



Strasbourg, 27 octobre 2020

GT-RE(2020)6

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

GRUPE DE TRAVAIL SUR LA RESPONSABILITE (GT-RE)

RAPPORT DE LA 2e REUNION

28-29 septembre 2020, tenue par visioconférence

1. Ouverture de la réunion

Le président du groupe de travail, M. Paul-Henri PHILIPS (Belgique, région de Bruxelles capitale), ouvre la réunion et souhaite la bienvenue aux participants du groupe de travail. La liste des participants figure à l'Annexe I.

2. Ordre du jour

L'ordre du jour tel qu'il figure à l'Annexe II est adopté.

3. Informations par le Secrétariat

Le Secrétariat rappelle l'état des lieux suite à la première réunion du GT-RE des 13 et 14 février 2020. La visioconférence permet de poursuivre les travaux malgré la pandémie, afin que le CDDG soit en mesure d'examiner d'ici la fin 2021 le projet de Recommandation et le rapport destiné à l'accompagner, comme le prévoit le mandat. Le GT-RE pourrait tenir en 2021 une ou deux réunions supplémentaires, en fonction du programme de travail et du budget et des consultations écrites pourraient être organisées au besoin.

Comme annoncé précédemment, une page web à accès restreint¹ a été mise en place pour rassembler les documents de travail en un seul endroit et permettre aux membres de mettre en ligne / partager des documents également entre les réunions.

¹ Voir sous "accès members" sur la page du CDDG <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg>

4. Préparation d'une recommandation sur la responsabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional

Le président rappelle qu'en vertu du mandat, l'instrument juridique à élaborer devra compléter la [Recommandation CM/Rec\(2019\)3](#) sur le contrôle des actes des collectivités locales et mettre à jour les travaux antérieurs dans ce domaine. Le GT-RE avait convenu lors de sa 1^{ère} réunion de suivre une approche large en ce qui concerne le concept de responsabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional (qui ne se limite pas strictement aux mécanismes axés sur l'intervention directe des citoyens). Ceci pourrait également ouvrir une réflexion en ce qui concerne les élus nationaux.

Divers instruments sont à garder à l'esprit, notamment :

- le rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux, adopté par le Conseil des élections démocratique (65^e réunion, Venise, 20 juin 2019) et par la Commission de Venise (119^e session plénière, Venise, 21-22 juin 2019), [CDL-AD\(2019\)011rev](#) ;
- la [Recommandation No. R \(99\)8](#) du Comité des Ministres sur la responsabilité pécuniaire des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions;
- le [rapport](#) sur la responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions (CDLR, 1998);
- [Recommandation No. R \(84\)15](#) du Comité des Ministres relative à la responsabilité publique.

A la lumière des discussions tenues au sein du GT-RE, le Secrétariat, avec l'aide d'experts scientifiques, préparera un avant-projet de Recommandation et un rapport d'accompagnement, pour discussion par le GT-RE lors de sa (ses) prochaine(s) réunion en 2021.

Un questionnaire a été diffusé au cours de l'été afin de recueillir des informations auprès des pays membres du CDDG concernant un large éventail de mécanismes de responsabilité-redevabilité (démocratique, politique, administrative, financière) et de mécanismes de responsabilité au sens strict (pénale, pécuniaire). 20 pays ont fourni des réponses. La compilation de celles-ci (document GT-RE(2020)5) sera mise à jour avec d'autres réponses. L'ordre du jour de la 2^e réunion est structuré selon les différents mécanismes de responsabilité.

