



Strasbourg, le 22 août 2019

CDL-AD(2019)011rev

Avis n° 910 / 2017

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RAPPORT**

**SUR**

**LA RÉVOCATION POPULAIRE  
DE MAIRES ET D'ÉLUS LOCAUX**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques  
à sa 65<sup>e</sup> réunion (Venise, 20 juin 2019)**

**et par**

**la Commission de Venise  
à sa 119<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 21-22 juin 2019)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (Membre, Espagne)  
Mme Monique JAMETTI (Membre suppléant, Suisse)  
Mme Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA  
(Membre, Macédoine du Nord)**

**Table des matières**

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | Introduction .....   | 3  |
| II.  | Observations générales .....   | 3  |
| 1.   | Champ d'application et objet du rapport.....   | 3  |
| 2.   | Instruments et documents internationaux.....   | 4  |
| 3.   | Principes fondamentaux : démocratie représentative et mandat représentatif.....                                    | 5  |
| III. | Expérience nationale .....   | 6  |
| 1.   | Introduction .....   | 6  |
| 2.   | Niveau national et régional.....   | 8  |
| 3.   | Niveau local .....   | 9  |
| 4.   | Traits communs .....   | 15 |
| IV.  | Travaux antérieurs de la Commission de Venise .....  | 16 |
| V.   | Analyse.....   | 18 |
| 1.   | La révocation par le peuple : un instrument spécifique de démocratie directe dans un système représentatif.....    | 18 |
| 2.   | Révocation populaire, mandat représentatif et droit d'exercer une fonction publique .                              | 18 |
| 3.   | Bénéfices potentiels et risques.....   | 20 |
| 4.   | Révocation par le peuple ou par une institution : distinction entre la responsabilité juridique et politique ..... | 21 |
| 5.   | Révocation populaire au niveau local : les exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale .....           | 21 |
| 6.   | Conditions et procédures de révocation populaire.....  | 23 |
|      | Initiative .....   | 24 |
|      | Quorum .....   | 25 |
|      | Limites temporelles.....   | 26 |
|      | Contrôle juridictionnel .....  | 26 |
|      | Campagne .....   | 26 |
| VI.  | Conclusions .....  | 27 |

## I. Introduction

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après désigné par « le Congrès ») a écrit le 7 novembre 2017 à la Commission de Venise pour lui demander un avis sur la compatibilité du référendum local révocatoire visant à écourter le mandat d'élus locaux avec les normes et les bonnes pratiques internationales. Cette demande était soumise en rapport avec des règles et pratiques permettant aux électeurs de révoquer des maires par vote populaire en République de Moldova.

2. Mme Tanja Karakamisheva-Jovanovska, Mme Monique Jametti et M. Josep Maria Castella Andreu ont été rapporteurs pour le présent rapport, dont la préparation a été fondée sur les apports des rapporteurs et l'information disponible sur les législations et les pratiques d'un certain nombre de pays. Des membres de la Commission de Venise ont fourni des informations sur la législation et les pratiques nationales pertinentes de plus de vingt pays.

3. Après avoir été examiné par la sous-commission sur les institutions démocratiques (les 15 mars et 21 juin 2018) et le Conseil des élections démocratiques (le 20 juin 2018), le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 65<sup>e</sup> session (Venise, 20 juin 2019) et la Commission de Venise à sa 119<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21 et 22 juin 2019).

## II. Observations générales

### 1. Champ d'application et objet du rapport

4. Le présent rapport ne brosse pas le tableau complet des dispositifs permettant de démettre un élu de son mandat. Comme l'a demandé le Congrès, il étudie le référendum local révocatoire comme instrument de participation directe, sa justification possible et son acceptabilité dans une société fondée sur la démocratie représentative, ainsi que son impact possible sur l'effectivité, la légitimité et le caractère démocratique de la gouvernance des collectivités concernées.

5. Pour ce faire, la Commission de Venise a examiné des réglementations et pratiques nationales existantes d'Europe et d'ailleurs à la lumière des principes de la démocratie représentative.

6. La Commission a poursuivi un double objectif : d'une part, apprécier les bénéfices et les risques, au sein d'un système politique fondé sur la démocratie représentative, de la révocation populaire locale comme instrument de redevabilité politique et de participation directe de la population à la vie politique ; et d'autre part, dégager les conditions et les garanties démocratiques communes qu'observeraient en général les sociétés ayant adopté ce dispositif dans l'usage qu'elles en font.

7. Le présent rapport s'attarde quelque peu, à propos des législations et des pratiques nationales, sur la situation en République de Moldova ; il n'a toutefois pas pour objet d'évaluer la situation spécifique de ce pays.

8. La **révocation populaire**, objet du présent rapport, est un référendum qui donne aux électeurs le pouvoir direct d'invalider le mandat d'un élu. Elle est à distinguer clairement de la **révocation institutionnelle**, qui repose sur le pouvoir d'un autre organe de retirer un mandat (qu'il a en principe lui-même attribué)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La terminologie utilisée dans le présent rapport pourrait ne pas correspondre à celle en usage dans tous les pays et langues.

9. Ces deux formes de révocation sont des instruments politiques touchant à la responsabilité politique. La **destitution**, quant à elle, est une sanction que prononce, au vu d'une infraction à la législation, l'organe auquel appartient la personne concernée, ou alors un organe judiciaire ou autre (comme l'autorité de surveillance des communes)<sup>2</sup>.

## 2. Instruments et documents internationaux

10. Pour préparer le présent rapport, la Commission de Venise s'est appuyée sur des instruments et documents européens et internationaux qui lui ont servi à analyser la notion de révocation populaire d'un élu local ainsi que des sujets connexes (mandat représentatif et impératif, principes de l'autonomie locale et droits de participation de la population au niveau local), en particulier :

- la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;
- la Recommandation n° R(96) 2 du Comité des Ministres aux États membres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local, avec les lignes directrices jointes ;
- la Recommandation n° R(98) 12 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle de l'action des collectivités locales ;
- la Recommandation Rec(2001)19 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ;
- 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, et l'outil CLEAR qui figure en annexe de ladite recommandation ;
- la Recommandation 1704 (2005) de l'APCE sur les référendums ;
- la Résolution 1303(2002) de l'APCE, fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova, paragraphe 8 ;
- les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques (CM(2017)83-final) ;
- la Résolution 401 (2016) du Congrès, prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional ;
- le rapport du Congrès sur la démocratie locale en Moldova, CPL (12) 9, Partie II ;
- la Recommandation 113 (2002) du Congrès sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale ;
- le rapport CG34 (2018) 09 final du 27 mars 2018 du Congrès sur la mission d'enquête sur la situation des élus locaux en République de Moldova ;
- la Résolution 420 (2017) du Congrès et l'exposé des motifs sur la démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chisinau ;
- la Recommandation 436 (2019) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova ;
- le rapport CG36(2019)15 du 4 avril 2019 du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova ;
- le rapport de 1998 du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) sur la responsabilité des élus locaux pour les actes et omissions dans l'exercice de leurs fonctions ;
- le Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE sur la dimension humaine de la CSCE.

11. Dans le sillage de la Recommandation 1791(2007) et de la Résolution 1547(2007) de l'APCE sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, la Commission de Venise a adopté à sa session de juin 2009 son Rapport sur le mandat impératif et les

---

<sup>2</sup> Voir chapitre VI.3.

pratiques similaires (CDL-AD(2009)027). Le document concluait qu'à l'heure actuelle, le mandat impératif et le « recall » (révocation populaire) ne sont pas pratiqués dans les pays européens ; même si quelques rares pays parmi les États membres du Conseil de l'Europe disposaient d'une législation habilitant les partis politiques à demander aux représentants élus dans des assemblées de démissionner s'ils changent d'affiliation politique, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat devait prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen. Le chapitre IV revient plus en détail sur ce point.

12. La Commission a tenu compte de ce rapport, ainsi que de conclusions présentées dans ses rapports thématiques et par pays sur des questions touchant à la présente analyse (références données au fil du texte).

### **3. Principes fondamentaux : démocratie représentative et mandat représentatif**

13. Représentation politique et institutions représentatives sont au cœur des démocraties modernes. La démocratie représentative repose sur la liberté du mandat représentatif et son corollaire : l'interdiction du mandat impératif.

14. Apparue en droit romain<sup>3</sup>, le mandat impératif a progressivement cédé la place, au cours de l'histoire, à l'émancipation des représentants, pour être remplacé par le système du gouvernement représentatif, dans lequel les représentants ne représentent pas exclusivement leurs électeurs locaux, mais une entité abstraite, la nation, dont la volonté l'emporte sur celle des assemblées locales et s'en écarte<sup>4</sup>.

15. La révocation d'élus par le peuple offre aux électeurs un dispositif qui leur permet de retirer par référendum révocatoire à un élu son mandat avant terme, c'est-à-dire sans attendre les prochaines élections régulières — un dispositif censé renforcer la redevabilité politique.

16. La révocation par le peuple touche à l'essence même de la démocratie représentative, un système fondé par définition sur le principe de la représentation, c'est-à-dire sur le transfert par le peuple de sa souveraineté (le droit de gouverner) à des représentants élus qui prennent les décisions et définissent les politiques dans l'intérêt de tous, au nom des citoyens. Dans ce système, les élections régulières, à la faveur desquelles les électeurs renouvellent ou non le mandat de leurs représentants élus, constituent le principal dispositif de responsabilité politique. La révocation populaire amène par conséquent à se demander si et dans quelles conditions les électeurs, après avoir remis à leurs représentants élus leur pouvoir de décision, conservent le « droit » de le leur retirer s'ils sont mécontents de leur travail et ne veulent pas attendre les prochaines élections régulières.

17. Le mandat représentatif et la claire interdiction du mandat impératif tirent leur origine de la **théorie classique de la représentation politique**, et de son interprétation libérale de la

---

<sup>3</sup> Les origines de ce système remontent à la République romaine, où les tribuns étaient occasionnellement révoqués (Qvortrup 2011). Voir Welp, Yanina (2018) « Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates », in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Laurence Morel, Matt Qvortrup, Routledge. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-to-Referendums-and-Direct-Democracy/Morel-Qvortrup/p/book/9781138209930>, p. 1. Voir également Qvortrup, M. (2011) *Hasta la vista : a comparative institutional analysis of the recall*, Representation, 47(2), pages 161-170.

<sup>4</sup> Pour un bref historique et une analyse théorique du mandat impératif, voir Commission de Venise, *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, CDL-AD(2009)027, paragraphes 4 à 7.

légitimité politique, de la souveraineté et de leur source : la nation. Burke<sup>5</sup> et Sieyès<sup>6</sup> ont montré au XVIII<sup>e</sup> siècle que le mandat représentatif est à la base de la représentation politique<sup>7</sup>. **Il convient donc de bien distinguer les représentants (membre d'un organe délibérant) et les titulaires de fonctions exécutives.** L'interdiction du mandat impératif ne s'applique qu'aux premiers : **la théorie classique de la représentation politique exclut ainsi la révocation des représentants.** De plus, la notion de démocratie délibérative, qui veut que les décisions politiques sortent d'un débat équitable et raisonnable entre citoyens, fait penser que les membres des assemblées délibérantes arrivent à une décision au terme de consultations et de débats, ce qui est incompatible avec la notion de mandat impératif.

18. Même si l'interdiction expresse du mandat impératif formulée dans la constitution porte principalement sur les parlementaires à l'échelon national<sup>8</sup>, les mêmes principes devraient s'appliquer à tous les représentants (au niveau régional et local aussi bien que national) dans une démocratie représentative et délibérative. La révocation, qu'elle soit institutionnelle ou populaire, de représentants élus paraît ainsi contredire le principe de la représentation.

19. En revanche, ces principes ne s'appliquent pas au pouvoir exécutif — ni au niveau national, ni en dessous.

20. Le présent rapport procède au chapitre V à l'analyse de la compatibilité de la révocation populaire avec les principes fondamentaux de la démocratie (représentative et délibérative), après un retour sur les législations et pratiques observées en la matière en Europe et au-delà (chapitre III), puis sur la doctrine précédemment formulée par la Commission de Venise (chapitre IV).

