



Strasbourg, 22 mars 2021

GT-RE(2021)2

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RESPONSABILITE (GT-RE)

RAPPORT DE LA 3e REUNION

8-9 mars 2021, 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, en particulier de la Norvège qui a récemment décidé de participer au 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. Elaboration d'une Recommandation pour le Comité des Ministres sur la responsabilité démocratique des représentants élus et organes électifs aux niveaux local et régional

Informations par le Président

Le Président rappelle l'état des lieux suite aux deux précédentes réunions du GT-RE des 13-14 février et 28-29 septembre 2020, le soutien apporté aux travaux par des experts scientifiques, et le fait que la présente réunion va permettre d'examiner un projet préliminaire de recommandation préparé par le Secrétariat sur la base des orientations données lors des précédentes réunions. Il souhaite la bienvenue au Professeur Mark Philp de l'université de Warwick (Royaume Uni), qui assistera le groupe de travail aux côtés de Monsieur Arnaud Duranthon (Maître de Conférences à l'université de Strasbourg).

Informations par le Secrétariat

Dan Popescu, chef du Service de la gouvernance démocratique, rappelle le contexte de l'élaboration de cette nouvelle recommandation, la sensibilité politique du sujet, son importance au vu de la demande grandissante des citoyens d'avoir un droit de parole dans la gestion des affaires publiques (y compris le recours à l'élection directe des maires, selon certains sondages), la nécessité de parvenir à un équilibre dans la future recommandation avec une redevabilité accrue qui ne paralyse pas pour autant les institutions représentatives, la préoccupation des élus locaux face aux risques de poursuite et à l'inflation des textes. Il rappelle aussi que la notion de redevabilité démocratique a été entendue par le groupe de travail comme une redevabilité conforme à des principes démocratiques, et que lors de sa première réunion, le groupe de travail a convenu de reprendre l'acquis de la Recommandation CM/Rec(99)8F [sur la responsabilité pécuniaire des élus locaux pour les actes et omissions dans l'exercice de leurs fonctions](#) qui pourrait être intégré dans le nouvel instrument juridique (qui remplacerait de ce fait celui de 1999). Il exprime enfin le souhait que ce nouveau texte fera preuve d'ambition sans se limiter à des standards communs à minima.

Présentation par le Professeur Mark Philp

Dans sa présentation, le professeur Philp effectue un inventaire des questions qui lui paraissent important d'aborder à ses yeux dans un projet de recommandation. Le projet de texte préliminaire examiné par le groupe de travail devrait prendre plus largement en compte la diversité de situations concernant les élus locaux (désignés directement par les électeurs ou par une assemblée élue, et/ou rendant compte à des représentants de l'Etat) et les conséquences pour rendre des comptes (qui rend des comptes à qui et pour quoi) et des conséquences à en tirer au besoin (et par qui). Le respect de certaines logiques et le fait que la responsabilité démocratique n'implique pas nécessairement un rôle direct accru des électeurs permet d'aboutir à des formes de « redevabilité intelligente » que le professeur Philp identifie dans un document mis à disposition du groupe.

La redevabilité démocratique est aussi une question de confiance : à la fois des citoyens dans les institutions et les mécanismes existants (qu'ils soient administratifs, financiers, pénaux ou autres) qui contribuent au final à la redevabilité démocratique, mais aussi de la part des élus au travers notamment de leur comportement. Les 12 Principes de la Gouvernance Démocratique mériteraient donc d'être davantage mis en exergue, notamment concernant l'éthique et les codes de conduite. Renforcer le caractère démocratique de la redevabilité ne veut pas dire nécessairement plus de règles, et un risque de paralysie et de dissuasion du renouvellement des élus et candidats qui acceptent ces charges souvent peu ou pas rémunérées. Mais plutôt rendre les règles existantes plus effectives et efficaces, d'où l'importance de la responsabilisation. Enfin, la recommandation devrait insister à la fois sur la contribution des individus / électeurs au processus de redevabilité et sur les modalités de cette contribution, le populisme pouvant contrarier les processus démocratiques.

Au cours de la discussion qui s'en suit, l'importance de la transparence d'une façon générale est soulignée (toutefois, tout n'est pas destiné à être publié immédiatement et pour le plus grand nombre). La diversité de situations en Europe est rappelée, même au sein d'un même pays (par exemple au Royaume Uni certains maires sont élus directement, d'autres non), et la redevabilité s'exerce aussi parfois vers le haut/l'Etat (qui finance les collectivités locales), avec des facultés pour ce dernier de mettre en cause la responsabilité de certains élus locaux.

