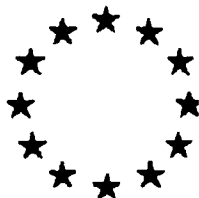


Council of Europe  
Conseil de l'Europe



502  
9813585

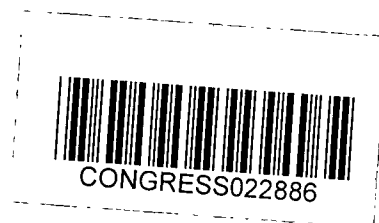
For debate in the Standing Committee  
Pour débat à la Commission Permanente  
\*See Rule 12 (4) - Voir article 12 (4) du Règlement\*

Congress of Local and Regional Authorities of Europe  
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 13 octobre 1998

CG(5)23  
Partie II

CINQUEME SESSION



**L'AVANT-PROJET DE RECOMMANDATION  
DU COMITE DES MINISTRES AUX ETATS-MEMBRES  
CONCERNANT LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE (CIVILE ET COMPTABLE)  
DES ELUS LOCAUX POUR LES ACTES OU OMISSIONS  
DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS**

**EXPOSE DES MOTIFS**

- Objections to the Standing Committee procedure must reach the Head of the Congress Secretariat a clear week before the meeting of the Standing Committee; if 5 members object, the report will be submitted to the Plenary Session.

Les éventuelles objections à l'examen en Commission Permanente doivent parvenir au Chef du Secrétariat du Congrès une semaine avant la réunion de la Commission Permanente; si 5 membres du Congrès présentent des objections, le rapport sera soumis à la session plénière.

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

- a. 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 le patrimoine commun et afin de favoriser leur progrès économique et social ;
- b. Considérant que la participation active des citoyens dans la gestion des affaires publiques locales, y compris par l'acceptation des fonctions électives locales, est l'une des conditions fondamentales de l'efficacité de la démocratie locale et que, pour assurer cette participation, il est nécessaire de sauvegarder à la fois la confiance des citoyens dans leurs élus et la sécurité juridique de ces derniers ;
- c. Considérant que, en conséquence, le régime de la responsabilité juridique des élus locaux a une influence particulière sur le bon fonctionnement de la démocratie locale et régionale ;
- d. Considérant que, lors de la définition d'un tel régime, il faut tenir compte, à la fois, des intérêts légitimes des citoyens, de l'Etat, des diverses collectivités territoriales et des élus ;
- e. Considérant que les élus locaux doivent assumer entièrement leurs responsabilités face aux citoyens et que l'évolution actuelle vers la responsabilisation des élus locaux constitue un élément important d'une démocratie locale davantage efficace ;
- f. Considérant, néanmoins, que cette évolution soulève des inquiétudes légitimes chez les élus locaux et que l'adoption de dispositions particulières concernant leur responsabilité pécuniaire peuvent se justifier compte tenu de la complexité croissante de leurs tâches et de leur statut électif ;
- g. vu le rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) sur "La responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions" ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. d'entreprendre les réformes appropriées du cadre juridique et administratif concernant la responsabilité pécuniaire des élus locaux en tenant compte des principes et proposition figurant dans les lignes directrices en annexe à la présente Recommandation ;
2. d'associer les élus locaux à tout débat sur les réformes qu'il convient de faire dans ce domaine et sur les modalités de mise en oeuvre de celles-ci.

## Annexe à la Recommandation n°

### *Lignes directrices concernant la responsabilité pécuniaire (civile et comptable) des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions*

#### **Définitions**

La présente Recommandation adopte les définitions suivantes:

- responsabilité civile: obligation de réparer le préjudice résultant soit de l'inexécution ou de la mauvaise exécution d'un contrat, soit de la violation du devoir général de ne causer aucun dommage illicite à autrui par son fait personnel, du fait des choses dont on a la garde ou du fait des personnes dont on répond;
- responsabilité comptable: obligation pour les agents publics, y compris les élus, de réparer le préjudice financier causé à leur collectivité;
- élus locaux: les titulaires d'un mandat électif, direct ou indirect, au sein des assemblées des collectivités locales (y compris du niveau intermédiaire) ou de leurs organes exécutifs.

#### **I. Etendue et mise en oeuvre de la responsabilité pécuniaire des collectivités locales et des élus locaux**

##### *Droit d'action et droit à réparation de la personne lésée*

Toute personne qui s'estime lésée par l'action ou l'inaction illégale des élus locaux devrait toujours avoir le droit d'action en dommages et intérêts contre la collectivité locale en question. Par contre, la possibilité d'une action directe contre les élus locaux devrait être soit exclue soit limitée aux cas de faute grave ou intentionnelle de ceux-ci.

Toute personne ayant subi un dommage illicite par l'action ou l'inaction des élus locaux doit bénéficier d'une réparation complète et rapide. Cette réparation ne devrait pas être subordonnée à l'existence d'une faute commise par les élus responsables.

