

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 97 (2001)¹ sur la démocratie locale en Irlande

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Rappelant:

a. sa Résolution 31 (1996) sur les principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe;

b. en particulier le paragraphe 11 de cette résolution, dans lequel le Congrès demande que, dans un laps de temps raisonnable, tous les Etats membres fassent l'objet d'un rapport détaillé sur la situation de la démocratie locale et régionale;

c. que, selon le paragraphe susmentionné, il a déjà préparé plusieurs rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe;

d. que la nouvelle Résolution statutaire Res(2001)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 15 mars 2000, dispose, dans son article 2, paragraphe 3, que le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale;

2. Considérant la volonté du Gouvernement irlandais et des autorités parlementaires du pays de poursuivre le débat politique sur les pouvoirs locaux en Irlande aux fins d'améliorer le fondement législatif et les conditions d'exercice du pouvoir local, et souhaitant contribuer à ce débat d'une manière constructive;

3. Ayant pris note du rapport sur la situation de la démocratie locale en Irlande établi par M. Louis Roppe (Belgique, L), rapporteur, président de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux, à la suite de deux visites officielles du rapporteur en janvier et mars 2001, notamment à Dublin, Galway, Carlow et Maynooth,

4. Tient à remercier tous les représentants des pouvoirs nationaux (gouvernement et parlement) et locaux, associations de pouvoirs locaux, universitaires, journalistes et représentants d'organisations non gouvernementales qui ont accepté de rencontrer le rapporteur durant les visites susmentionnées de leur intérêt pour les activités du

Congrès et de leur aimable et précieux concours dans la préparation du rapport;

5. Note que les principales entités administratives locales de l'Irlande d'aujourd'hui sont les 29 comtés et les 5 villes, et qu'il y a 5 catégories juridiques de collectivités territoriales en tout dans le pays. Aux *county councils* (conseils de comté) et *city councils* (conseils municipaux) viennent s'ajouter 5 *borough corporations* (groupement de communes), 49 *urban district councils* (conseils de districts urbains) et 26 *town commissioners* (commissaires municipaux), ce qui fait un total de 114 autorités locales. Les 3 dernières catégories sont toutes des autorités locales municipales;

6. Note que le processus de réforme engagé au début des années 90 représente une rupture avec la forte centralisation qui fut traditionnellement celle de l'Etat irlandais et estime que le succès de ladite réforme dépend dans une large mesure de la mise en œuvre progressive d'un certain nombre de grands principes fondamentaux de la démocratie locale, notamment en ce qui concerne les pouvoirs, les finances, la participation du public et le contrôle de l'Etat ainsi que l'engagement des conseillers locaux et leur volonté de jouer pleinement leur rôle politique au niveau local;

7. Note, à ce propos, que des restrictions ont été apportées à la sévère doctrine de l'*ultra vires* (excès de pouvoir) qui s'appliquait aux pouvoirs locaux en Irlande jusqu'en 1991 et que le contrôle de l'Etat a été réduit en 1994;

8. Se félicite de ce que la Charte européenne de l'autonomie locale ait influencé le programme de réforme des pouvoirs locaux dans les années 90;

9. Note qu'en 1996 le gouvernement a décidé que l'Irlande devait signer et ratifier cette charte dès que les formalités requises seraient accomplies;

10. Se félicite du fait que l'Irlande ait signé la Charte européenne de l'autonomie locale en 1997;

11. Note que l'actuel ministre de l'Environnement et des Pouvoirs locaux est résolu à prendre les dispositions nécessaires en vue de sa ratification dès que le nouveau projet de loi 2000 sur les pouvoirs locaux aura été adopté par le parlement. Le Congrès estime que cette initiative sera l'expression manifeste d'une volonté de renouveau des pouvoirs locaux en Irlande;

12. Considère toutefois qu'il est souhaitable que la Charte européenne de l'autonomie locale soit ratifiée par l'Irlande dès que possible;

13. Se félicite des modifications apportées à la Constitution irlandaise par le référendum national en 1999 et de l'insertion, pour la toute première fois, d'une disposition sur les pouvoirs locaux (article 28A) qui peut être vue comme la pierre angulaire de la modernisation de l'administration locale irlandaise et de la reconnaissance constitutionnelle d'un rôle politique majeur des pouvoirs locaux en tant qu'éléments de la structure démocratique de l'Etat irlandais;

14. Se félicite du fait que l'article 28A stipule que les autorités locales seront élues au suffrage direct et que les élections locales se tiendront au moins tous les cinq ans;