### III. Expériences nationales

#### 1. Introduction

21. On ne trouve en Europe que quelques exemples de législations nationales autorisant la révocation anticipée du mandat d'un élu par référendum populaire, au niveau central ou local. Les démocraties d'aujourd'hui sont en général représentatives et, comme l'indique la Commission de Venise dans son Rapport de 2009 sur le mandat impératif et les pratiques similaires, « pour les démocraties occidentales, le mandat impératif est généralement une question épineuse »<sup>9</sup>.

22. Dans l'ensemble, le droit constitutionnel de la plupart des pays n'est guère favorable au mandat impératif. Un certain nombre de constitutions européennes :

---

<sup>5</sup> E. Burke, *Speech to the electors of Bristol*, 3 novembre 1774. Voir également les idées de James Madison sur la représentation dans « *The Federalist Papers* », London : Dent, 1787-8 : 1911, p. 45. Pour lui, le pouvoir de choisir des représentants et de les sanctionner rétrospectivement par désélection donne aux électeurs une certaine influence dans la défense de leurs intérêts. Entre les élections, cependant, les représentants votent librement sur les politiques publiques, comme ils l'entendent et non pas comme le voudraient les électeurs (essence du mandat représentatif).

<sup>6</sup> E. Sieyès sur les députés comme représentants de la nation tout entière. Discours prononcés à l'Assemblée nationale les 15 et 16 juin 1789. « On the prohibition of the imperative mandate. The motion of 8 July 1789 » in *Escritos y Discursos de la Revolución*, CEC, Madrid, 1990, pages 38, 47 et 58.

<sup>7</sup> Avant la Révolution française, les membres représentant le tiers état recevaient des cahiers de doléances, c'est-à-dire des instructions des électeurs de leur circonscription. Il en va de même à la Diète, ou congrès des confédérations, pour les délégués et les ambassadeurs des États souverains, et la tradition se poursuit au *Bundesrat* allemand. Dans la tradition libérale, les parlementaires représentent l'ensemble de la nation ou (plus tard, dans la tradition démocratique) le peuple. Le parlement, en tant qu'institution, représente le peuple.

<sup>8</sup> Voir ci-dessous III.1.

<sup>9</sup> CDL-AD(2009)027 paragraphe 11.

- 1) interdisent explicitement le mandat impératif dans une disposition insérée dans le chapitre relatif au parlement national (Article 7, section III, chapitre 1, titre III, de la Constitution française de 1791 ; et parmi les constitutions actuelles, article 67 de la Constitution italienne, article 27 de la Constitution française, article 38.1 de la Loi fondamentale allemande, article 67.2 de la Constitution espagnole, article 68.2 de la Constitution moldave, par exemple)<sup>10</sup> ;
- 2) affirment que le parlement représente le peuple (article 147 de la Constitution portugaise, article 66.1 de la Constitution espagnole, article 50 de la Constitution andorrane) et que les parlementaires représentent l'ensemble du pays et non pas leur circonscription (article 7, section III, chapitre 1, titre III, de la Constitution française de 1791 ; article 67 de la Constitution italienne, article 152.2 de la Constitution portugaise).
- 3) Certaines constitutions reconnaissent également, dans la déclaration des droits, le **droit fondamental du citoyen d'accéder à une fonction publique et d'en exercer une**. Elles le font à propos du droit de vote ou du droit de participation aux affaires publiques (article 51 de la Constitution italienne, article 23.2 de la Constitution espagnole ; article 25 de la Constitution andorrane, sans parler de l'article 6 de la déclaration française de 1789 des droits de l'homme et du citoyen). La portée de ces dispositions est analysée ci-dessous<sup>11</sup>.

23. La plupart des législations et des exemples de recours effectif à la révocation populaire s'observent en dehors de l'Europe. L'Amérique (du Nord et du Sud) possède en particulier une longue tradition de révocation par le peuple<sup>12</sup>.

24. La révocation populaire existe dans un petit nombre de cantons suisses depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Dans quelques pays d'Europe (toujours assez rares) et dans d'autres parties du monde, elle a été introduite, en particulier depuis les années quatre-vingts du siècle dernier, comme une réponse possible au besoin de revitalisation de la démocratie par la participation plus directe des citoyens ; les exemples d'application pratique de ces dispositifs se multiplient<sup>13</sup>.

25. Dans l'ensemble du monde, 25 pays admettent la révocation par le peuple, avec parfois des différences notables en ce qui concerne le niveau de la réglementation (nationale ou infranationale), le niveau auquel elle s'applique (national, régional ou local), les autorités concernées<sup>14</sup>, ainsi que les motifs et procédures afférentes.

---

<sup>10</sup> Voir également le statut des députés au Parlement européen (Décision PE du 28 septembre 2005 (2005/684 CE, Euratom)

*Article 2*

1. Les députés sont libres et indépendants.

2. Les accords relatifs à une démission du mandat avant l'expiration ou à la fin d'une législature sont nuls et nonavenus.

*Article 3*

1. Les députés votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif.

2. Les accords relatifs aux modalités d'exercice du mandat sont nuls et nonavenus.

<sup>11</sup> Voir chapitre V.

<sup>12</sup> « Le mandat impératif et la procédure de révocation des élus sont inconnus dans les démocraties européennes modernes. » Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 67.

<sup>13</sup> Serdült, U. and Welp, Y. « The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum », in Ruth, S., Welp, Y. and Whitehead, L. *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press., p. 137 and p. 149.

<sup>14</sup> On peut citer des exemples connus de révocation présidentielle, comme au Venezuela, où l'ancien président Hugo Chavez a dû se soumettre à des élections révocatoires en août 2004, et son successeur Nicolas Maduro a fait l'objet d'une tentative de révocation en 2016 ; ou encore en Bolivie, où le président Evo Morales a gagné un référendum révocatoire en août 2009.

## 2. Niveau national et régional

26. La révocation populaire est possible dans un petit nombre de pays d'Europe. Elle existe en République de Moldova et en Roumanie pour le Président de la République, et pour l'ensemble du Parlement en Lettonie et au Liechtenstein. Au Royaume-Uni, 10 % des électeurs d'une circonscription peuvent depuis 2015 demander un vote de révocation d'un député, mais uniquement :

- s'il a été déclaré coupable d'une infraction au Royaume-Uni, a été condamné ou a fait l'objet d'une peine privative de liberté, dès lors que toutes les voies de recours ont été épuisées (et pour autant que la condamnation n'entraîne pas automatiquement la déchéance du mandat) ;
- si la suspension a été prononcée par la Chambre au vu d'un rapport, et que des sanctions ont été recommandées par la Commission des normes de la vie publique pour une certaine période (au moins 10 jours de séance, ou 14 jours si les jours de séance ne sont pas précisés) ;
- s'il a été déclaré coupable d'une infraction à l'article 10 de la loi de 2009 sur les normes parlementaires (*Parliamentary Standards Act*, production de notes de frais fausses ou trompeuses).

27. Hors d'Europe, la révocation par le peuple peut viser toutes les autorités élues en Bolivie, en Équateur, au Venezuela et à Taiwan. Il peut y être recouru contre un député en Éthiopie, au Kirghizistan, au Kiribati, au Nigéria, au Libéria, au Panama, aux Palaos et en Ouganda.

28. Un certain nombre d'entités fédérées prévoient aussi la révocation populaire de leurs autorités. En Suisse, c'est le cas dans six cantons : Uri (pour toutes les autorités élues), Berne, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin (parlement cantonal et/ou ensemble du gouvernement) ; trois cantons l'ont abolie à la faveur d'une révision de leur constitution cantonale : Argovie (1980), Bâle-Campagne (1984) et Lucerne (2007). Mais cette possibilité ne semble guère utilisée en pratique, les quelques tentatives ayant échoué, d'habitude faute d'un nombre suffisant de signatures (sauf pour le Parlement argovien en 1862). En Allemagne, la révocation populaire est possible dans cinq Länder : Bavière, Rhénanie-Palatinat, Brandebourg, Berlin et Brême<sup>15</sup>. On trouve des dispositions similaires en Fédération de Russie pour les députés de parlements régionaux. Quelques États unitaires connaissent aussi la révocation populaire au niveau infranational, comme la Croatie (préfets et leurs adjoints) et la Pologne. Hors d'Europe, et compte non tenu des pays l'admettant pour toutes les autorités, la révocation par le peuple existe par exemple au niveau des entités fédérées aux États-Unis d'Amérique, où 19 États la pratiquent pour leurs élus<sup>16</sup>, et au Canada, où la Colombie-Britannique prévoit la révocation par le peuple des députés au niveau provincial. Au Japon, la révocation est possible pour toutes les autorités infranationales.

29. En résumé, la révocation populaire des députés n'est possible en Europe au niveau national qu'en Lettonie et au Liechtenstein, où elle concerne l'ensemble du parlement, et au Royaume-Uni où elle est possible individuellement pour les députés pour des motifs spécifiques. Elle est admise dans une douzaine de pays non européens. Elle existe pour le président dans deux pays en Europe (la République de Moldova et la Roumanie) et dans quatre autres ailleurs. Au niveau des entités fédérées ou infranational, les dispositions relatives à la révocation populaire semblent aussi viser les membres d'organes législatifs ou délibérants plutôt qu'exécutifs. Cela s'explique par le fait que l'élection au suffrage universel n'est pas très courante pour les fonctions exécutives.

---

<sup>15</sup> Voir : Magsaam, Niels (2014), *Mehrheit entscheidet*, Duncker & Humblot : Berlin page 511 sqq. Ces Länder admettent la révocation entraînant la dissolution du parlement régional, mais pas la révocation individuelle des membres du parlement.

<sup>16</sup> En 2011, dans 17 États sur 50, il y a eu 150 tentatives de révocation (75 ont débouché sur la révocation de la personne concernée) ; il s'agissait le plus souvent de maires. Le cas le plus connu est celui de la révocation du gouverneur de Californie Gray Davis, couplée à l'élection d'A. Schwarzenegger (7 octobre 2003).

### 3. Niveau local

30. Selon les informations disponibles, le référendum révocatoire existe au niveau local dans 15 pays au moins, mais il y est recouru dans la pratique à des fréquences variables. On observerait une tendance à la multiplication de ces révocations, des petites communes jusqu'aux grandes villes<sup>17</sup>.

31. En **Croatie** (en plus du préfet de comitat), le président du conseil municipal, le maire et les adjoints élus avec eux peuvent être révoqués par un référendum populaire demandé par 20 % du nombre total d'électeurs locaux ou les deux tiers de l'organe représentatif local<sup>18</sup>. La législation précise toutefois expressément que les membres des organes représentatifs locaux (également élus par la population locale) ne sont pas révocables<sup>19</sup>.

32. En **Allemagne**, il existe deux formes de révocation des maires dans les Länder. Dans la variante de pleine démocratie directe, les électeurs locaux votent sur la révocation (moyennant certaines exigences de procédure et de majorité), mais peuvent aussi lancer la procédure (moyennant la collecte d'un certain nombre de signatures à l'appui de la demande de révocation). Quatre länder ont adopté ce dispositif pour les maires : Brandebourg, Saxe, Schleswig-Holstein et Rhénanie du Nord-Westphalie<sup>20</sup>. Dans tous les autres sauf deux, la procédure peut être déclenchée indirectement par le conseil local (à la majorité qualifiée), les électeurs locaux n'intervenant que dans le vote final de la motion de révocation adoptée par le conseil. Cette procédure a été considérée comme un mélange de démocratie représentative et directe, le conseil exerçant un certain contrôle de démocratie représentative sur le pouvoir de démocratie directe des électeurs locaux<sup>21</sup>.

