes situations dans les Etats membres (par exemple, des conséquences politiques telles que la révocation, ou des conséquences juridiques/judiciaires liées à leur travail).
- Une deuxième annexe, traitant des régimes opérationnels qui sont complémentaires d'un cadre de responsabilisation et devraient avoir les caractéristiques suivantes :
 - les termes de responsabilité, les contrats, les accords, la conformité, etc ;
 - le rôle joué par la participation des citoyens ;
 - le rôle joué par la société civile ;
 - transparence, ouverture, accès à l'information, délais de conservation ;
 - d'autres systèmes indépendants qui demanderont également au fonctionnaire/organisme de rendre compte de certains aspects de ses activités ;
 - la formation et la sensibilisation ;
 - la délégation et l'externalisation de la responsabilité des services publics ;
 - mesures/politiques visant à protéger les élus à la lumière des tendances récentes ;
 - les systèmes indépendants qui complètent le cadre de redevabilité, font respecter les bonnes normes et l'État de droit : les processus formels qui font partie du système politique - pétition, interpellation, motion de défiance (ou de censure) ou de suspension, révocation populaire par référendum ; le système juridique ; les systèmes administratifs ; les normes professionnelles.

ANNEXE**Projet préliminaire de Recommandation discuté par le GT-RE
lors de sa 3e réunion (8-9 mars 2021)**

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social ;

Considérant que, lorsque les collectivités locales ont, selon les termes de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la charte »), « le droit et la capacité effective ... 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 », ces collectivités deviennent responsables devant les citoyens et les autorités de l'État, ainsi que le prévoit la loi ;

Considérant que, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, de la charte, « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens » ;

Considérant que le fait pour les représentants élus et les organes électifs [locaux et régionaux] de rendre compte de leur action et de leur gestion contribuent :

- à maintenir une bonne gouvernance des affaires publiques,
- à préserver et à développer la confiance des citoyens dans leurs élus en garantissant que l'exercice des actes des pouvoirs publics soit conforme aux intérêts de la communauté,
- à un contrôle démocratique effectif,
- à réduire les risques de dérive de la situation financière des collectivités locales qui constitue une préoccupation majeure dans la plupart des pays ;

Considérant que la transparence, d'une façon générale, de l'action des représentants élus et des organes électifs, et la qualité de l'information y compris l'accès aux informations détenues par les autorités locales et régionales constituent des corollaires importants de leur redevabilité ;

Considérant que la clarté de la législation concernant l'autonomie locale, en particulier dans la définition des compétences et responsabilités collectives et individuelles, y compris les conséquences à tirer d'une gestion insuffisante, constitue une condition essentielle pour la bonne gouvernance dans le respect de l'état de droit et des droits fondamentaux ;

Considérant aussi que la sécurité juridique des élus constitue une source de préoccupation dans bon nombre de pays, et que les incertitudes relatives à l'étendue de leur responsabilité individuelle peuvent dissuader les candidatures et ainsi affecter le renouvellement nécessaire des dirigeants, mais aussi avoir un impact négatif sur la capacité d'initiative et l'efficacité de l'action publique ;

Considérant que l'expérience de nombreux États membres démontre qu'il est nécessaire d'organiser les systèmes de responsabilité [redevabilité], de manière à garantir, en vertu de la charte, à la fois leur efficacité et le maintien « d'une large autonomie quant aux compétences [des collectivités locales], aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission » ;

Considérant que, selon l'article 7, paragraphe 1, de la charte, « le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat », les sanctions visant les représentants des collectivités locales (suspension, destitution ou révocation d'élus et dissolution des organes locaux, amendes) devraient être exceptionnelles et appliquées uniquement quand le fonctionnement de l'institution est entravé ;

Considérant que, selon l'article 11 de la charte, « les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences... », ce qui implique la possibilité d'un recours et des garanties contre la mise en cause abusive de la responsabilité des élus locaux par ceux qui apprécient la qualité de leur travail ;

Vu :

- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;
- la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) ;
- 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 et les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques ;
- la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales ;
- la Déclaration de Valence et la Stratégie sur l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, y compris les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique, adoptées lors de la 15^e session de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (15-16 octobre 2007) ;