15. Se félicite de la récente présentation au parlement du nouveau projet de loi 2000 sur les pouvoirs locaux par le ministre de l'Environnement et des Pouvoirs locaux qui a marqué la fin de plusieurs années de débat sur l'avenir des pouvoirs locaux en Irlande. S'il est adopté, le projet de loi sera sans aucun doute, la pierre angulaire du nouveau système irlandais de gouvernement local;

16. Juge nécessaire de soumettre un certain nombre d'observations et de recommandations au Gouvernement irlandais et aux autorités parlementaires. En particulier, le Congrès:

a. en ce qui concerne les fonctions des autorités locales:

i. note qu'en Irlande les pouvoirs locaux sont chargés de l'aménagement du territoire, du logement et de la construction, des transports routiers et de la sécurité routière, de la distribution d'eau et de l'évacuation des eaux usées, de la promotion et du contrôle du développement, des équipements de loisirs et de la protection de l'environnement, mais, contrairement à leurs homologues de nombreux autres pays européens, ils ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'éducation, la santé et les transports publics, et leur contribution au maintien de l'ordre n'est pas prévue par la loi;

ii. estime que le fait de limiter les compétences des autorités locales aux questions sans grande incidence pour la communauté locale risque de les reléguer dans un rôle marginal dans le long terme (à cet égard, les pouvoirs locaux sont plus aptes à répondre aux préférences locales économiquement plus avantageuses qu'à offrir un niveau de services types, centralisés, ne tenant pas compte des variations et préférences locales);

iii. comprend que, dans le contexte particulier de changements économiques et sociaux de l'Irlande, l'attribution aux autorités locales de nouvelles fonctions, plus larges, soit vue comme un processus réaliste, progressif et à moyen terme;

iv. note, dans le même temps, que l'actuel gouvernement s'attache à transférer progressivement plus de fonctions aux pouvoirs locaux de manière à renforcer le rôle politique des collectivités locales, mais que le succès de l'attribution progressive de nouvelles compétences aux pouvoirs locaux dépend dans une large mesure du transfert simultané des moyens financiers disponibles à ces collectivités;

v. se félicite du fait que le nouveau projet de loi 2000 autorise une collectivité locale à passer un accord avec une autre collectivité locale ou un autre organe public pour accomplir des fonctions au nom de cet organe;

vi. se félicite du fait que le nouveau projet de loi 2000 confère à une collectivité locale la faculté de prendre des mesures pour promouvoir les intérêts de la communauté locale de la manière qu'elle juge appropriée;

b. en ce qui concerne les finances locales:

i. constate que le transfert de la responsabilité des impôts locaux des ménages au Trésor public (Exchequer) en 1978, couplé avec le blocage des taux d'imposition locaux applicables aux entreprises dans les années qui ont suivi a conduit à un système hautement centralisé de financement de l'administration locale. Si, depuis 1987, l'administration locale est de plus en plus financée par des sources locales, le système actuel peut être considéré comme limitant le pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités locales pour déterminer les niveaux de services et les niveaux de dépenses y afférents au plan local;

ii. note en outre que les fonds mis à la disposition des pouvoirs locaux par le biais de divers programmes avaient pour objet la création, au début des années 90, d'un système quasi parallèle d'agences de développement locales non élues, doublant les conseils locaux démocratiquement élus et s'occupant notamment de questions telles que le développement rural et les affaires sociales qui pouvaient également être traitées par les collectivités locales;

iii. constate qu'à l'heure actuelle les pouvoirs locaux sont toujours largement tributaires des financements de l'Etat. Aujourd'hui, les seules sources locales de financement relevant de la compétence des autorités locales sont les taxes sur les locaux commerciaux et un ensemble de redevances pour divers services;

iv. invite les autorités irlandaises à réfléchir plus avant dans le cadre des réformes en cours à l'octroi aux autorités locales de recettes fiscales propres de manière qu'elles puissent y puiser une large partie des ressources locales;

c. en ce qui concerne les conseils élus locaux:

i. note que les postes vacants durant une mandature sont pourvus par les conseils eux-mêmes par cooptation, et constate que le projet de loi 2000 sur les pouvoirs locaux dispose que le nouveau conseiller est nommé par le parti politique de l'ancien;

ii. considère qu'il pourrait être soutenu que la cooptation n'est pas pleinement conforme à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, et que l'on pourrait s'interroger sur la nature démocratique de la cooptation en tant que mode de nomination à un poste vacant dans un organe élu;

iii. invite les autorités irlandaises à étudier la possibilité de mettre en place pour l'avenir un système d'élection des remplaçants;