33. En **Roumanie**, la loi sur l'administration publique<sup>22</sup> prévoit que la révocation locale par référendum local peut entraîner la dissolution du conseil local dans son ensemble et celle du maire (tous deux directement élus par la population). Le référendum de révocation du maire est organisé à la demande de la population locale, adressée au représentant du gouvernement (le préfet). La révocation peut être demandée pour manquement à promouvoir l'intérêt général de la collectivité locale ou à s'acquitter des fonctions associées aux rôles conférés au maire par la loi, notamment ceux qu'il est censé remplir en qualité de représentant de l'État.

<sup>17</sup> Serdült, U. and Welp, Y. « The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum », in Ruth, S., Welp, Y. and Whitehead, L. *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press, p. 143.

<sup>18</sup> La loi sur l'autonomie locale et régionale et la loi sur le référendum et les autres formes de participation personnelle des citoyens à la gestion des affaires des autorités publiques et des collectivités locales et régionales (JO 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016 et 73/2017) fixent les conditions et les procédures : initiative, limites temporelles, étapes, quorums (de participation et d'approbation) et contrôle juridictionnel.

<sup>19</sup> Article 30 de la loi sur l'autonomie locale et régionale.

<sup>20</sup> Voir en particulier les événements survenus à Duisbourg de 2012 : le maire avait été révoqué à la suite d'une modification de la loi sur l'autonomie locale du 18 mai 2011, ce qui avait ouvert la voie à une procédure de révocation demandée par les citoyens. La révocation était liée à la Love Parade 2010, au cours de laquelle 21 personnes étaient mortes et 500 avaient été blessées. Pour plus ample information, voir Serdült, U. and Welp, Y. « The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum », in Ruth, S., Welp, Y. and Whitehead, L. *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press. En préparation, p. 146. Voir également Vetter, A. (2006) « Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in? », in V. Hoffmann-Martinot and H. Wollmann (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, Wiesbaden: VS Verlag, pages 253 à 268.

<sup>21</sup> Voir Wollmann, Hellmut *The directly-elected mayor in the German Länder — introduction, implementation and impact*, mars 2014, publié en ligne sur researchgate.net, p. 14 (consultable à [https://www.researchgate.net/publication/238098897\\_The\\_directly-elected\\_executive\\_mayor\\_in\\_German\\_local\\_government](https://www.researchgate.net/publication/238098897_The_directly-elected_executive_mayor_in_German_local_government); dernière consultation le 9 mai 2018).

<sup>22</sup> Loi 215 du 23 avril 2001, version publiée au M. O. 123/20 février 2007, Voir [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htm?act\\_text?id=78841](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm?act_text?id=78841).

34. La législation **polonaise**, jusqu'au niveau constitutionnel, institue le référendum local ; le référendum révocatoire en est une forme<sup>23</sup>. Entre 2010 et 2014, des référendums de ce type ont eu lieu dans 111 communes (4,5 % des maires ont ainsi été menacés de révocation) et ont débouché dans 16 cas sur la révocation du maire<sup>24</sup>. En 2013, une tentative de révocation du maire de Varsovie a échoué faute de participation suffisante au vote (25 % des électeurs inscrits au lieu des 29 % nécessaires), en majeure partie en raison de l'appel au boycott lancé par le parti au pouvoir<sup>25</sup>.

35. Dans la **Fédération de Russie**, la législation fédérale<sup>26</sup> mentionne le référendum révocatoire comme l'une des possibilités de retrait anticipé du mandat des présidents élus de municipalité. Le motif de révocation doit figurer dans la charte de la commune, et impérativement constituer un acte spécifiquement déclaré illicite (sans être nécessairement une infraction pénale) par une décision de justice.

36. Dans la législation régionale de la plupart des Entités de la Fédération de Russie, le référendum local révocatoire (qualifié de perte de confiance) peut entraîner l'annulation anticipée du mandat d'un élu municipal. La législation varie toutefois d'une région à l'autre, et a dans certains cas été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle. Quoi qu'il en soit, le législateur fédéral a fixé certaines règles en la matière : le référendum révocatoire local est demandé par la population, conformément à la procédure définie dans la législation fédérale<sup>27</sup> et à la législation locale en matière de référendum.

37. La Cour constitutionnelle russe a mis en place dans sa jurisprudence des garanties spécifiques de mise en œuvre du référendum révocatoire, compatible avec la Constitution et les principes de l'autonomie locale. Pour que l'appréciation des actions des agents locaux ne soit pas subjective, les motifs avancés doivent en particulier être précis et s'appuyer sur des faits vérifiables. Selon la Cour<sup>28</sup>, il est indispensable de formuler les motifs de façon suffisamment spécifique, et de permettre à l'agent concerné de s'expliquer à toutes les étapes de la procédure de révocation, de sorte que les droits de l'élu et les principes de l'autonomie locale soient effectivement respectés.

38. En **Slovaquie**, le maire peut être révoqué par référendum local en application de l'article 13a.3.a de la loi n° 369/1990 Zb. sur les communes. Les statistiques de l'Association des communes et villes slovaques révèlent que des référendums locaux ont été organisés

---

<sup>23</sup> L'article 170 de la Constitution polonaise dit que les membres d'une collectivité autonome peuvent décider par référendum des questions concernant leur collectivité, notamment la révocation d'un organe de gouvernement local élu au suffrage universel direct, et que les principes et procédures d'organisation d'un référendum local sont fixés dans la loi.

<sup>24</sup> Voir « Introduction : directly elected mayors in urban governance », David Sweeting, University of Bristol, UK, in *Directly elected mayors in urban governance, Impact and practice*, Edited by David Sweeting, 2017.

<sup>25</sup> La procédure avait été inspirée par plusieurs partis d'opposition, plusieurs groupes d'intérêts et des ONG, qui cherchaient à faire révoquer la maire de Varsovie, Hanna Gronkiewicz-Waltz. Elle avait été déclenchée par une ONG d'habitants de Varsovie, qui avait déposé une pétition contre la hausse du prix des transports publics et la lenteur de la construction de la deuxième ligne de métro de Varsovie. Il s'agissait des deux points sur lesquels s'appuyait la procédure de révocation. L'opposition, avant même le déclenchement de la procédure de révocation, préparait un motif de révocation de la maire, dont le parti était en étroite coalition avec celui du Premier ministre. La révocation avait échoué faute de participation suffisante.

<sup>26</sup> Article 24 de la loi fédérale russe n° 131-FZ sur les principes fondamentaux de l'organisation de l'autonomie en Fédération de Russie.

<sup>27</sup> Chapitre II (sur le référendum) de la loi fédérale n° 67-FZ du 12 juin 2002 (sur les principales garanties des droits électoraux et le droit des citoyens de la Fédération de Russie à participer au référendum), et article 22 de la loi fédérale n° 131-FZ sur le référendum local.

<sup>28</sup> Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 2 avril 2002 en l'affaire relative au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du territoire de Krasnoïarsk sur la procédure de révocation populaire d'un député à l'organe représentatif de gouvernance autonome locale, et de la loi du district de Krasnoïarsk sur la procédure de révocation d'un député à l'organe représentatif de gouvernance locale.

dans 7,1 % des communes entre 2005 et 2015. Sur ce total, 31,6 % portaient sur la révocation d'un maire qui a été ainsi révoqué, et 10,6 % sur la révocation d'un maire qui a été maintenu dans ses fonctions.

39. En **Suisse**, la révocation de l'exécutif municipal est possible dans deux cantons : Uri et le Tessin. La procédure ne concerne toutefois pas les élus politiques à titre individuel, mais l'ensemble de l'organe. Il s'agit donc plus d'un vote de défiance que d'une sanction individuelle.

40. La législation **ukrainienne** ne permet à la population de révoquer que les maires (mais pas d'autres élus locaux) par référendum<sup>29</sup>. On ne dispose pas d'informations officielles sur des exemples pratiques de référendums de ce type.

41. La révocation du maire était admise dans la législation, mais ne l'est plus maintenant, en **Serbie** et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>30</sup>. Des tentatives de création de dispositifs de ce type ont échoué en **Slovénie** (en 2017)<sup>31</sup> et au **Royaume-Uni**<sup>32</sup>.

42. L'**Espagne** offre une forme particulière de révocation (avec élection simultanée d'un nouveau maire) à l'article 197.4 de la loi organique sur le système électoral général, qui met en place un régime spécial pour les petites communes, appelé *concejo abierto* : un système traditionnel exceptionnel remontant au Moyen Âge d'élection directe du maire par les citoyens, sans conseillers, dans lequel la population peut déposer et adopter une motion constructive de défiance.

43. Comme indiqué en introduction, le Congrès avait soumis sa demande à propos de règles et de pratiques existantes permettant aux électeurs de **République de Moldova** de révoquer des maires par référendum populaire. Il est donc particulièrement intéressant de se pencher ici sur la législation et la jurisprudence moldaves en la matière.

44. Le paragraphe 2 de l'article 68 de la Constitution moldave, dans le chapitre consacré au Parlement, déclare nul tout mandat impératif. La loi n° 768 du 2 février 2000 relative aux conditions d'exercice des mandats électifs locaux prévoit donc elle aussi que tout mandat impératif est nul et non avenue (article 4, premier alinéa). Le même texte dit au quatrième alinéa (d) de l'article 5 que le mandat du maire (élu au suffrage universel direct) cesse avant son terme en cas de révocation par référendum conforme au Code électoral. Le paragraphe 2 de l'article 177 du Code électoral précise les motifs de révocation du maire : a) manquement à défendre les intérêts de la collectivité locale ; b) manquement à exercer dûment les responsabilités liées à son mandat électif telles que définies dans la loi ; c) infraction dûment démontrée aux normes de la morale et de l'éthique. La révocation peut être demandée par un certain nombre de conseillers municipaux et doit être confirmée par un référendum populaire.

---

<sup>29</sup> Les dispositions matérielles et procédurales se trouvent dans la loi du 21 mai 1997 sur l'autonomie locale en Ukraine, 280/97.

<sup>30</sup> Dans ce dernier pays, la loi de 1996 sur l'autonomie locale, en vigueur jusqu'en 2002, contenait une disposition qui ne permettait l'ouverture de la procédure de référendum révocatoire que pour le maire. Le mandat était annulé si 50 % des électeurs plus un participaient aux élections et votaient en faveur de la révocation. Cette disposition a été abrogée en 2002, à l'adoption de la loi actuelle. Aucune modification n'a été adoptée depuis 2002. Le nom du pays est devenu « Macédoine du Nord » le 12 février 2019.

<sup>31</sup> Le Parlement a rejeté le projet de loi instituant la révocation populaire locale un mois après son adoption initiale par la chambre basse. Le projet avait été remis aux voix, à la suite d'un avis négatif de la chambre haute, où sont en particulier représentées les collectivités locales, et rejeté.

<sup>32</sup> Le projet de loi sur la révocation populaire de représentants élus cherchait à créer un système de révocation des élus en Angleterre, maires compris. Le projet a toutefois été bloqué par la clôture de la session 2014-2015 du Parlement. Malgré l'absence de ce dispositif, des citoyens ont demandé par pétition en 2017 la révocation du maire de Londres, en l'accusant de trahison. Les règles en la matière prévoient que si une pétition recueille plus de 100 000 signatures, le Parlement doit en débattre. M. Sadiq Khan est toujours maire de Londres.

45. Dans un arrêt de 2012<sup>33</sup>, la Cour constitutionnelle moldave a interprété le paragraphe 2 de l'article 68 de la Constitution en disant que la logique de la libre représentation veut que le mandat des parlementaires soit irrévocable : les électeurs ne peuvent pas y mettre fin prématurément et les pratiques révocatoires sans motif juridique sont interdites. Elle a ajouté que les électeurs ne peuvent donc pas exprimer leur mécontentement quant à la manière dont un député remplit sa mission, sinon en refusant de voter pour lui s'il se représente aux élections.