- la Recommandation 395 (2017) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur les problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès ;

- les précédents travaux du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), et notamment son étude sur la responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions (1998) ;

- les travaux de la Commission de Venise, et notamment son Rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux (juin 2019) ;

- les problèmes récurrents recensés dans les évaluations du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO), et tout particulièrement dans le cadre du second, quatrième et cinquième cycle d'évaluations ;

Recommande aux gouvernements des États membres, en s'inspirant des règles figurant en annexe, d'entreprendre les tâches énoncées aux alinéas 1 à 5 ci-dessous ou de confier ces tâches aux autorités publiques compétentes en la matière, en tenant compte de leurs dispositions constitutionnelles ou législatives respectives [note du Secrétariat : formule tirée de la Recommandation CM/Rec(2019)3 sur le contrôle des actes des collectivités locales afin de tenir compte des répartition de compétences entre niveau national et local/régional],

1. de réviser les règles et politiques existantes en vue d'assurer que les représentant-e-s et organes élus au niveau local et régional :
 - a) soient tenus, le plus largement possible, de rendre compte de leurs actes et de la façon dont ils s'acquittent de leur mandat, de leurs responsabilités et de leur gestion, y compris en ce qui concerne la situation d'entités et organes distincts de l'administration locale ou régionale [autre formule : à l'égard desquels ils exercent des fonctions de direction ou contrôle] [note du Secrétariat : cette formule répond à la volonté de déléguations de prendre en compte la situation des quangos, sociétés d'économie mixtes et autres entités qui ne relèvent pas directement des services administratifs] ;
 - b) et que des conséquences appropriées de nature politique, juridique [judiciaire] ou autres [administratives], selon le cas, puissent être tirées de possibles insuffisances d'importance ;
2. de veiller à ce que le cadre juridique, institutionnel et réglementaire relatif à la responsabilité [redevabilité] des représentant-e-s et organes élus au niveau local et régional soit
 - a) proportionné, en droit et en pratique, à l'importance des intérêts qu'il entend préserver en assurant un juste équilibre entre d'une part les nécessités d'une gouvernance de qualité et un niveau de responsabilisation élevé de ceux qui sont appelés à rendre des comptes, et d'autre part les capacités d'action des

représentants élus et des organes électifs sans interférence indues de la part de ceux qui portent une appréciation sur leur action [des citoyens et organes de contrôle] ;

- b) conforme aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la charte et les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique ; [note du Secrétariat : formule tirée de la Recommandation CM/Rec(2019)3 sur le contrôle des actes des collectivités locales] ;
3. de s'inspirer de ces règles, autant que cela est pertinent, dans la définition de cadres similaires pour les élus et organes électifs au niveau national [note du Secrétariat : certaines délégations avaient manifesté le souhait de faire une telle référence au niveau étatique central] ;
4. d'évaluer périodiquement les mesures adoptées et entreprendre, si nécessaire, les réformes législatives qui s'imposent pour améliorer l'efficacité des mécanismes de [responsabilité] [redevabilité] ainsi que la cohérence dans leur mise en œuvre. Ce faisant, ils devraient prendre en compte les préconisations issues des activités de suivi et d'observation effectuées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe relatives à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale. [note du Secrétariat : formule tirée de la Recommandation CM/Rec(2019)3 sur le contrôle des actes des collectivités locales] ;
5. de traduire la présente recommandation dans la/les langue(s) officielle du pays et de la diffuser activement auprès des collectivités locales, de leurs associations et des autres parties concernées.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(20XX)XX

Lignes directrices concernant l'amélioration des mécanismes de responsabilité [redevabilité] des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional

[Aux fins de la présente Recommandation....(partie introductive avec les définitions de travail utilisées jusqu'à présent). Note du Secrétariat : afin de ne pas alourdir le texte, il peut être préférable de faire référence aux diverses définitions de travail dans le rapport explicatif ou de n'inclure que la définition de base de la redevabilité.

- Par « **redevabilité** » (accountability), 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.