d. en ce qui concerne le rôle des *Cathaoirleach* (présidents/maires):

i. note qu'actuellement le *Cathaoirleach* d'une autorité locale est élu tous les ans par les membres du conseil et joue un rôle plus représentatif qu'exécutif, à la différence de nombreux autres pays européens;

ii. relève que, dans le projet de loi 2000 sur les pouvoirs locaux, il a été proposé de faire élire les résidents/maires des conseils de comtés et des conseils municipaux par les électeurs au suffrage direct à compter de 2004. Ces mesures visent essentiellement à accroître l'intérêt du grand public pour les pouvoirs locaux et à contrebalancer les pouvoirs du directeur de l'Administration;

iii. considère que l'élection au suffrage direct d'un *Cathaoirleach* n'a guère de sens s'il n'est pas habilité à accomplir des fonctions exécutives au nom d'une autorité locale, et estime également que, si le rôle du président/maire élu au suffrage direct n'est pas développé après une certaine période, cela pourrait poser problème en ce qui concerne ses relations avec le conseil et le directeur de l'Administration;

iv. invite les autorités irlandaises à envisager dans les années à venir – si cette disposition est adoptée par le parlement – de doter le *Cathaoirleach* élu au suffrage direct de pouvoirs exécutifs, afin de renforcer le rôle politique et dirigeant des élus et leur participation aux affaires locales;

v. convient que cette délégation progressive de pouvoirs exécutifs nécessite d'être expérimentée dans le cadre du dispositif des groupes de concertation politique (*corporate policy groups*) et espère que ce processus pourra être rapidement mené à bon terme;

vi. estime toutefois que, dans l'intervalle, si les pouvoirs exécutifs du *Cathaoirleach* ne sont pas déterminés rapidement, des problèmes risquent de se poser par rapport aux autres membres du conseil, si le président n'a pas la majorité au sein du conseil ainsi que par rapport au directeur de l'Administration;

e. en ce qui concerne les dispositions sur les rémunérations et les congés des représentants élus:

i. note que, jusqu'ici, à de rares exceptions près, les élus locaux n'ont pas été rémunérés correctement pour le travail accompli dans le cadre de leur fonction – qu'ils exercent, quasiment tous, à temps partiel;

ii. considère, en conséquence que jusqu'ici les élus locaux n'ont pas bénéficié d'une compensation financière adéquate pour le travail accompli, ce qui n'est pas conforme à l'article 7, paragraphe 2, de la charte;

iii. note toutefois que ces problèmes sont examinés dans le cadre du nouveau projet de loi sur les pouvoirs locaux;

iv. constate, dans le même temps, que les membres du parlement national détenant simultanément des mandats locaux et nationaux (cas très fréquent en Irlande) reçoivent un salaire et disposent des ressources logistiques dont ils ont besoin au parlement, de sorte qu'ils peuvent consacrer une grande partie de leur temps à travailler sur des problèmes locaux. Cette situation est injuste pour les élus locaux qui ne bénéficient pas de ces ressources, qui leur permettraient de se consacrer davantage aux problèmes locaux;

v. note que de nombreux conseillers locaux consacrent une large part de leur temps à leurs responsabilités d'élus en plus de leur activité professionnelle;

vi. relève, en outre l'absence de règles régissant les congés des élus, en particulier pour ceux qui travaillent dans le secteur privé, à l'exception de certaines dispositions pour les conseillers travaillant dans des entreprises semi-publiques ou pour les enseignants, et estime, en conséquence, qu'une rémunération insuffisante – conjuguée à l'absence de règles régissant les congés – risque d'influer sur la composition des conseils, dès lors que les deux sexes n'y sont pas équitablement représentés et que des catégories comme les jeunes, les salariés et les femmes y sont sous représentées;

vii. constate, dans le même temps, que la participation des femmes (elles représentent 16 % de l'ensemble des élus), des jeunes et des salariés à l'élaboration des politiques locales dans l'Irlande d'aujourd'hui demeure limitée;

viii. invite, en conséquence, les autorités irlandaises à étudier plus avant la possibilité de promouvoir la participation de toute la population irlandaise au gouvernement local, quels que soient l'âge, le sexe ou le profil social des intéressés;

f. en ce qui concerne le cumul de mandats:

i. note qu'en Irlande de nombreux membres du parlement national ont, de longue date, exercé simultanément des fonctions d'élus locaux, et que, aujourd'hui encore, 48 % des membres de la Chambre des députés (*Lower House*) et 63 % des sénateurs sont membres d'un conseil local;