46. Dans un arrêt d'octobre 2017<sup>34</sup>, tout en rejetant comme irrecevable une demande de contrôle de constitutionnalité portant notamment sur le paragraphe 2 de l'article 177 du Code électoral (motifs de révocation d'un maire), la Cour moldave donnait à penser dans ses considérants que le paragraphe 2 de l'article 68 de la Constitution ne s'appliquerait qu'au Parlement national, et que l'interprétation donnée dans son arrêt de 2012 ne serait pas applicable au mandat local.

47. Dans son arrêt, la Cour renvoyait à sa propre jurisprudence (une décision de 2002)<sup>35</sup>, dans laquelle elle avait conclu que la suppression de la disposition qui permettait la révocation d'un maire par référendum populaire avait porté atteinte à un droit civil, sans que cette restriction soit justifiée dans la Constitution moldave. Elle avait rappelé dans son arrêt de 2002 que le droit du citoyen de révoquer un élu qui ne défend pas les intérêts de la collectivité se fondait sur le principe d'exercice direct de la souveraineté du peuple, le droit d'administration, c'est-à-dire de participation directe à l'administration des affaires publiques, et le principe qui veut que la population soit directement consultée sur les questions locales — tous principes garantis dans la Constitution.

48. Sans toutefois se prononcer sur la constitutionnalité des articles contestés du Code électoral, la Cour a fourni dans son arrêt de 2017 un certain nombre d'explications de son raisonnement fondées sur des avis de la Commission de Venise et du Congrès en la matière, notamment :

- pour garantir pleinement l'exercice libre et indépendant de leurs fonctions par les conseillers municipaux, comme le prévoit la Charte européenne, les dispositions relatives à la révocation doivent être interprétées strictement et n'être appliquées que dans des cas exceptionnels (CDL-AD(2014)022, paragraphe 27) ;
- un maire, élu par les citoyens, n'est soumis à l'autorité ni du conseil local (qui ne peut le démettre de ses fonctions sans organiser un référendum), ni d'aucune autorité publique à un autre niveau (Congrès, rapport sur la démocratie locale en République de Moldova, CPL (12) 9, paragraphe 65) ;
- la loi contient des garanties et des protections applicables à la procédure de référendum local révocatoire (le Code électoral exige que la décision d'organisation du référendum révocatoire précise dûment, dans chaque affaire, les motifs de la révocation du maire ; la décision de la Commission électorale centrale fixant la date du référendum révocatoire doit contenir suffisamment d'arguments factuels et pertinents pour justifier la révocation du maire ; les deux décisions doivent pouvoir être soumises à la justice, qui doit pouvoir procéder à des vérifications et se prononcer sur le fond des motifs de révocation du maire dans chaque affaire).

---

<sup>33</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle moldave du 19 juin 2012 sur l'interprétation des articles 68 al. 1, 2 et 69 al. 2 de la Constitution (requête n° 8b/2012), paragraphe 44.

<sup>34</sup> Cour constitutionnelle moldave, irrecevabilité de la requête n° 123a/2017 sur le contrôle de constitutionnalité des articles 33 et 34 de la loi sur l'administration publique locale et de l'article 177 paragraphe (2) du Code électoral (révocation du maire par référendum), 4 octobre 2017.

<sup>35</sup> Cour constitutionnelle moldave, décision n° 13 du 14 mars 2002, point 6.

49. En mai 2017, M. Dorin Chirtoaca a été suspendu de sa fonction de maire de Chisinau au moyen d'une ordonnance judiciaire émise dans le cadre de poursuites pénales engagées contre lui pour des motifs de corruption. Outre cette suspension, il a aussi été assigné à résidence. Un référendum révocatoire a été organisé le 19 novembre 2017 à Chisinau pour décider si le maire général de la commune de Chisinau devait être révoqué ; le seuil de participation nécessaire (un tiers des électeurs ayant le droit de participer au scrutin) n'a pas été atteint. Dans son rapport CG34(2018)09final du 27 mars 2018, le Congrès a conclu que la suspension du maire de Chisinau constituait une violation de la Charte européenne de l'autonomie locale, et a fait part de ses préoccupations concernant les répercussions que peut avoir la tenue d'un référendum révocatoire local visant le maire (pour la jurisprudence de la Cour constitutionnelle moldave en la matière, se reporter aux paragraphes 24 à 28).

50. Hors d'Europe, la révocation des élus locaux existe surtout sur le continent **américain**.

51. En **Argentine**, l'élection et le mandat des autorités locales sont réglementés dans la constitution de chaque province. La révocation des autorités locales n'est envisagée que dans certaines provinces ; ses exigences et ses effets peuvent varier. La révocation au niveau provincial et municipal est notamment réglementée à Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Rios, La Rioja, Misiones, Neuquén, Rio Negro, San Luis, San Juan, Santiago del Estero et Tierra del Fuego<sup>36</sup>. Là où elle est autorisée, les électeurs peuvent directement demander la révocation du mandat des autorités locales élues, du chef de l'administration locale, du gouverneur municipal et des membres du conseil (élus dans les deux cas au suffrage universel direct). Le pouvoir révocatoire constitue un droit du citoyen et revient à un vote de défiance pour mauvaise gestion de la collectivité. La participation au référendum révocatoire est obligatoire, et le seuil d'approbation varie d'une province à l'autre.

52. En **Colombie**, la révocation du maire (élu au suffrage universel direct) constitue depuis 1994 un droit politique permettant aux citoyens de révoquer le mandat qu'ils ont confié à un gouverneur ou à un maire<sup>37</sup>. Les membres des conseils locaux sont eux aussi élus au suffrage universel direct, mais ne sont pas révocables par référendum. La Cour constitutionnelle colombienne a parlé de « mandat de programme » pour le distinguer du mandat impératif ou représentatif. Elle a fait valoir qu'en application de l'article 259 de la Constitution, les candidats élus s'engagent sur un programme de gouvernement ; par conséquent, s'ils manquent, une fois élus, à respecter ce programme sans justification, les électeurs ont logiquement le droit de les révoquer. À ses yeux, sont habilités à révoquer le maire ou le gouverneur les électeurs *actifs* de la collectivité locale concernée qui ont participé à l'élection du maire ou du gouverneur, car ce sont eux, et personne d'autre, qui ont fait ce choix<sup>38</sup>.

53. En **Équateur**, la révocation par le peuple apparaît dans la Constitution nationale, qui reconnaît à son article 61, parmi les droits de participation, celui de révoquer les autorités élues au suffrage universel, notamment les maires locaux et les membres des conseils locaux élus au suffrage universel direct. L'article 105 ajoute que toute personne peut, dans l'exercice de ses droits politiques, révoquer des autorités élues. Depuis 2011, des règles spécifiques de

---

<sup>36</sup> À titre d'exemple, la Constitution de Buenos Aires dit, à l'article 67, que des électeurs ont le droit de demander la révocation du mandat des autorités élues pour des motifs liés à l'accomplissement de leurs fonctions dès lors que l'initiative recueille les signatures de 20 % des électeurs inscrits sur le registre électoral de la ville ou de la commune concernée. La demande de révocation n'est pas admissible dans la première année et les six derniers mois du mandat. La Haute Cour contrôle le respect de ces exigences et convoque le référendum de révocation dans les 90 jours suivant la soumission de la requête. La participation au référendum est obligatoire, et la révocation est validée si elle est soutenue par plus de 50 % des électeurs inscrits.

<sup>37</sup> Article 6 de la loi n° 134 de 1994 sur les dispositifs de la loi sur la participation citoyenne. La loi n° 131 de 1994 relative au vote de programme a ajouté quelques règles à ce dispositif ; voir <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330#>.

<sup>38</sup> Voir arrêts de la Cour constitutionnelle C-011/1994 et C-180/1994, consultables à : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4176#0> ; <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5430#0>.

la législation électorale nationale et de la législation sur la participation des citoyens couvrent les diverses composantes du dispositif révocatoire (initiative, conditions et motifs de révocation, procédure de destitution)<sup>39</sup>. Les électeurs locaux peuvent ainsi directement demander la révocation et déposer leurs autorités locales par un référendum. Mais le droit de révocation n'est pas inconditionnel : la législation électorale précise qu'en s'enregistrant, le candidat (même aux fonctions de maire) doit présenter un plan de travail, avec ses objectifs généraux et spécifiques et la façon de les atteindre. Les règles nationales indiquent que les motifs de révocation peuvent être : a) des composantes du plan de travail non respectées ; b) des dispositions juridiques relatives à la participation citoyenne non respectées ou violées ; c) le non-respect des fonctions et obligations définies dans la Constitution et la loi.

54. Au **Pérou**, où le recours au référendum révocatoire local (*revocatoria*) est le plus fréquent au monde<sup>40</sup>, le pouvoir de révocation figure également dans la Constitution comme un droit de participation citoyenne (articles 2.17 et 31.1)<sup>41</sup>. Les maires et les membres des conseils locaux élus au suffrage universel direct peuvent faire l'objet d'un référendum révocatoire en application de l'article 194.3 de la Constitution. La législation nationale précise par ailleurs ce droit et définit les conditions et la procédure de révocation<sup>42</sup>. Le Jury des élections nationales a souligné que la demande de révocation par référendum populaire doit être motivée, c'est-à-dire que les motifs de révocation doivent être raisonnablement étayés. Cela nécessite une explication détaillée des motifs de contestation de l'autorité concernée, de ses manquements dans l'exercice de ses fonctions (qui doivent avoir notablement affecté leur exécution) et de l'impact de ces problèmes sur la gestion locale<sup>43</sup>. En 2017, sur les 27 référendums organisés, 13 ont débouché sur la révocation.

55. Au **Costa Rica**, la réforme de 1998 du Code de la commune a instauré l'élection des maires au suffrage universel direct, et mis en place un nouveau dispositif de révocation du maire par référendum<sup>44</sup>.

56. Aux **États-Unis**, la révocation par le peuple existe au niveau des États et au niveau local<sup>45</sup>. Au moins 29 États ont des règles spécifiques de révocation d'élus locaux (maires et membres des conseils locaux). Chacun des États qui admettent la révocation par le peuple possède ses propres règles d'administration du processus.

57. La révocation est possible à tous les niveaux en **Bolivie** et au **Venezuela**, ainsi qu'à **Taiwan** et au **Japon** pour toutes les autorités infranationales. En **République de Corée**, un maire (chef du gouvernement local compétent) et les membres du conseil local (sauf ceux qui sont élus à la proportionnelle) peuvent faire l'objet d'une procédure de révocation à la demande de 15 % au moins des électeurs (10 % dans les municipalités métropolitaines).

<sup>39</sup> Voir en particulier la Constitution (articles 105 et 106), la loi électorale (articles 199 à 201), le règlement intérieur du Conseil électoral national. Consultables à <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/> ; <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-reglamento-para-el-ejercicio-de-la/> ; voir également « La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano » [Verdugo, 2007], consultable en espagnol à : <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/771>

<sup>40</sup> Entre 1997 et 2013, il y a eu au Pérou plus de 5000 procédures de révocation populaire d'élus locaux dans près de la moitié des 1 645 communes du pays. Voir *Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?* [Welp, 2015], <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2015.1060222>.

<sup>41</sup> Article 2, point 17, et article 31 de la Constitution, voir : <http://www.congreso.gob.pe/eng/?K=362>.

<sup>42</sup> Loi n° 26 300 sur les droits de participation et le contrôle citoyen, articles 20 à 30.

<sup>43</sup> Jury national des élections du Pérou, Résolution n° 3798/2014.

<sup>44</sup> Voir *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales*, [Rivera, 2006, Costa Rica] : <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf>.

<sup>45</sup> Plus de 6 000 tentatives et de 4 000 référendums révocatoires ont été signalés entre 1903 et 1989 (voir Serdült, U. and Welp, Y. « The levelling up... » cité ci-dessus, p. 143).