[NB: une autre définition est déjà donnée dans la Recommandation CM/Rec(2019)3 et les 12 Principes de la gouvernance démocratique : *accountability... ensures that all decision makers, collective and individual, take responsibility for their decisions, which are reported on, explained and can be sanctioned, and that effective remedies are in place against maladministration.* En français, texte revu : la redevabilité implique que tous les décideurs publics, à titre collectif ou individuel, assument la responsabilité pour leurs décisions, qu'ils rendent compte de ces dernières, les justifient et en acceptent les conséquences, et que des recours efficaces permettent de sanctionner la mauvaise administration.]

I. Principes généraux et corollaires de base

Les Etats membres devraient entreprendre les actions suivantes :

A. Transparence, accès aux documents publics et participation du public

[Note du Secrétariat : l'importance de faire référence à la transparence, la participation et à l'accès aux documents publics a été soulignée lors des précédents débats. Des textes précédents du CDDG posent déjà certains principes. Les libellés existants, par exemple, dans la Recommandation CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, peut donner une base moyennant quelques adaptations.

1. Respecter les principes applicables à la communication de l'information, énoncés par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), dans les différentes questions qui concernent la collectivité locale, afin de donner à leurs citoyens la possibilité de participer aux décisions qui ont une incidence sur leur collectivité ou qui les affectent personnellement et de permettre la transparence de la prise de décision au niveau des autorités locales, ce qui renforcera l'obligation faite aux décideurs de répondre de leurs actes.

2. Rechercher de nouvelles voies visant à (...) promouvoir une culture de la redevabilité et de la participation démocratique partagée par les collectivités et les autorités locales et permettre les échanges de bonnes pratiques en la matière entre les diverses autorités locales et régionales.

3. Accorder une importance majeure à la communication continue d'informations objectives et de qualité entre les autorités publiques locales et régionales et le public, permettant aux citoyens de juger de l'action des représentants et organes élus et recourir le plus largement possible aux potentialités des nouvelles technologies de l'information. En tout état de cause, les délibérations des assemblées locales et régionales devraient être publiques et accompagnées dans la mesure la plus large possible, de la disponibilité de l'ordre du jour et des documents importants discutés lors des réunions. Les hypothèses de recours au huis clos devraient être prévues clairement et limitativement énumérées.

4. Les informations suivantes devraient être facilement accessibles : informations générales (structure, compétence etc.) sur les administrations et les organes décisionnels élus ; identification des personnels et/ou élus responsables des divers axes des politiques ; informations objectives et de qualité sur les politiques publiques menées, et le résultat de l'évaluation de ces politiques ; projets de budget annuel et comptes annuels ; le résultat des audits financiers et organisationnels.

5. Lorsque les représentants élus au niveau local et régional sont tenus de soumettre des déclarations d'intérêts et de patrimoine périodiques, et sur les contacts qu'ils peuvent avoir avec des représentants de groupes d'intérêts, ces déclarations devraient être publiées et facilement accessibles, de manière à rendre compte des influences de tiers ou d'intérêts privés sur les décisions et actions des élus.

6. Les informations ci-dessus devraient idéalement rester disponibles sur une certaine durée de manière à permettre les comparaisons années après années.

7. Encourager les responsables locaux à mettre en valeur la participation des citoyens et à considérer attentivement leurs demandes et leurs critiques afin de donner des réponses appropriées dans des délais raisonnables.

8. Reconnaître et renforcer le rôle des associations et des groupes de citoyens en tant que partenaires essentiels du développement et de l'entretien d'une culture de la redevabilité et de la participation.

B. Formation et sensibilisation

1. Compte tenu de la nature temporaire du mandat des élus locaux et régionaux et de la diversité d'horizons socio-professionnels dont ils sont issus, la mise en place d'une culture de la redevabilité appelle des mesures de formation et de sensibilisation initiales et continue quant à leurs responsabilités générales, leur droits et leurs obligations que la redevabilité entraîne. Les élus et organes électifs devraient de ce fait bénéficier de telles mesures et pouvoir obtenir des conseils lorsqu'ils en éprouvent le besoin, de la part de services clairement identifiés.

2. Le public et les organes électifs eux-mêmes dès lors qu'ils sont chargés d'apprécier les informations dont il est rendu compte, devraient être informés de ce qu'ils sont en droit d'attendre et des moyens dont ils disposent pour obtenir les informations nécessaires et exprimer leur approbation ou désapprobation de l'action menée.