ii. note que, dans le nouveau projet de loi 2000, il est envisagé de supprimer entièrement le double mandat à compter des prochaines élections locales, en 2004, et que le fait d'être membre simultanément des collectivités locales d'une ville et d'un comté, ce qui n'est pas rare, n'est pas visé par le nouveau projet de loi;

iii. a pris bonne note des observations formulées par divers interlocuteurs qui s'interrogent sur la pratique du cumul de mandats par des élus nationaux et locaux;

iv. rappelle, en outre, que l'article 11 du Code européen de conduite pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux énonce les principes applicables en ce qui concerne les restrictions à apporter au cumul de mandats, et considère qu'il faut éviter les situations dans lesquelles le double mandat compromet la disponibilité de l' élu, conduit à un conflit d'intérêts et empêche l' élu de s'acquitter de ses fonctions;

v. est d'avis, en conséquence, qu'il y a lieu de restreindre la pratique du cumul de mandats afin de valoriser le rôle des élus locaux qui n'assument leurs responsabilités politiques qu'au niveau local;

g. en ce qui concerne les relations entre le conseil local élu et le directeur de l'Administration:

i. note que, dans les collectivités locales irlandaises, le directeur du comté ou de la ville joue un rôle important comme chef de l'administration et se voit confier en général les fonctions exécutives du conseil de comté ou du conseil municipal. Le poste de directeur n'est pas une fonction élective et le conseil n'a qu'une influence limitée sur la nomination du directeur;

ii. note que, jusqu'ici, les directeurs et les conseils locaux ont travaillé en étroite coopération et qu'aucun conflit n'a été signalé à ce jour;

iii. note que les fonctions du conseil élu sont les fonctions dites «réservées» qui sont spécifiées dans la législation. Les autres fonctions – exécutives – sont accomplies par le directeur. Les décisions politiques importantes sont prises par le conseil élu, et l'exécutif opère dans le cadre de ces paramètres politiques, sous la supervision et la direction du conseil. Les fonctions réservées comprennent le budget annuel, l'adoption du plan d'utilisation des sols et les emprunts, plus un certain nombre d'autres décisions importantes;

iv. note, cependant, que selon le nouveau projet de loi 2000 sur les pouvoirs locaux, un directeur ne peut être révoqué sans l'autorisation du ministre de l'Environnement et des Pouvoirs locaux;

v. note que la loi irlandaise sur les pouvoirs locaux ne prévoit pas de comité exécutif du conseil ou d'instances similaires comme il en existe dans certains pays. A cet égard, les groupes de concertation politique nouvellement mis en place devraient pouvoir jouer ce rôle politique, en conférant ainsi progressivement plus de pouvoirs exécutifs aux maires et présidents des comités de politique stratégique (*strategic policy committees* – SPC), élus au suffrage direct;

h. en ce qui concerne les comités de politique stratégique et les groupes de concertation politique:

i. se félicite du fait que le but des SPC consiste principalement à développer le rôle souvent méconnu que jouent les élus dans l'élaboration des politiques et à associer les représentants des communautés et secteurs locaux à l'élaboration des politiques locales;

ii. note qu'ils se composent de membres élus (deux tiers) et de représentants sectoriels (un tiers);

iii. note que, dans un nouveau système de pouvoirs locaux, les présidents (élus) des SPC forment, avec les présidents des conseils locaux, le groupe de concertation politique (*corporate policy group* – CPG), conçu comme une sorte de cabinet de l'autorité locale chargé de s'occuper des questions financières et autres questions globales;

iv. est d'avis que l'organe exécutif politique élu par l'ensemble de la population pourrait être plus enclin à prendre des décisions politiques dures, ce qui est probablement difficile à faire dans le contexte actuel;

v. comprend qu'à ce stade il faudra de toute évidence du temps aux SPC pour exploiter pleinement leurs possibilités, et se félicite de la volonté des autorités irlandaises de renforcer progressivement le rôle dirigeant des CPG dans la gestion des affaires locales. Si ce processus est mené à bonne fin dans les années à venir, on pourra parler d'une transformation radicale des structures de l'autorité locale et du rôle de premier plan des élus dans la gestion locale;

vi. fait observer toutefois que, sans une participation active des élus, les SPC risquent en réalité de se substituer au conseil pour la prise de décision. Cela peut conduire à une situation dans laquelle les membres démocratiquement élus du conseil constatent que les vraies décisions sont prises par les groupes d'intérêt;

vii. note que, pour l'instant, tel ne semble pas être le cas – au contraire, les SPC offrent une tribune où il est possible de discuter ouvertement des initiatives locales –, et encourage les autorités irlandaises à poursuivre ce processus;