58. Il convient de distinguer la révocation populaire (par les électeurs) et la révocation institutionnelle (par un autre organe). On trouve des exemples de législation autorisant la révocation institutionnelle anticipée du mandat d'un maire, surtout s'il n'est pas élu au suffrage universel, par vote de défiance du conseil municipal. C'est le cas notamment en **Espagne**, sous forme de motion constructive contre le maire (avec élection simultanée d'un autre maire pour le remplacer)<sup>46</sup>. En **Estonie**, où le maire n'est pas élu au suffrage universel, mais par le conseil municipal, ce dernier peut voter la défiance contre le maire et contre l'un de ses propres membres<sup>47</sup>. En **Serbie**, il y a eu entre 2004 et 2008 une possibilité pour révoquer un maire par référendum, mais la législation actuelle<sup>48</sup> réserve ce droit à l'assemblée municipale. En **Italie**, la loi 80/1993 prévoit que dans les communes de plus de 15 000 habitants, le maire élu au suffrage universel peut perdre précocement son mandat par un vote de défiance du conseil municipal. Cependant, ce vote entraîne la dissolution simultanée du conseil (*aut simul stabunt, aut simul cadent*); un nouveau maire et un nouveau conseil doivent alors être élus.

#### 4. Traits communs

59. L'analyse de ces législations nationales et de ces exemples pratiques fait ressortir un certain nombre de traits communs.

- La révocation populaire est admise dans la législation d'un petit nombre de démocraties actuelles, mais aucune tendance générale ne se dessine en ce qui concerne les autorités révocables : elle peut s'appliquer à tous les niveaux dans certains pays, au niveau national uniquement dans d'autres, ailleurs au niveau régional ou local, sans préférence (statistiquement détectable) pour la révocation des membres de l'exécutif ou des assemblées (organes représentatifs), ou celle de l'assemblée tout entière (Lettonie, Liechtenstein).
- La révocation populaire est rarement utilisée dans la pratique, sauf dans quelques pays (en Europe : Roumanie pour le Président de la République, Pologne et Slovaquie pour l'exécutif régional et surtout local ; et hors d'Europe : au Pérou, aux États-Unis, en Équateur et au Japon)<sup>49</sup>.
- En règle générale, la révocation populaire va de pair avec l'élection au suffrage universel, et il n'existe pratiquement aucun exemple de révocation populaire de titulaires de fonctions non élus par le peuple. Cela vaut non seulement pour les membres des assemblées législatives ou délibérantes (d'ordinaire élues au suffrage universel direct), mais aussi pour les membres de l'exécutif, dont les maires.
- On trouve quelques exemples de systèmes nationaux ou infranationaux dans lesquels les membres de conseils locaux ou régionaux tirant leur mandat du peuple peuvent être révoqués par le peuple. C'est tantôt l'ensemble du conseil régional ou municipal qui est révoqué, tantôt certains de leurs membres.
- Lorsque le maire n'est pas élu au suffrage universel local, la préférence est donnée à un système plus compatible avec la logique du système représentatif : une motion de défiance permettant au conseil local de retirer précocement son mandat au maire.

60. On peut conclure de ce qui précède que le système d'élection du maire (au suffrage universel direct ou indirect) a un effet direct sur le choix du dispositif de révocation anticipée dans les pays qui la pratiquent. Si le maire est directement élu par le peuple, la révocation par

---

<sup>46</sup> Article 197 de la loi organique sur le système électoral général (LO 5/1985 modifiée par la L.O. 2/2011, du 28 janvier).

<sup>47</sup> Voir articles 32 et 46 de la loi sur l'organisation du gouvernement local (version anglaise consultable à <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide>).

<sup>48</sup> Loi sur l'autonomie locale (Journal officiel de la République de Serbie n° 129/07, 83/14 – autre loi et 101/16 – autre loi).

<sup>49</sup> Voir Serdült, U. and Welp, Y. « The levelling up... » déjà cité, p. 143.

le conseil municipal ne semble guère envisageable sans référendum de confirmation<sup>50</sup>, ou alors elle entraîne la dissolution automatique du conseil et l'élection d'un nouveau conseil, comme en Italie.

#### IV. Travaux antérieurs de la Commission de Venise

61. La Commission de Venise a traité à plusieurs reprises de questions touchant aux sujets abordés dans le présent rapport, dans le cadre de ses travaux thématiques comme dans un certain nombre d'avis par pays.

62. Dans son *rapport de 2009 sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, elle a fermement indiqué dans sa conclusion que « 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 »<sup>51</sup>.

63. La Commission a toutefois pris acte dans son rapport des dispositions législatives et des pratiques admises par les traditions politiques et constitutionnelles nationales qui s'écartent de ce principe, et observé que « ces pays ont toujours considéré ces pratiques comme compatibles avec leurs propres dispositions constitutionnelles ». Dans ce contexte, elle a brièvement mentionné la révocation par les électeurs et reconnu, à propos de l'Ukraine, qu'étant donné qu'il existe des précédents dans les pays démocratiques, « il serait malaisé de formuler une critique directe de ce principe » (paragraphe 35). Elle a souligné à ce propos un principe fondamental qui devrait à son avis être respecté avant tout recours à la révocation populaire : lorsque les motifs de retrait anticipé d'un mandat électif impliquent une décision de justice, « ces avis devraient de préférence être rendus par des instances neutres et indépendantes »<sup>52</sup>. Il faut donc distinguer clairement la responsabilité juridique de l'élu, qui doit être établie par la justice, et les problèmes de responsabilité politique, que peut exceptionnellement résoudre la révocation populaire.

64. La Commission avait déjà fait valoir dans un avis antérieur sur l'Ukraine<sup>53</sup>, s'agissant de la révocation de parlementaires par les électeurs, qu'il « serait [...] tout à fait inhabituel de confier aux électeurs la responsabilité difficile d'évaluer le respect des obligations constitutionnelles et juridiques d'un député, car le vote des citoyens est essentiellement l'expression d'un choix politique ». Elle avait conclu qu'il « serait plus approprié de prévoir la révocation du mandat parlementaire par une procédure juridique qui serait conforme aux principes de l'État de droit et éviterait le recours à des concepts vagues pouvant déboucher sur des interprétations arbitraires essentiellement motivées par des raisons politiques ».

65. Dans son avis de 2012 sur la Roumanie<sup>54</sup>, qui traitait de la révocation du Président, la Commission soulignait une exigence fondamentale de la révocation, à savoir une claire distinction entre la responsabilité juridique et politique du titulaire du mandat. Elle observait en particulier que « la procédure de suspension du président mêle de manière assez

---

<sup>50</sup> La législation ukrainienne actuelle admet la révocation d'un maire élu au suffrage universel direct par le conseil municipal, en plus de la révocation populaire. Cette disposition est en général critiquée, et sa révision est à l'étude avec le Conseil de l'Europe.

<sup>51</sup> CDL-AD(2009)027, paragraphe 39.

<sup>52</sup> CDL-AD(2009)027 paragraphe 35 ; voir également notes 32 à 35 en ce qui concerne l'expérience ukrainienne.

<sup>53</sup> *Avis sur la loi d'Ukraine portant modification de la législation concernant le statut des députés de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et des conseils locaux en Ukraine*, CDL-AD(2007)018, paragraphes 16 et 17.

<sup>54</sup> *Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum*, CDL-AD(2012)026, paragraphe 78.

incongrue responsabilité juridique et responsabilité politique. Elle tend à instaurer une responsabilité politique du président devant le parlement et les électeurs, mais les motifs de destitution évoquent plutôt une responsabilité juridique. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la procédure n'est pas non plus très clair. Si elle n'est pas supprimée, la procédure actuellement prévue par l'article 95 de la Constitution concernant la suspension du président devrait être révisée afin d'établir une responsabilité clairement juridique. Elle devrait être engagée par le parlement, mais tranchée par un tribunal. »

66. Au niveau local, la commission s'est inquiétée (à propos de dispositions de la loi azerbaïdjanaise sur l'autonomie locale) des conditions dans lesquelles un conseiller municipal peut se voir précocement retirer ses pouvoirs ou être suspendu.

67. La Commission estime qu'il devrait exister des garanties suffisantes sur la nature des normes régissant la révocation avant terme et l'autorité habilitée à en décider. Il serait souhaitable que les règles particulières de révocation des pouvoirs ou de suspension ne dépendent pas du statut de la commune, car cela risquerait d'engendrer des inégalités de traitement entre conseillers municipaux. Un texte de portée générale, au niveau national ou régional, est nécessaire, en conformité avec la répartition des compétences au sein de chaque pays. D'autre part, si les manquements du conseiller concerné doivent être vérifiés, la révocation ne peut pas être décidée par le conseil local. « Il est, de plus, indispensable que l'intéressé puisse saisir d'un recours une juridiction », de sorte que soit assuré « le libre exercice du mandat d'élu local, conformément à la Charte européenne »<sup>55</sup>.

68. La Commission a rappelé dans le même avis le « principe selon lequel la révocation d'un élu est une mesure exceptionnelle, applicable uniquement en cas de graves manquements » et souligné que « toutes les garanties procédurales, y compris l'intervention d'une juridiction, devraient être expressément prévues »<sup>56</sup>.

69. Plus récemment, en 2017, la Commission a examiné l'une des dernières tentatives d'institution du référendum révocatoire en Europe : un projet de loi de la République de Moldova prévoyant (dans sa version initiale) la révocation du député par les électeurs de sa circonscription. La Commission s'est félicitée que cette proposition n'ait pas été retenue dans la version suivante du projet. Elle estimait qu'outre des problèmes possibles d'inconstitutionnalité (l'article 68.2 de la Constitution moldave interdit le mandat impératif) et d'incompatibilité avec un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2012 (le mandat parlementaire est irrévocable et exercé dans l'intérêt de la nation tout entière), le dispositif violerait des normes internationales. Dans son avis<sup>57</sup>, la Commission a renvoyé au *Document de Copenhague* de 1990 de l'OSCE (qui demande au paragraphe 7.9 que les élus conservent leurs fonctions « jusqu'à ce que leur mandat arrive à expiration ou qu'il y soit mis un terme pour toute autre raison d'une manière prescrite par la loi conformément à des procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques »), ainsi qu'à la Résolution 1303 (2002) de l'APCE sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova (paragraphe 8) et à son propre rapport de 2009 sur le mandat impératif et les pratiques similaires.

---

<sup>55</sup> *Avis sur le projet de loi portant ajouts à la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan*, CDL-AD(2009)049, paragraphes 10 et 11.

<sup>56</sup> *Ibidem*, paragraphe 27.

<sup>57</sup> Voir *Commission de Venise et OSCE/BIDDH, République de Moldova, avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)*, CDL-AD(2017)012, paragraphe 16. L'initiative révocatoire devait obtenir les signatures d'au moins un tiers, et la révocation les voix d'au moins la moitié des électeurs de la circonscription, mais au minimum autant que le nombre d'électeurs qui avaient voté pour le député concerné. La loi envisageait comme motifs de révocation le manquement à faire valoir les intérêts de la circonscription, le manquement à remplir convenablement les obligations d'un député définies dans la loi et la violation de normes morales et éthiques.

70. La Commission avait observé que la modification proposée « aurait dans la pratique établi un système de révocation générale des élus qui, dans un certain contexte politique, pourrait de fait revenir à un mandat impératif ». Elle avait ajouté que cette procédure devait être considérée comme politique et non juridique, et que « l'intervention des tribunaux dans une telle procédure créerait un risque de politisation de ces derniers »<sup>58</sup>.

## V. Analyse

### 1. La révocation populaire : instrument spécifique de démocratie directe dans un système représentatif

71. Instrument de démocratie directe par nature<sup>59</sup>, la révocation populaire s'insère dans un ensemble de dispositifs de contrôle<sup>60</sup>, de programmation et de redevabilité hors sanction électorale, susceptibles de compléter la démocratie représentative en fonction des traditions juridiques et constitutionnelles du pays (initiative populaire, référendum, pétition, révocation par le peuple et veto). Toutes les formes de démocratie directe ont en commun de s'appuyer sur le pouvoir direct des électeurs, par opposition à celui des représentants élus. Ce qui différencie la révocation populaire est que la décision porte sur un point crucial : l'arrêt anticipé des fonctions d'un titulaire ou d'un organe élu avant la fin de son mandat. Contrairement à d'autres types de référendums, le référendum révocatoire ne demande pas aux électeurs de se prononcer sur des lois ou des politiques, mais sur des personnes ou, plus rarement, sur des organes entiers. L'élection au suffrage universel direct de ces personnes ou organes semble alors constituer un prérequis.