Dans sa présentation, M. Duranthon évoque notamment les points suivants :

- il est nécessaire d'affiner certaines définitions ; en ce qui concerne l'objet, le but et la structure de la recommandation : le terme "responsabilité" a un sens généralement étroit en langue française et éventuellement dans d'autres langues, alors qu'en anglais, le concept de "accountability" a des implications plus larges ("redevabilité" pourrait donc être un meilleur équivalent) ; le futur instrument devra préciser dans quels cas l'individu, l'organe public ou la collectivité locale / régionale en tant que personne morale supporte(nt) le poids de la redevabilité et/ou responsabilité; il ne semble pas nécessaire de distinguer entre les mécanismes locaux et régionaux

- les différentes formes de responsabilité soulèvent des questions que la recommandation doit aborder : en ce qui concerne la responsabilité financière et pénale, il est important de fixer des critères pour limiter la responsabilité individuelle des élus ; la redevabilité financière soulève un certain nombre de questions : doit-elle être administrative ou judiciaire ? Doit-elle avoir des conséquences pénales et/ou politiques ? S'adresse-t-elle à la collectivité autonome ou aux élus ? Une partie doit-elle être tenue pour seule responsable pénalement, notamment en cas de faute ?

M. Teles souligne les points suivants :

- la redevabilité aux niveaux local et régional a suscité de plus en plus d'intérêt dans le débat scientifique et politique au cours des 20 dernières années en Europe. Le déclin de la confiance dans les institutions politiques ainsi que l'émergence de nouvelles institutions de gouvernance ont mis en évidence la nécessité de prévoir et de revoir les mécanismes existants concernant le fait pour les principaux décideurs politiques de rendre des comptes. Les réformes de l'administration publique ont également entraîné l'implication de nouveaux acteurs du secteur privé et de la société dans le domaine de la politique et de la gouvernance, ce qui a conduit à de nouveaux défis dans le fait de rendre compte (associations intercommunales, *quangos*, etc.). La variété des tâches locales et des accords entre acteurs pour la prestation de services requiert de faire appel à une diversité et une combinaison de mécanismes de redevabilité ;
- la recherche d'une plus grande redevabilité a été poursuivie en particulier en renforçant l'ouverture et la transparence et en clarifiant les lignes de responsabilité et la division du travail entre les différents organes ; le fait de rendre compte présuppose deux conditions : des normes à observer et la disponibilité de l'information (afin de juger du degré de conformité) - d'où l'importance des politiques de transparence et de règles adéquates d'accès à l'information ;
- des conditions préalables importantes sont à garder à l'esprit, par exemple la proportionnalité des mécanismes de redevabilité et leurs conséquences, ainsi que la nécessité de normes et de procédures claires.

Les discussions qui s'en suivent concernant les différents mécanismes sont résumées par le Secrétariat :

- une révision des mécanismes de redevabilité apparaît se justifier par divers facteurs, notamment le manque de confiance des citoyens, l'évolution des structures administratives, la tendance à plus de transparence et d'informations, et les diverses formes de redevabilité/responsabilité apparaissent importantes également au vu des 12 Principes sur la bonne gouvernance démocratique ;
- le concept de « responsabilité démocratique » reste une source de confusion et doit être entendu par référence aux formes démocratiques de responsabilité (redevabilité); la responsabilité des élus concerne non seulement leurs actions mais aussi leur inaction ;

- certaines formes de responsabilité (redevabilité) doivent être abordées ensemble : la redevabilité démocratique et la redevabilité politique sont une forme directe / indirecte d'un même processus. Dans ce cadre, il faudra garder à l'esprit les différences entre les notions d'électeurs, de citoyens et de population plus largement (qui comprendrait les étrangers vivant dans le pays et les organisations de la société). Certains mécanismes doivent peut-être être renommés, par exemple « financial liability » [la responsabilité pécuniaire] ;
- certains facteurs sont déterminants, en particulier : la transparence de l'action des organes élus locaux / régionaux (y compris en ce qui concerne l'application des mécanismes de redevabilité) ; l'accès à l'information - y compris sur la base de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics - STCE 205, de la Charte européenne de l'autonomie locale et de son protocole additionnel - STCE 122 et STCE 207 ; la formation et la sensibilisation des élus et de la population sur leurs droits et obligations respectifs concernant la redevabilité ;
- de même, la proportionnalité, des règles / circonstances / conséquences précises, des garanties contre l'arbitraire etc. sont importantes dans un contexte de craintes croissantes des élus et des nécessités de l'État de droit (par exemple, la prévisibilité des règles, l'effectivité des mécanismes, etc.) ;
- les travaux d'autres organes devront être pris en compte (par exemple, la Commission de Venise) ;
- il convient de garder à l'esprit la diversité des fonctions officielles de certains élus, par exemple un maire peut également faire partie de l'administration publique / étatique et être le/la dirigeant-e d'une administration locale, être le/la président-e de l'assemblée élue locale, mais aussi avoir d'autres fonctions au niveau national (par exemple en tant que membre du parlement bénéficiant de l'immunité).