C. Qualité des règles

1. Il convient de s'assurer que les droits et obligations d'un élu ou organe électif et les exigences spécifiques en matière de redevabilité fixé dans des textes législatifs, réglementaires, procéduraux ou autres, y compris les conséquences à tirer de la mise en œuvre de la redevabilité ou de la responsabilité des personnes ou organes concerné(e)s fassent l'objet d'un cadre clair, cohérent, prévisible et stable. Des garanties adéquates devraient être prévues contre le détournement de ces règles à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été édictées.

2. Des documents explicatifs illustrés de cas concrets et actualisés régulièrement peuvent donner des compléments d'informations utiles.

3. D'une façon générale, un élu ou organe électif dont les actions ou la gestion sont mis en cause devrait avoir la possibilité d'être entendu ou de s'expliquer.

II. Responsabilité [redevabilité] politique

[note du Secrétariat : les éléments ci-dessous reprennent en grande partie les apports de la Commission de Venise]

1. La responsabilité [redevabilité] des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional peut donner lieu à une réponse de nature politique autre que la sanction par l'élection. Cette réponse peut prendre la forme de la pétition, l'interpellation, la motion de défiance (ou de censure) ou la suspension par un organe lui-même politique – généralement celui qui a désigné l'élu dans ses fonctions dirigeantes, ou encore de la révocation populaire par le biais d'un référendum.

2. Le recours à des procédures visant à mettre un terme de façon anticipée à l'exercice d'un mandat, devrait être encadré strictement et précisément car elles peuvent être détournées de leur objectif et elles contredisent le principe de la liberté du mandat représentatif attribué pour une période déterminée — fondement des démocraties :

- ce recours doit rester exceptionnel ;
- il doit être prévu dans le droit national ou régional et précisément réglementé ;
- lorsque les raisons justifiant l'annulation d'un mandat appellent une appréciation juridique, ce devrait être à la justice de se prononcer par procédure judiciaire accélérée, dans les délais fixés par la loi ;
- [ceci doit permettre, le cas échéant de tenir de nouvelles élections, et d'éviter de nommer un gestionnaire].

3. S'agissant de la révocation populaire en particulier, celle-ci ne devrait que compléter les autres dispositifs dont dispose une démocratie représentative :

- elle ne devrait être possible que pour les maires élus au suffrage universel direct, et interdite pour les membres des conseils locaux ;
- la législation devrait définir des garanties procédurales de transparence, de légitimité et de légalité du processus révocatoire, identifier clairement ses acteurs, fixer les seuils de lancement de la procédure (nombre de signatures d'électeurs ou de membres du conseil local) et de validation de la révocation ;
- des limites temporelles claires et raisonnables sont à prévoir après une élection précédente ou avant une élection à venir ;
- ainsi qu'un contrôle juridictionnel des étapes et des conditions du processus.

III. Responsabilité juridique [ou judiciaire]

Les Etats membres devraient entreprendre les actions suivantes :

1. S'assurer que les élus locaux et régionaux soient soumis à des règles claires quant à leur responsabilité personnelle, sur le plan civil et pécuniaire, et sur le plan pénal, en veillant à un juste équilibre entre les besoins de la responsabilisation dans leurs actes et leur gestion, et ceux tenant à la préservation de l'attrait des fonctions d'élu politiques.
2. En particulier, les élus ne devraient pas voir leur responsabilité personnelle engagée lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions et de bonne foi.
3. Les autorités locales et régionales devraient avoir la possibilité de souscrire des assurances ou de mettre en place un dispositif d'indemnisation pour couvrir les éventuels frais liés à des procédures visant des élus.
4. Les élus locaux et régionaux, tenus de par leur fonction de faire preuve d'exemplarité et d'intégrité, doivent pouvoir faire l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives lorsqu'ils agissent avec une intention pénale en dehors de leur attributions (principe de l'acte détachable de la fonction). Une mesure complémentaire d'inéligibilité suite à une condamnation doit avoir une portée limitée dans le temps (ne pas être perpétuelle).
5. Les infractions dont ils relèvent peuvent être les infractions communes, ou des infractions spécifiques conçues pour appréhender les spécificités de malversations dans l'exercice de fonctions publiques et en faciliter la poursuite au plan pénal, par exemple en matière de manipulation de marchés publics, de détournement de bien et ressources publiques (par exemple à des fins électorales), de conflits d'intérêts, de trafic d'influence.
6. Il convient de veiller à ce que les dispositions, qui concernent généralement les fonctionnaires, soient applicables également le plus largement possibles aux élus locaux et régionaux même lorsqu'ils n'exercent pas des fonctions administratives en tant que telles.