72. Dans une démocratie, les responsables politiques rendent en principe surtout des comptes aux citoyens qui les ont élus. Dans les sociétés contemporaines, le lien semble dans la pratique souvent ténu : les représentants politiques sont fréquemment perçus comme coupés de leurs électeurs, et plus soucieux de satisfaire la direction de leur parti et les responsables politiques que les citoyens<sup>61</sup>. C'est pourquoi ont eu lieu des tentatives de renforcement des liens entre électeurs et élus et de participation directe effective, notamment par la réglementation de la révocation populaire, comme façons de restaurer les liens entre les électeurs et les élus, et de permettre aux électeurs de donner leur avis sur le travail des élus, jusqu'à les sanctionner par la révocation en cas de mauvais travail ou d'inconduite (ce qui englobe les addictions).

### 2. Révocation populaire, mandat représentatif et droit d'exercer une fonction publique

73. L'instrument politique que constitue la révocation populaire diffère cependant par sa nature même du mandat impératif. Le mandat représentatif est un principe fondateur de la représentation politique ; la révocation par le peuple, là où elle est admise, est un instrument correctif, et non pas une règle de fonctionnement normal. Contrairement au mandat impératif, par lequel la volonté des électeurs confine l'activité de l'élu dans un cadre permanent, la révocation par le peuple, si et quand il y est recouru, est une mesure coercitive *ad hoc* ; elle dépend de la *volonté* politique d'un *nombre prescrit d'électeurs*, et se plie à des *contraintes procédurales spécifiques*.

---

<sup>58</sup> Idem, paragraphe 60.

<sup>59</sup> Voir CDL-AD(2007)018, paragraphe 3 ; voir également CDL-AD(2004)003, paragraphes 85 et 86.

<sup>60</sup> Voir Yanina Welp, « Recall Referendum Around the World: Origins, Institutional Designs and Current Debates », in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Edited by Laurence Morel, Matt Qvortrup, 2018 – Routledge.

<sup>61</sup> Voir : Derick W. Brinkerhoff, (2001), *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, mars 2001: [http://www1.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/ipc/wp-14.pdf](http://www1.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/wp-14.pdf)

74. La révocation populaire n'en permet pas moins aux électeurs de mettre un terme à un mandat électif. Pour rester compatible avec la démocratie représentative et le système représentatif, fondés sur des élections organisées à intervalles réguliers et la liberté des élus dans l'exercice de leur mandat jusqu'aux élections suivantes, il importe, si des dispositions de la constitution ou de la loi l'autorisent, que la révocation populaire soit **très soigneusement réglementée, et qu'il n'y soit recouru qu'exceptionnellement, en complément aux dispositifs démocratiques qu'offre le système représentatif**, notamment les autres instruments de démocratie directe et participative qui pourraient avoir été prévus.

75. Il convient de bien distinguer la révocation populaire de membres d'une assemblée législative ou délibérante (organes de démocratie représentative, comme un parlement ou un conseil municipal) et celle d'élus occupant une fonction exécutive (la plupart du temps un président ou un maire). Comme il a été dit, l'interdiction du mandat impératif s'applique aux membres des assemblées élues, et non pas aux titulaires de fonctions exécutives.

76. La révocation d'un organe législatif ou d'un conseil municipal tout entier est d'une autre nature que celle de leurs membres. Elle ne saurait être considérée comme contraire à l'interdiction du mandat impératif, essentielle dans un système de démocratie représentative délibérative<sup>62</sup>. C'est en fait une sorte de vote de défiance du peuple dans son organe délibérant. Elle se rapproche de celle d'un président ou d'un maire, et les mêmes principes devraient s'appliquer en ce qui concerne sa compatibilité avec les normes internationales.

77. On l'a vu, un certain nombre de constitutions mentionnent le **droit fondamental des citoyens d'accéder à des fonctions électives, et des titulaires de ces dernières de les exercer**. Cela peut être considéré comme l'expression en droit national de l'article 25 du PIDCP sur la participation à la direction des affaires publiques.

78. En Espagne, par exemple, des élus (membres du Parlement ou d'autorités locales) peuvent se prévaloir de la garantie constitutionnelle de ce droit (article 23.2) pour saisir le Tribunal constitutionnel (*recurso de amparo*). La doctrine bien établie de ce dernier protège les droits des représentants à l'égard de leur parti ou de leur groupe parlementaire. Bien que ce droit ne figure pas explicitement dans la Constitution, le Tribunal constitutionnel le fait découler du droit d'accès à des fonctions publiques, sans avoir à tenir compte de l'interdiction du mandat impératif (article 67.2 de la Constitution). Ce droit englobe ainsi non seulement l'accès à la fonction, mais aussi son exercice et la continuité de ce dernier<sup>63</sup>. Il protège le mandat des parlementaires et celui des représentants locaux, sans qu'il soit nécessaire d'étendre aux autorités locales l'interdiction du mandat impératif (qui s'applique aux parlementaires dans son sens premier restrictif).

79. Des cours constitutionnelles se sont appuyées sur ces dispositions pour rejeter des tentatives de révocation institutionnelle ou populaire d'élus, disant que le mandat parlementaire a caractère représentatif et s'exerce au nom de toute la nation<sup>64</sup>.

80. Cela conduit à se demander si le droit d'exercer une fonction élective va au-delà de l'interdiction du mandat impératif, et interdit la révocation populaire des membres d'organes

---

<sup>62</sup> Voir chapitre III ci-dessus.

<sup>63</sup> Voir également Cour européenne des droits de l'homme, jurisprudence sur le droit de l'individu à siéger au parlement une fois élu (*Paunović et Milivojević c. Serbie*, requête n° 41683/06, 24 mai 2016 ; *Ganchev c. Bulgarie*, n° 28858/95, décision de la Commission du 25 novembre 1996, décisions et rapports 87, p. 130).

<sup>64</sup> En Lituanie, la Cour constitutionnelle a indiqué à plusieurs occasions que le mandat signifie qu'un député à la Seimas ne peut être révoqué pas les électeurs, et que sa liberté ne peut pas être restreinte par les partis ou organisations qui l'ont désigné. Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle moldave du 19 juin 2012 sur l'interprétation des articles 68, al. 1 et 2, et 69, al. 2, de la Constitution (requête n° 8b/2012), paragraphe 44 ; et voir l'arrêt plus récent du Tribunal constitutionnel espagnol 123/2017 (concernant des sénateurs nommés par les assemblées des communautés autonomes).

représentatifs, mais aussi des titulaires élus de fonctions exécutives, comme les maires. La jurisprudence citée concerne les députés, et son applicabilité à d'autres fonctions électives n'est pas certaine, même si elle ne saurait être exclue. Cela n'infirme donc pas la distinction opérée ci-dessus entre fonctions représentatives et exécutives en ce qui concerne l'admissibilité de la révocation populaire.

### **3. Bénéfices potentiels et risques**

81. La révocation populaire donne par définition aux citoyens le pouvoir de démettre de son mandat un représentant politique qu'ils considèrent comme le remplissant mal et ne tenant pas compte des intérêts de la population qui l'a élu, ou qui semble enfreindre des règles de l'éthique dans son action. Ce peut être en principe une protection et un dispositif de prévention contre la corruption et l'irresponsabilité dans l'exercice du pouvoir politique.

82. La révocation populaire pourrait ainsi rapprocher les élus des électeurs et, en instaurant un contrôle permanent, les rendre plus responsables à l'égard des personnes qu'ils représentent et plus attentifs à leurs besoins. Elle pourrait contribuer à combler le déficit démocratique engendré par la fréquente baisse des taux de participation aux élections, et inciter le public à participer et à s'intéresser aux affaires publiques entre les élections. Cela peut aussi aider à freiner et à prévenir l'ingérence d'influences ou d'intérêts indus dans les affaires de la collectivité. Ainsi perçue, la révocation populaire rééquilibre les pouvoirs entre électeurs et élus. Ce peut être aussi un instrument de règlement des conflits entre le maire et le conseil local quand tous deux sont élus au suffrage universel direct et se révèlent incapables de coopérer.

83. La révocation populaire a donc des avantages incontestables ; mais elle présente aussi des risques considérables. Si elle n'est pas précisément définie et instituée, elle peut être détournée (par les partis dans leur lutte contre leurs rivaux politiques, mais aussi par des élus sortants cherchant à peser artificiellement sur la situation électorale) et devenir une arme politique. Elle peut aussi être distordue par des groupes d'intérêts ou de pression cherchant à déstabiliser la gouvernance et à lui faire perdre son efficacité en empêchant des responsables de prendre certaines mesures ou décisions par peur de la révocation. Cela rend les charges publiques moins attrayantes, et peut induire des comportements irresponsables. Le danger de manipulation est encore plus grand au niveau local : la révocation peut être utilisée par le parti au pouvoir au niveau central pour exercer des pressions sur les responsables municipaux de l'opposition, ce qui érode l'autonomie locale et le pluralisme politique dans le pays.

84. Les risques varient par ailleurs en fonction de la forme de la révocation populaire (les exemples nationaux font ressortir de grandes différences de conditions et de procédures de mise en œuvre entre les États qui l'admettent). Les risques sont différents, par exemple, suivant que l'on a affaire à une forme pure de révocation par le peuple (nouvelles élections anticipées au sein de la même circonscription) demandée par un nombre considérable d'électeurs et administrée conformément aux exigences des élections démocratiques, ou à la révocation d'un maire demandée non pas par les électeurs, mais par le conseil local. Et comme indiqué précédemment, la révocation de membres du conseil local — si elle est admise malgré la différence claire de statut entre conseillers et maire — est particulièrement problématique.

85. Au-delà du rôle souvent considérable de l'argent dans le processus, la révocation a un coût pour la société concernée : elle est souvent source de confusions, de soupçons et de divisions, et risque d'éroder la confiance des électeurs dans leurs élus, la politique et la démocratie représentative tout entière.

#### **4. Révocation populaire ou institutionnelle : distinction entre la responsabilité politique et juridique**

86. Avant d'admettre ou de déclencher le processus de révocation populaire, il importe d'observer la distinction fondamentale entre responsabilité juridique et politique, et d'envisager le risque de confusion entre les deux (en engageant la responsabilité politique de l'élu contesté devant les électeurs, alors que la révocation devrait en fait se fonder sur sa responsabilité juridique).

87. Cette distinction est particulièrement importante en termes de sécurité juridique et de protection des droits fondamentaux des élus. Si les motifs de révocation englobent des conflits d'intérêts, des actes illicites ou criminels, des abus de pouvoir ou de la corruption, ils devraient normalement être examinés par la justice, conformément à la législation en vigueur, et non pas soumis à l'arbitrage du peuple<sup>65</sup>.

88. La destitution consiste en la révocation d'un mandat à la suite de poursuites engagées contre son titulaire pour un acte illicite ou illégal. Contrairement à la révocation populaire, elle n'a pas (ou ne devrait pas avoir) de caractère politique, ce n'est pas une mesure politique (issue d'un débat politique) permettant à la population de trancher au vu de l'action d'un élu. Elle s'appuie sur des procédures bien définies, et ne devrait pas donner lieu à un référendum<sup>66</sup>.

89. Pour ce qui est des collectivités locales, l'autorité de niveau supérieur dispose d'instruments spécifiques de contrôle administratif (assortis de mesures administratives) de l'action des élus locaux dans l'exercice de leurs attributions. Les normes européennes admettent également le contrôle d'opportunité, mais uniquement pour les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales<sup>67</sup>. Ces dispositifs sortent du sujet du présent rapport, même s'ils peuvent déboucher dans les cas extrêmes sur le départ forcé d'un maire.