5. Date et lieu de la prochaine réunion

La prochaine réunion du Groupe de travail pourrait se tenir fin février ou début mars 2021, soit par visioconférence soit à Strasbourg, en fonction du programme de travail à convenir par le CDDG et des prochaines décisions budgétaires pour 2021. Le Secrétariat informera le GT-RE de la date et du lieu de la réunion dès que de plus amples informations sont disponibles.

ANNEXE I**LISTE DES PARTICIPANTS****CHAIR / PRESIDENT**

Ms Paul-Henri PHILIPS, Coordinateur pour les Organisations Internationales, Relations multilatérales et Organisations Internationales, BRUXELLES

AUSTRIA / AUTRICHE

Mr Peter ANDRE, Ministry of Interior, Senior Expert for Legal Affairs, Wien, Austria

BELGIUM / BELGIQUE

Mr Edwin LEFEBRE, Ministry of the Flemish Community, Agency for Home Affairs, BRUSSELS

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Apologised for absence / excusé

FINLAND / FINLANDE

Mr Markku MÖLLÄRI, Ministerial adviser, Department for Local Affairs and Regional Administration, Ministry of Finance, HELSINKI

DENMARK / DANEMARK

Ms Lise BRANDI-HANSEN, Ministry of Social Affairs and the Interior, COPENHAGEN

GREECE / GRECE

Mr Georgios CHRYSAFIS, Directorate of Organisation and Functioning of Local Government, Ministry of the Interior, ATHENS

Mr Athanasios ATHANASSIADIS, Directorate of Organisation and Functioning of Local Government, Ministry of the Interior, ATHENS

ICELAND / ISLANDE

Mr Björn Ingi ÓSKARSSON, Department of Local Government and Regional Affairs, Ministry of Transport and Local Government, REYKJAVIK

ITALY / ITALIE

Mr Francesco GIUSTINO, Presidenza del Consiglio dei Ministri, D.A.R.A. - Ufficio Attività Internazionali, ROMA

POLAND / POLOGNE

Ms Justyna PRZYWOJSKA, Expert for methodology of public services research National Institute of Local Government

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Ms Nad'a KURILOVÁ, Local Self-Government Unit, Local State Administration, Self-Government and Foreign Relations Department, Public Administration Section, Ministry of Interior of the Slovak Republic, BRATISLAVA

SLOVENIA / SLOVENIE

Ms Helena KAVČIČ, Local Self-Government Service, Ministry of Public Administration, LJUBLJANA

SPAIN / ESPAGNE

Ms Ana Cristina LÓPEZ LÓPEZ, Joint Deputy Director for European and International Relations, General Secretariat of Territorial Coordination, Ministry of Territorial Policy and Civil Service, MADRID

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Paul ROWSELL, Head of Governance Reform and Democracy Unit, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

Ms Siobhan SMYTH, Senior Policy Adviser, Governance Reform and Democracy Unit, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

Ms Gurpal CHEEMA, Policy Adviser, Governance Reform and Democracy Unit, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

OTHER PARTICIPANTS / AUTRES PARTICIPANTS**CONFERENCE OF INGOS OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONFERENCE DES OING DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Mr Gerhard ERMISCHER, CIVILSCAPE, Representative of the INGOs Conference to the CDDG, ASCHAFFENBURG, Germany

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

Mr Kjartan MAGNUSSON, Secretariat of the Governance Committee / Secrétariat de la Commission de la gouvernance

EXPERT-CONSULTANTS / CONSULTANT-EXPERTS

Mr Filipe TELES, Pro-rector, University of Aveiro, Portugal

Ms Arnaud DURANTHON, Maître de conférences de droit public, Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, France