##### *Droit d'action de la collectivité contre l'élu responsable*

La collectivité doit avoir le droit de réclamer judiciairement aux élus responsables la réparation des dommages qu'elle a subis du fait de leur action ou omission illégale; elle doit avoir le droit d'introduire contre les élus responsables une action récursoire, dans le cas où elle a dû indemniser un préjudice qu'ils ont causé à une tierce personne.

Néanmoins, la responsabilité des élus vis-à-vis de leur collectivité locale devrait être limitée aux cas de faute grave ou intentionnelle. Lorsque cette limitation n'est pas établie par la loi, la collectivité devrait avoir la possibilité de ne pas exercer son droit d'action, par exemple en cas de faute légère, ou si la bonne foi des élus en question n'est pas contestée et si, compte tenu des circonstances, ils ont fait preuve de diligence.

### *Responsabilité individuelle pour les décisions collectives*

Concernant les décisions illégales adoptées par un organe collégial, il faudrait, en général, exclure la responsabilité personnelle des élus qui s'y sont opposés.

### *Sanctions administratives pécuniaires*

Il faudrait exclure tout mécanisme de sanction pécuniaire automatique appliquée aux élus; ces sanctions ne devraient être prononcées qu'à l'issue d'une procédure contradictoire et suite au constat d'une faute grave ou intentionnelle.

### *Spécialisation des juges*

Compte tenu de la complexité et technicité croissantes de l'activité des autorités locales et de la spécificité du travail des élus locaux, il conviendrait d'organiser au sein des juridictions civiles ou administratives compétentes en matière de responsabilité pécuniaire des élus des sections spécialisées et d'assurer une formation spécifique aux juges qui sont amenés à ce prononcer sur les affaires dans ce domaine.

### *Avis préalable d'organes spécialisés indépendants*

Une mesure alternative ou complémentaire à la spécialisation des juges pourrait être la mise en place d'organes spécialisés indépendants, dont les juges devraient ou pourraient recueillir l'avis, avant de se prononcer sur le caractère approprié ou non du comportement des élus concernés et des décisions qui leur sont reprochées.

## **II. Mesures visant à limiter le risque de faute non intentionnelle**

### *Simplification du cadre normatif de référence*

Il faudrait, dans toute la mesure du possible, réduire le nombre des dispositions législatives, réglementaires et autres que les élus locaux sont appelés à appliquer, en particulier des arrêtés ministériels et des circulaires; il faudrait également présenter les dispositions législatives en vigueur dans les principaux domaines d'action des collectivités locales sous la forme de textes uniques.

### *Information et formation des élus locaux*

Les gouvernements nationaux devraient encourager et soutenir les collectivités locales qui souhaitent se doter d'un système moderne de collecte, d'organisation et de traitement de l'information concernant les textes législatifs et les autres sources normatives.

Ils devraient coopérer avec les collectivités locales pour améliorer la formation des élus locaux, notamment en ce qui concerne la connaissance des textes juridiques que ces élus doivent appliquer et du régime de leur responsabilité en cas de violation de ces textes.

### *Service de conseil juridique aux élus locaux*

Les autorités centrales devraient mettre en place un service de conseil juridique fiable et rapide, afin que les élus locaux qui le souhaitent puissent se faire assister en cas de doute sur la légalité d'une décision qu'ils doivent prendre.

### *Contrôle juridique interne*

Il faudrait prévoir la possibilité pour les collectivités locales d'organiser des mécanismes de contrôle juridique interne, stimuler leur mise en place effective et évaluer périodiquement leurs performances, en vue d'adopter, le cas échéant, les mesures aptes à améliorer leur efficacité.

## **III. Assurance concernant la responsabilité pécuniaire liée aux actions ou omissions illégales des élus locaux**

### *Assurance des collectivités*

Il faudrait prévoir expressément la possibilité pour les collectivités locales de souscrire des assurances contre les risques financiers pouvant résulter de la mise en oeuvre de leur responsabilité civile. Une telle assurance pourrait contribuer à limiter le nombre d'actions récursoires de la collectivité contre ses élus dans les cas où ceux-ci sont de bonne foi.

### *Assurance des élus*

Il faudrait prévoir expressément la possibilité pour les collectivités locales de souscrire des assurances au bénéfice de leurs élus couvrant les risques financiers encourus par ces derniers au titre de leur responsabilité patrimoniale pour les actes liés à l'exercice de leur mandat, notamment en cas de faute légère et non intentionnelle.

### *Assurances mutuelles*

Il faudrait prévoir expressément la possibilité pour les collectivités locales ou leurs élus de créer des organismes de mutualisation des risques susvisés. Il serait également utile que les autorités centrales favorisent la création de tels organismes par tout moyen approprié.

### *Collecte et divulgation des informations permettant de quantifier les risques à assurer*

Il faudrait organiser, au niveau national, un système cohérent de collecte et de divulgation des informations concernant la mise en oeuvre de la responsabilité civile des collectivités et de la responsabilité civile et comptable des élus locaux, afin que les élus et les assureurs puissent mieux quantifier ce type de risque.