#### **5. Révocation populaire au niveau local : les exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale**

90. Peu de législations européennes prévoient la révocation populaire, on l'a vu. Des constitutions, des lois et des doctrines l'admettent toutefois, surtout au niveau local, au gré des traditions constitutionnelles de chaque pays. Il convient alors de se demander si, d'une façon plus générale, la révocation populaire, en particulier celle des maires, est compatible avec les instruments européens et internationaux qui traitent de l'autonomie locale, et quelles garanties minimales elle appelle.

91. La Charte européenne de l'autonomie locale applique les principes généraux de la démocratie et du gouvernement représentatifs au niveau local. Son article 7.1, en particulier, pose le principe de la liberté du mandat représentatif local : « le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat ». Et l'article 7.3 ajoute : « Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. ». La Charte ne motive pas les inéligibilités ou incompatibilités, laissant au législateur national le soin de fixer leurs limites et conditions dans la législation nationale, et de définir les « principes juridiques fondamentaux ». Mais on lit dans le rapport explicatif que ce paragraphe « dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques objectifs

---

<sup>65</sup> CDL-AD(2012)026, paragraphe 78.

<sup>66</sup> Voir CDL-AD(2009)027, paragraphe 14 : « si [la destitution] correspond à une procédure judiciaire, intentée à l'encontre d'un fonctionnaire élu au motif qu'il a commis un acte criminel, la révocation relève d'un processus politique ».

<sup>67</sup> Article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

et non sur des décisions *ad hoc*, ce qui signifie normalement que les cas d'incompatibilité sont fixés par la loi. On a toutefois relevé des cas de principes juridiques non écrits, mais profondément ancrés et qui semblent assurer des garanties adéquates. »

92. L'article 3.2 de la Charte confirme la primauté de la démocratie représentative jusqu'au niveau local, avec tous ses effets : l'autonomie locale est un droit « exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, [...] et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. » Cela montre bien toute l'importance des diverses formes de participation directe, notamment le référendum, qui peuvent venir étoffer ou compléter la gouvernance locale.

93. Cela veut dire qu'au regard de la Charte, le système représentatif de gouvernance locale fondé sur des organes locaux composés d'élus locaux n'exclut pas les instruments de participation directe. Le rapport explicatif précise d'ailleurs que « les formes de démocratie directe restent possibles là où elles sont prévues par la loi » sans contredire le droit à l'autonomie<sup>68</sup>. Cette explication semble admettre les pratiques de démocratie directe, et ne pas exclure expressément la révocation anticipée d'un mandat électif dès lors qu'elle est admise dans les traditions juridiques et politiques du pays.

94. Le Congrès, dans sa Recommandation 113 (2002)<sup>69</sup> sur l'application de l'article 3.2 de la Charte, a souligné l'importance de la participation directe des citoyens, surtout en ce qui concerne les autorités locales élues au suffrage universel, mais aussi la nécessité de garanties de stabilité du gouvernement : « Lorsque les responsables de l'administration sont directement élus par la population, toute destitution éventuelle doit être validée par la population. Toutefois, ces procédures devraient comporter en même temps toutes les garanties nécessaires à la stabilité du gouvernement local [...]. »

95. Le Protocole additionnel à la Charte<sup>70</sup>, qui traite du droit de participation aux affaires locales, dit que ce droit « désigne le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale » (article 1.2). L'article 2 sur les mesures de mise en œuvre du droit de participer, évoque (à l'article 2.ii.a) l'établissement de « procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions » sans mentionner la révocation populaire.

96. Il serait difficile d'inférer de ce qui précède que la Charte interdit la révocation populaire d'un représentant local, y compris le maire élu au suffrage universel, ou qu'elle contient des directives claires sur les limites préconisées en la matière. On ne saurait dire non plus qu'elle l'autorise expressément : l'interprétation systématique des articles 7 et 3 conduit à penser que la Charte admet des instruments de démocratie directe dès lors qu'ils respectent le libre exercice du gouvernement représentatif.

97. Il faut encore rappeler que la Charte, à présent ratifiée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe, met en place un système variable d'engagements que prennent les États parties au moment de la ratification, ce qui se traduit par une mise en œuvre non uniforme de

---

<sup>68</sup> La Charte décrit l'essence de l'autonomie locale et contient les grands principes ; elle laisse fréquemment au droit interne des États membres le soin de définir la teneur exacte des règles. Cependant, rien n'empêche les autorités judiciaires d'un État contractant de considérer telle ou telle disposition de la Charte comme directement applicable et contraignante, comme l'a fait le Tribunal fédéral suisse dans son arrêt du 3 juin 2016 (ATF 142 I 216) en invalidant pour absence de consultation préalable des citoyens concernés une initiative populaire qui demandait une fusion de communes.

<sup>69</sup> Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale), annexe, paragraphe 3, let. E. ii.

<sup>70</sup> Ouvert à la signature des États parties à la Charte le 16 novembre 2009, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012.

ses principes au niveau national. L'article 12 leur permet de faire une sélection dans ses dispositions, avec obligation d'en choisir dix au moins parmi des paragraphes clés. Ils peuvent ainsi, par exemple, ne pas retenir l'article 3.2 de la Charte (qui figure parmi les paragraphes clés). On voit alors difficilement comment on pourrait faire découler des normes et principes applicables à tous les États de dispositions par lesquelles la Charte elle-même laisse les Parties être ou non liées.

98. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux affirme, dans sa résolution sur la suspension du maire de Chisinau<sup>71</sup>, que la démocratie locale est une composante fondamentale de la démocratie européenne « qui implique que les élus locaux soient en mesure d'exercer librement leur mandat, en fait et en droit, de la même façon que les élus au niveau national doivent pouvoir exercer le leur dans tout État démocratique »<sup>72</sup>. « En élisant un maire au suffrage universel direct, les électeurs délèguent à celui-ci leur pouvoir d'action et plus généralement ils lui donnent mandat pour représenter la collectivité en son entier. »

99. Le Congrès cite (dans son rapport sur la résolution ci-dessus) la doctrine de la Commission de Venise relative à la révocation des parlementaires<sup>73</sup>, estimant que cette doctrine (selon laquelle la révocation de parlementaires constitue une forme de mandat impératif) « devrait également pouvoir s'appliquer *mutatis mutandis* aux élus locaux »<sup>74</sup>.

## 6. Conditions et procédures de la révocation populaire

100. Il importe, dans un souci d'égalité des communes et des élus, mais aussi pour des raisons de prévisibilité et de stabilité des règles, que le cadre général de la révocation populaire soit fixé dans la loi, au niveau national ou régional, et non pas laissé à la discrétion de chaque municipalité<sup>75</sup>.

101. Même si la révocation est un instrument politique à la disposition des électeurs, la Commission de Venise estime qu'elle doit être strictement réglementée et institutionnalisée. Il convient d'éviter soigneusement toute confusion entre la révocation populaire (à caractère politique) et la destitution (une procédure juridique). Ce qui veut dire que la réglementation doit couvrir les aspects procéduraux de la révocation plutôt que ses motifs.

102. Pour ce qui est de la révocation du maire, au-delà des particularités locales, la législation couvre plusieurs aspects fondamentaux communs de la procédure, qui se retrouvent aussi dans d'autres formes de révocation : l'initiative, les restrictions temporelles, le nombre minimum de signatures nécessaire au lancement de la procédure, les exigences de quorum (taux de participation et majorité requise), l'intervention possible du conseil municipal et le contrôle judiciaire de la procédure.

103. Il arrive que la législation fixe les motifs de révocation d'un maire, comme :

- manquement à faire valoir les intérêts de la collectivité locale ;
- incompétence dans l'exécution des attributions et mauvaise gestion ;
- manquement à s'acquitter de fonctions prévues dans la loi, manquement à ses devoirs (manquement à s'acquitter des obligations du maire, par exemple) ;
- non-respect ou violation de dispositions de la loi relatives à la participation citoyenne ;
- comportement contraire aux règles déontologiques de la fonction (manque de professionnalisme et irresponsabilité), non-respect de normes morales et éthiques ;

---

<sup>71</sup> Rapport CG33(2017) 23 final, n° 67.

<sup>72</sup> Résolution 420 (2017), n° 5.

<sup>73</sup> Citation de l'avis conjoint CDL-AD(2017)012 sur la réforme électorale moldave, déjà cité.

<sup>74</sup> Rapport CG33(2017) 23 final, n° 68.

<sup>75</sup> Cf. paragraphe 67.

- abus de fonctions et de pouvoir (en cas de corruption active ou passive), condamnation pour infraction majeure, condamnation pour un délit lié à la drogue ou crime de haine<sup>76</sup>.

104. Ces motifs sont d'ordinaire larges, et la demande de révocation doit le plus souvent les mentionner. Toutefois, les avis divergent en ce qui concerne la nécessité de les prouver et de les étayer par des faits (comme le demande parfois la législation nationale)<sup>77</sup>, de les soumettre à l'appréciation de l'autorité chargée du contrôle de la procédure<sup>78</sup>, voire simplement de les indiquer<sup>79</sup>.

105. La question primordiale est celle de savoir si un acte ou un comportement du maire relevant normalement de la justice peut constituer un motif admissible de révocation populaire. La position de la Commission de Venise en la matière est claire : si la législation nationale l'admet, la révocation ne doit servir qu'à demander exceptionnellement au titulaire concerné de la fonction de rendre compte de sa responsabilité politique ; pour que l'appréciation satisfasse aux exigences d'indépendance et d'objectivité, les électeurs ne devraient pas avoir à se prononcer sur des actes ou des comportements de cette nature — soupçons d'infractions spécifiques, par exemple, qui relèvent exclusivement de la compétence des tribunaux. Dès lors que la responsabilité juridique des auteurs est engagée, la révocation n'est pas l'instrument approprié<sup>80</sup>.

106. Devant la multiplicité des pratiques nationales, et compte tenu du risque de confusion entre responsabilité politique et juridique, la meilleure façon d'aborder ces questions serait de ne pas dresser dans la législation de catalogue des motifs admissibles de révocation du maire. Cela conviendrait mieux à la nature politique du processus, un acte inspiré par une perte de confiance chez les électeurs. Pour prévenir le recours excessif à la révocation populaire, qui pourrait compromettre la stabilité et le fonctionnement des institutions, le législateur devrait prévoir de strictes exigences procédurales, en particulier en ce qui concerne la demande de révocation, voire son moment : révocation impossible pendant une certaine période précédant et/ou suivant l'élection, ou après l'échec d'une procédure de révocation ou le résultat négatif d'un référendum révocatoire (voir paragraphes suivants).

## Initiative

107. Dans la plupart des législations, la révocation populaire peut être directement lancée à l'initiative des citoyens<sup>81</sup>. Le nombre de signatures requis pour la validation de la demande

---

<sup>76</sup> La condamnation pour infraction pénale en cours de mandat semble constituer un motif de révocation des élus locaux au moins dans plusieurs États des États-Unis : Alaska, Kansas, Minnesota, Rhode Island, Virginie etc. (source : National Conference of State Legislatures, juillet 2011).

<sup>77</sup> Voir la jurisprudence évoquée ci-dessus de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

<sup>78</sup> Il semble même que certaines provinces d'Argentine interdisent explicitement à l'autorité électorale d'apprécier les motifs invoqués à l'appui de la révocation.

<sup>79</sup> Des observateurs ont fait valoir que les motifs de lancement d'une révocation populaire sont en fait l'expression de modèles différents de représentation. L'un se fonde sur le « mécontentement », et n'entraîne donc pas de responsabilité (comme au Pérou entre 1994 et 2015, ou en Équateur entre 2008 et 2010). L'autre, fondé sur le « vote pour un programme », paraît plus proche du modèle de représentation par délégation (comme dans quelques États des États-Unis d'Amérique : Géorgie, Minnesota ou Washington), et habilite parfois un organisme public à apprécier la validité des motifs (Équateur en 2011, par exemple). Voir Welp, Yanina (2018) « Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates », in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Edited by Laurence Morel, Matt Qvortrup, Routledge. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-to-Referendums-and-Direct-Democracy/Morel-Qvortrup/p/book/9781138209930>

<sup>80</sup> Sur la distinction entre la responsabilité juridique et politique, voir chapitre VI.3.