SECRETARIAT

Ms Sonia SIRTORI, Head of the Democratic Governance Division – Secretary of the CDDG - Directorate of Human Dignity, Equality and Governance, Directorate General of Democracy

Mr Christophe SPECKBACKER, Administrator – Democratic Governance Division - Directorate of Human Dignity, Equality and Governance, Directorate General of Democracy

Ms Isabelle ETTER - Assistant / Assistante

Interpreters / Interprètes

Ms Katia DI STEFANO

Ms Clarissa WORSDALE

ANNEXE II

ORDRE DU JOUR

Monday 28 September / lundi 28 septembre	
1. Opening of the meeting / ouverture de la réunion	
2. Adoption of the agenda / adoption de l'ordre du jour	[GT-RE(2020)OJ2]
3. Information by the Secretariat / information par le Secrétariat	
4. Drafting a recommendation on the democratic accountability of elected officials and bodies at local and regional level / préparation d'une recommandation sur la responsabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional	
10.45 State of play following the first meeting, and other information by the Chair / état des lieux après la première réunion et autres informations du Président	[report 1 st meeting GT-RE/rapport de la 1 ^{ère} reunion du GT-RE (2020)4]
Introduction to the compendium of responses by the Secretariat / introduction au recueil des réponses au questionnaire par le Secrétariat	[GT-RE (2020)5]
11.10 Présentation by Mr Arnaud Duranthon, expert consultant, lecturer in public law, Strasbourg University (France) / présentation par M. Arnaud Duranthon, expert consultant, maître de conférence en droit public, Université de Strasbourg (France) Discussion	
12.00 Presentation by Mr. Filipe Teles, expert consultant, Pro-rector, University of Aveiro (Portugal) / présentation par M. Filipe Teles, expert-consultant, Pro-recteur, Université d'Aveiro (Portugal) Discussion	
Discussion on the content of a draft recommendation / discussion du contenu d'un projet de recommandation	
14.30-15.20 Democratic accountability / responsabilité démocratique discussion of the goals of a recommendation, means to achieve these, best practices etc. / discussion sur les objectifs d'une recommandation, les moyens d'y parvenir, les bonnes pratiques etc.	[pm: list of questions addressed at the 1 st meeting / liste des questions abordées à la 1 ^{ère} réunion GT-RE(2020)2]
15.20-16.00 (possibly/si nécessaire 16.30) Political accountability / responsabilité politique discussion of the goals of a recommendation, means to achieve these, best practices etc. / discussion sur les objectifs d'une recommandation, les moyens d'y parvenir, les bonnes pratiques etc.	

Tuesday 29 September / mardi 29 septembre	
<p>10.30-11.20 Administrative accountability / <i>responsabilité administrative</i>:</p> <p>discussion of the goals of a recommendation, means to achieve these, best practices etc. / <i>discussion sur les objectifs d'une recommandation, les moyens d'y parvenir, les bonnes pratiques etc.</i></p>	
<p>11.20-12.10 Financial accountability / <i>responsabilité financière</i></p> <p>discussion of the goals of a recommendation, means to achieve these, best practices etc. / <i>discussion sur les objectifs d'une recommandation, les moyens d'y parvenir, les bonnes pratiques etc.</i></p>	
<p>12.10-13.00 Criminal liability / <i>responsabilité pénale</i></p> <p>discussion of the goals of a recommendation, means to achieve these, best practices etc. / <i>discussion sur les objectifs d'une recommandation, les moyens d'y parvenir, les bonnes pratiques etc.</i></p>	
<p>14.30-15.20 Financial liability / <i>responsabilité financière</i></p> <p>discussion of the goals of a recommendation, means to achieve these, best practices etc. / <i>discussion sur les objectifs d'une recommandation, les moyens d'y parvenir, les bonnes pratiques etc.</i></p>	
<p>15.20-15.50 Other aspects to be taken into account in the draft Recommendation, summing up of discussions and next steps / <i>autres aspects à prendre en compte dans le projet de Recommandation, synthèse et suite des travaux</i></p>	
<p>5. Date and place of the next meeting / <i>date et lieu de la prochaine réunion</i></p>	