i. en ce qui concerne le rôle du gouvernement central:

i. estime que le gouvernement central continue de jouer un rôle important pour les pouvoirs locaux et que le ministre de l'Environnement et des Pouvoirs locaux est doté d'importants pouvoirs réglementaires, même dans le nouveau projet de loi 2000 sur les pouvoirs locaux;

ii. note que le projet de loi 2000 confère au ministre le pouvoir de réglementer de nombreuses questions, comme la répartition équilibrée des hommes et des femmes dans les comités (article 44), les comités de politique stratégique (article 48), le plan concerté (article 133), le Code européen de conduite pour l'intégrité politique des élus locaux et régionaux (article 168);

iii. il n'est pas certain que la prolifération de règlements soit conforme à l'esprit de la charte (article 4, paragraphe 2, et article 8, paragraphe 2); même s'ils constituent une législation subsidiaire, le parlement doit obligatoirement en être saisi et ils sont subordonnés à un examen des tribunaux;

j. en ce qui concerne les autorités régionales:

i. se félicite de la mise en place en 1994 de huit autorités régionales chargées spécifiquement de promouvoir la coordination des services publics à l'échelon régional et de surveiller, conseiller et informer sur la mise en œuvre des financements de l'Union européenne dans les régions;

ii. note que, en 1999, les deux nouvelles autorités régionales, plus vastes, appelées «assemblées régionales», qui ont été mises en place se sont vu confier un rôle élargi en ce qui concerne les programmes de l'Union européenne. Il s'agit de l'Assemblée régionale de la zone frontalière, du Centre et de l'Ouest, et de l'Assemblée régionale du Sud et de l'Est;

iii. note que, dans une certaine mesure, les autorités régionales ont dépassé les attentes placées en elles, étant donné la faiblesse de leur base, et ont eu un impact à l'échelon local. Elles sont associées au processus décisionnel, mais exercent fondamentalement des fonctions consultatives en s'employant à regrouper les plans de développement régionaux pour les intégrer dans des plans nationaux à plus vaste échelle;

iv. déplore, toutefois, la faiblesse du fondement législatif des autorités régionales et de leurs fonctions, en comparaison avec d'autres régions de pays européens à forte tradition régionale;

v. considère que les autorités régionales ont un fort potentiel, et qu'elles sont capables d'œuvrer à un développement durable comme de remplir des fonctions économiques et stratégiques, c'est-à-dire des fonctions essentielles sous l'angle de la subsidiarité;

vi. considère que si, en Irlande, contrairement à d'autres pays, les régions ne semblent avoir ni fondement historique ni ancrage dans le public, leur potentiel pourrait néanmoins être exploité pour répondre à la nécessité de trouver des solutions aux problèmes qui se posent à l'échelon central ou local (par exemple dans des domaines tels que la gestion des déchets, les plans de développement économique et social, le développement rural, l'environnement, etc.);

k. en ce qui concerne la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122):

i. note qu'il n'y a pas d'obstacle à la ratification de la charte;

ii. demande instamment aux autorités irlandaises de prendre dans les plus brefs délais toutes les dispositions nécessaires aux fins de ratification de la charte;

l. en ce qui concerne les conventions du Conseil de l'Europe qui ont un impact sur l'autonomie locale, demande instamment aux autorités irlandaises de signer et de ratifier:

i. le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159);

ii. le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169);

iii. la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144);

iv. la Convention européenne du paysage (STE n° 176);

m. en ce qui concerne les textes adoptés par le CPLRE, demande instamment aux autorités irlandaises de tenir compte au cours des réformes de l'autonomie locale des textes suivants:

i. la Charte urbaine européenne;

ii. le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux (Recommandation 60 (1999));

n. en ce qui concerne le principe de subsidiarité, invite le Parlement irlandais à accepter et à reconnaître expressément le principe de subsidiarité lors de l'examen et de l'adoption du nouveau projet de loi 2000. Cette mesure serait pour l'Irlande l'occasion d'harmoniser plus avant sa législation avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 mai 2001 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 31 mai 2001 (voir Doc. CPL (8) 4, projet de recommandation présenté par M. L. Roppe, rapporteur).

2. Roumanie (1995), Italie, Turquie, Fédération de Russie (1997), Albanie, Bulgarie, Lettonie, Moldova, Royaume-Uni, Ukraine (1998), Allemagne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Finlande, Pays-Bas, Saint-Marin (1999), Estonie, République tchèque, France (2000).