7. Il convient également de s'assurer que les immunités à l'égard des poursuites pénales, y compris celles dont peut jouir l'élu en vertu d'autres mandats électifs notamment nationaux, ne font pas obstacles aux poursuites dans le cas de malversations impliquant les intérêts de la collectivité locale ou régionale.

8. Les allégations de nature civile ou pénale doivent être examinées par un tribunal et l'élu concerné doit pouvoir faire appel d'une décision.

IV. Responsabilité gestionnelle

Les Etats membres devraient entreprendre les actions suivantes :

1. Promouvoir et encourager par des textes législatifs ou réglementaires, des circulaires et des politiques incitatives, la bonne gouvernance des entités et administrations publiques sur le modèle de ce qui se fait concernant la gouvernance des organisations : générer des valeurs fondamentales pour l'organisation, planification et stratégie, mécanismes de contrôle interne, engagement des parties prenantes (usagers, clients...), leadership, qualité des données et décisions, gestion des risques, responsabilité sociale, viabilité de l'organisation et perspectives de long terme, redevabilité. [Note du Secrétariat : il est renvoyé ici notamment à la norme ISO 37000].

2. Dans ce cadre, accorder une attention particulière à l'impératif de responsabilité [redevabilité], compte tenu de l'importance de cette thématique pour les institutions publiques politiques et le fonctionnement de la démocratie au plan local et régional. Cela suppose que les élus et organes électifs de direction assument toujours en dernier recours la responsabilité pour le fonctionnement, le respect des règles qui s'imposent aux institutions sous la direction des élus, et les actions et inactions desdites institutions.

3. Cette redevabilité et responsabilité doit s'imposer même si les responsabilités sont déléguées à d'autres personnes au sein de l'institution ou d'autres organes sous sa (co)direction.

4. Il convient donc de veiller à ce que les délégations de responsabilités soient définies clairement, avec des objectifs et attentes claires tout au long de la chaîne hiérarchique, et que les personnes ou organes bénéficiant de ces délégations rendent compte périodiquement de leur performance dans le cadre de processus d'évaluation de la performance.

5. Définir le périmètre organisationnel de la redevabilité : il convient en particulier de tenir compte des structures créées ou gérées en tout ou partie par les autorités locales et régionales (*quangos*, société d'économie mixtes, associations para-publiques etc.), et de définir par des critères adéquats lesquelles de ces structures sont à prendre en compte dans le champ des responsabilités des élus ou organes électifs et donc dans le débat démocratique sur leur action.

6. La loi devrait définir clairement :

- les obligations tenant à la planification financière et le budget des autorités locales et régionales, y compris de recourir à l'audit interne et externe ;
- les droits et responsabilités des assemblées locales et régionales de prendre connaissance d'une situation donnée et de faire respecter par les élus investis de fonctions de gestion les orientations décidées et les impératifs financiers, budgétaires et organisationnels convenus politiquement ou imposés légalement ;
- les hypothèses dans lesquelles une autorité supérieure, étatique ou régionale selon le cas, peut intervenir pour faire respecter par une assemblée locale qui ne s'acquitterait pas elle-même de ses tâches, certaines exigences fondamentales voire nommer un commissaire pour accomplir temporairement certaines tâches.

7. Les assemblées locales chargées d'apprécier des situations et les informations soumises par les élus ou organes qui leur font rapport devraient avoir la possibilité de recourir pour les assister à des personnes avec le degré d'expertise nécessaire.

8. La loi devrait également déterminer clairement les cas dans lesquels les élus peuvent être tenus personnellement responsables de manquements à certaines obligations organisationnelles, administratives, et budgétaire / financière. La décision et l'éventuelle sanction qui en découle incombent à une juridiction indépendante.