Discussion du projet de recommandation

Le Secrétariat du CDDG procède à une présentation de la structure générale du projet de texte qui comprend, sur le modèle de textes précédents élaborés par le CDDG, le dispositif de la Recommandation et des lignes directrices en annexe. A la suite de quoi le Groupe de travail examine successivement ces diverses parties et chapitres, entend des commentaires et contributions supplémentaires du Professeur Philp et des clarifications données par le Secrétariat. A l'issue des discussions, le Secrétariat fait un récapitulatif des discussions et inventorie les éléments à prendre en compte pour une révision de ce premier jet du texte. Ces éléments comprennent notamment ce qui suit.

D'une façon générale

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.

A la fin des débats, il est convenu que les délégations qui le souhaiteraient peuvent soumettre au Secrétariat des propositions de rédaction par écrit, idéalement d'ici le 15 mars.

4. Autres questions

Le Groupe de travail discute et convient de l'opportunité de convier à des échanges de vues sur le projet de recommandation, y compris et de préférence au cours des prochaines réunions du CDDG, des organisations qui ont une expérience pertinente, par exemple le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) ou encore Transparency International. Les participants ayant été invités à soumettre par écrit des propositions après la réunion, M. Ermischer propose d'inviter le European Ombudsman Institute.

5. Date et lieu de la prochaine réunion

Le Groupe de travail convient de tenir sa prochaine réunion les 13-14 septembre, comme prévu dans le calendrier de travail 2021 approuvé par le CDDG lors sa 12e réunion, soit par visioconférence soit à Strasbourg en fonction de l'évolution de la crise sanitaire.

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

Mr 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

Mr Kristian MALINA, Ministerial Assistant Principal, Department of Coordination of Public Administration and International Relations Ministry of the Interior of the Czech Republic

FINLAND / FINLANDE

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

GREECE / GRECE

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

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

Ms Elli STILIANIDI, Expert, Independent Department of International and European Relations

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

NORWAY / NORVEGE

Ms Nina Britt BERGE, Senior Adviser, Department for Local Government, Ministry of Local Government and Modernisation, OSLO

POLAND / POLOGNE

Ms Magda SADLAK, National Institute of Local Government

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Ms Nad'á 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 Roman CHLAPAK, Secretariat of the Governance Committee / Secrétariat de la Commission de la gouvernance

HOLY SEE / SAINT-SIEGE

Mr Thierry RAMBAUD, professeur des Universités et avocat à la Cour, expert pour le Saint-Siège auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg

EXPERT-CONSULTANT / CONSULTANT-EXPERT

Prof. Mark PHILP, Department of History, University of Warwick, United Kingdom

SECRETARIAT

Mr Daniel POPESCU, Head of Democracy and Governance Department / Chef du Service de la démocratie et de la gouvernance – Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Direction de la dignité humaine, de l'égalité et de la gouvernance - Directorate General of Democracy / Direction générale de la démocratie

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

Mr Nicolas GUITTONNEAU
Ms Sylvie BOUX

ANNEXE II

ORDRE DU JOUR

8 March / mars**10.30-13.00**

- 1. Opening of the meeting / ouverture de la réunion**
- 2. Adoption of the agenda / adoption de l'ordre du jour** [GT-RE(2021)OJ1]
- 3. Drafting a recommendation for the Committee of Ministers on democratic accountability of elected officials and bodies at local and regional level / élaboration d'une Recommandation pour le Comité des Ministres sur la responsabilité démocratique des représentants élus et organes électifs aux niveaux local et régional**
 - Information by the President / informations du Président
 - Consideration of a preliminary draft recommendation / examen d'un avant-projet de recommandation [GT-RE(2021)1]
 - Presentation by Professor Mark Philp, University of Warwick, United Kingdom, followed by questions and answers / présentation par le professeur Mark Philp, Université de Warwick, Royaume-Uni, suivi de questions et réponses
 - General introduction to the preliminary draft recommendation by the Secretariat / présentation générale de l'avant-projet de recommandation par le Secrétariat
 - Consideration and discussion of the operative part of the recommendation, page 1 to 4 / examen et discussion du dispositif de la recommandation, pages 1 à 4

13.00-14.30 lunch break / pause déjeuner**14.30-17.00**

- Consideration and discussion of the appended guidelines, chapter I – general principles / examen et discussion des lignes directrices annexes, chapitre I – principes généraux

9 March / mars**10.30-13.00**

- Consideration and discussion of the appended guidelines, chapter II – political accountability, chapter III – legal liability, chapter IV – managerial accountability / examen et discussion des lignes directrices annexées, chapitre II – redevabilité politique, chapitre III – responsabilité juridique, chapitre IV – redevabilité gestionnelle

13.00-14.30 lunch break / pause déjeuner

14.30-17.00

Continuation of discussions on the appended guidelines, chapters II to IV / poursuite des discussions sur les lignes directrices de l'annexe, chapitres II à IV

4. Other business / autres questions

5. Date and venue of the next meeting / date et lieu de la prochaine réunion