<sup>81</sup> Argentine, Colombie, Allemagne, Roumanie, République de Moldova, Fédération de Russie, États-Unis d'Amérique, par exemple. En Équateur, les citoyens inscrits sur le registre électoral des dernières élections tenues au sein de la collectivité locale concernée.

devrait être fixé de façon à éviter une fréquence excessive des référendums révocatoires<sup>82</sup>. Le pourcentage nécessaire d'électeurs peut être plus élevé dans les petites communes que dans les grandes.

108. Dans certains systèmes, l'initiative est prise par un nombre minimum de membres du conseil local (un tiers dans bien des cas). Là encore, le seuil devrait être suffisamment haut (de préférence une majorité qualifiée) pour que la révocation ne devienne pas un instrument de contestation régulière des élus. Ce dernier cas paraîtrait se rapprocher de la motion de défiance au sein du conseil local, un dispositif qui caractérise d'habitude les systèmes dans lesquels le maire est élu par le conseil local. La révocation peut aussi être demandée par une partie du conseil (moyennant confirmation par référendum populaire) lorsque, comme en République de Moldova, le maire est directement élu par la population et non pas par le conseil local. Ce système peut se justifier si la révocation est nécessitée par un conflit entre le maire et le conseil municipal, situation qui risque plutôt de se présenter lorsque le maire est élu au suffrage universel direct.

### Quorum

109. Le taux de participation est l'un des points les plus communément traités dans les législations sur la révocation populaire du maire. Outre le nombre de signatures d'électeurs ou de membres du conseil local requis pour la validation de la demande, des quorums sont souvent fixés : quorum de participation (nombre minimum d'électeurs prenant part au référendum) et quorum d'approbation (seuil de majorité requis pour que la révocation soit acceptée).

110. Le Code de bonne conduite en matière référendaire déconseille les quorums de participation comme d'approbation<sup>83</sup>. Le quorum de participation incite les adversaires de la proposition à s'abstenir plutôt qu'à voter contre<sup>84</sup>. Cela dit, le code envisage des textes soumis au référendum (projet rédigé, abrogation d'un texte en vigueur, question de principe ou formulée en termes généraux)<sup>85</sup> et non pas un référendum révocatoire, qui porte sur l'organe lui-même plutôt que sur un acte qu'il a adopté. Il importe d'en tenir compte dans la fixation des quorums.

111. En règle générale, les seuils doivent être suffisamment hauts pour que la minorité battue aux élections ne puisse pas démettre de ses fonctions le maire élu. La Cour constitutionnelle russe a déclaré inconstitutionnelles des dispositions de la loi admettant la révocation d'un élu local par un nombre d'électeurs inférieur à celui qui l'avait élu<sup>86</sup>. Elle a estimé inacceptable que la révocation puisse être principalement le fait d'électeurs mis en minorité à l'élection, et dont le candidat n'avait pas obtenu la majorité nécessaire. Elle a voulu que le nombre de voix nécessaires à la révocation soit au moins égal à celui des électeurs qui avaient élu la personne concernée, de sorte que la révocation ne dévalorise pas la volonté exprimée par les électeurs aux élections, et que le résultat de ces dernières soit protégé. Faute de quoi, avait-elle conclu, des titulaires de fonctions gouvernementales locales pourraient en être démis avant terme

---

<sup>82</sup> Le nombre de signatures que nécessitent la demande de révocation populaire ou la pétition correspond d'ordinaire à un pourcentage des voix obtenues par le maire à son élection ; la plage est large : de 5 % ou 10 % jusqu'à 40 % des suffrages exprimés en faveur du maire.

<sup>83</sup> CDL-AD(2007)008rev-cor, III.7.

<sup>84</sup> CDL-AD(2007)008rev-cor, paragraphe 51.

<sup>85</sup> CDL-AD(2007)008rev-cor, paragraphe 28.

<sup>86</sup> Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 2 avril 2002 en l'affaire relative au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du territoire de Krasnoïarsk sur la procédure de révocation populaire d'un député à l'organe représentatif de gouvernance autonome locale, et de la loi du district autonome des Koriaks sur la procédure de révocation d'un député à l'organe représentatif de gouvernance locale, d'un représentant élu d'une administration locale, requérants A.G. Zlobin et Yu.A. Khnaev. Voir : [http://cikrf.ru/law/decreed\\_of\\_court/pes\\_7p\\_02.html](http://cikrf.ru/law/decreed_of_court/pes_7p_02.html).

sans que cela reflète la volonté réelle de la population, et la démocratie représentative risquerait de surcroît d'y perdre en envergure.

112. Le niveau exact des seuils peut varier, mais il serait bon, pour le lancement de la procédure de révocation, d'en fixer qui soient suffisamment hauts pour concilier l'objectif de la révocation et les impératifs de légitimité et de représentativité du processus démocratique. Il serait également envisageable de fixer un seuil d'approbation de la révocation populaire du maire : un pourcentage minimum d'électeurs enregistrés, ou un nombre au moins aussi élevé de voix que celles qu'avait recueillies le maire à son élection.

### **Restrictions temporelles**

113. Presque tous les pays qui l'admettent se sont dotés de règles strictes sur la période pendant laquelle la révocation populaire peut être demandée en cours de mandat. Cela permet de laisser au titulaire de la fonction suffisamment de temps en début de mandat pour démontrer la conformité de son action aux attentes des électeurs. La plage interdite peut aller de six mois à un an après le début et avant la fin du mandat<sup>87</sup>. Dans certains pays, la révocation populaire n'est possible que dans la seconde moitié du mandat (Bolivie et Venezuela) ou une fois par mandat (Pérou). En Colombie, si le référendum ne débouche pas sur la révocation, l'élu ne peut plus faire l'objet d'une nouvelle tentative de révocation pendant le reste de son mandat.

114. Il ressort de ces règles temporelles que l'objectif est bien de laisser à l'élu suffisamment de temps pour agir. Elles montrent aussi que dans les systèmes concernés, l'intention sous-jacente est (à juste titre) de circonscrire étroitement l'usage de la révocation populaire et de lui donner caractère exceptionnel.

### **Contrôle juridictionnel**

115. La Commission de Venise ne possède que peu d'informations sur le contrôle juridictionnel du respect des étapes et conditions de la révocation populaire (restrictions temporelles et seuils numériques, par exemple) et sur les voies de recours en justice ouvertes à l'élu contesté. On peut penser que ces recours — garanties indispensables, s'agissant d'un processus très délicat et exposé de multiples façons aux abus et aux manipulations — figurent dans la législation électorale générale ou dans des dispositions du droit administratif. Contrairement à la destitution, la révocation populaire est un acte politique qui ne devrait pas se fonder sur des motifs (juridiques) spécifiques : le contrôle juridictionnel ne devrait donc pas porter sur le fond. En revanche, il est essentiel que les exigences de procédure y soient assujetties, car la révocation populaire ne saurait être considérée comme compatible avec les normes internationales en l'absence de garanties judiciaires suffisantes.

### **Campagne**

116. La Commission de Venise juge essentiel qu'une fois la procédure de révocation populaire lancée, l'élu concerné ait des possibilités suffisantes de s'expliquer et de faire connaître sa position sur l'action (ou l'inaction) qui lui est reprochée ou les manquements sur lesquels s'appuie la demande de révocation. L'occasion lui en est sans doute donnée avec la campagne qui précède normalement le référendum révocatoire.

---

<sup>87</sup> En République de Moldova, la révocation du maire ne peut pas être demandée moins d'un an après le début de son mandat, ni moins de six mois avant la fin ; en Colombie, en Équateur et au Pérou, la révocation n'est possible qu'après la première et avant la dernière année du mandat ; elle est d'ordinaire impossible pendant la première année et les six derniers mois du mandat en Argentine.

## VI. Conclusions

117. En Europe, la révocation populaire est rarement pratiquée, mais suscite depuis quelques années un regain d'intérêt. Son existence y dépend des traditions constitutionnelles et de l'acceptation de cet instrument dans le pays. Elle est plus fréquente ailleurs dans le monde, surtout sur le continent américain, et il y est avant tout recouru au niveau régional ou local.

118. Les tentatives de référendum révocatoire, instrument démocratique correctif, ont surtout visé des maires (avec ou sans succès). C'est pourquoi la Commission s'est concentrée sur ce cas. Elle a clairement souligné la distinction à faire entre le maire élu au suffrage universel (un peu comme un président élu) et les membres élus d'un conseil local lorsqu'ils sont contestés avant le terme de leur mandat en raison de l'exercice de leurs responsabilités politiques. L'interdiction du mandat impératif s'applique aux membres d'un conseil local<sup>88</sup>, mais pas au maire élu, titulaire d'une fonction exécutive et non pas membre d'une assemblée collégiale élue.

119. Les normes et traités (européens et autres) n'interdisent explicitement ni n'autorisent positivement la révocation populaire, qui figure dans la législation et les traditions juridiques d'un certain nombre de pays, européens ou non. Cela vaut pour le maire et les élus locaux comme pour d'autres autorités. La Charte européenne de l'autonomie locale reconnaît la liberté d'exercice du mandat représentatif de l' élu local, de même que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans ses travaux à ce sujet, tout en laissant la porte ouverte à des instruments complémentaires de démocratie directe.

120. Il est incontestable qu'en mettant un terme au mandat d'un élu avant les élections régulières, la révocation populaire contredit le principe de la liberté du mandat représentatif attribué pour une période déterminée — fondement des démocraties d'aujourd'hui. Elle ne laisse en outre pas un acteur politique mettre en œuvre son programme pendant toute sa mandature. Elle doit donc être exceptionnelle.

121. Autre sujet d'inquiétude, dans le contexte de la crise de la représentation : la révocation populaire pourrait menacer la stabilité de la démocratie représentative. Elle peut être détournée et mise au service d'intérêts divers, au gré de divers facteurs (comme la culture politique) et influences, voire manipulée par les autorités.

122. Aux yeux de la Commission de Venise, la révocation populaire d'un maire ne peut être considérée comme un instrument démocratique admissible qu'à titre exceptionnel et si elle est prévue en droit national ou régional, fait l'objet d'une réglementation très soignée, et est assortie de garanties de procédure suffisantes prévenant effectivement les abus. Un certain nombre de conditions doivent ainsi être remplies :

- la Commission de Venise recommande que la révocation populaire ne soit possible que pour les maires élus au suffrage universel direct, si elle est prévue dans la constitution ou dans une loi nationale ou régionale, qu'elle soit régie par des dispositions recherchant l'équilibre entre la nécessité que les électeurs puissent démettre de ses fonctions un élu qui a perdu leur confiance et celle de prévenir les abus, et qu'elle soit interdite pour les membres des conseils locaux ;
- lorsque les raisons justifiant l'annulation d'un mandat appellent une appréciation juridique (destitution), ce devrait être à la justice de se prononcer par procédure judiciaire accélérée, dans les délais fixés par la loi, et non au peuple par référendum — de claires distinctions

---

<sup>88</sup> En ce qui concerne l'importance de l'interdiction du mandat impératif dans la théorie de la représentation et de la démocratie délibérative, voir paragraphe 17 sqq.

devant ainsi être faites entre la responsabilité juridique et politique du maire élu, et entre la révocation populaire, la révocation institutionnelle et la destitution ;

- le recours à la révocation populaire devrait être exceptionnel, strictement réglementé par la législation nationale ou régionale, et ne devrait que compléter les autres dispositifs dont dispose une démocratie représentative ;
- 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 ou de membres du conseil local) et de validation de la révocation, mettre en place des limites temporelles claires et raisonnables, et prévoir le contrôle juridictionnel des étapes et des conditions du processus.