

## Chambre des pouvoirs locaux

**25<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 29-31 octobre 2013**

**CPL(25)5FINAL**  
31 octobre 2013

### La démocratie locale en Irlande

Commission de suivi  
Rapporteurs<sup>1</sup> : Andris JAUNSLENIS, Lettonie (L, GILD<sup>2</sup>)  
Merita JEGENI YILDIZ, Turquie (R, PPE/CCE)

Recommandation 342 (2013) .....	2
Exposé des motifs .....	3

#### Résumé

Le présent rapport de suivi constitue le deuxième rapport portant sur l'état de la démocratie locale en Irlande depuis 2001. Le rapport fait état des changements considérables réalisés par l'Irlande depuis lors et souligne l'engagement des autorités irlandaises pour passer d'un système presque totalement centralisé à un certain niveau de décentralisation à travers un programme d'action ambitieux adopté en octobre 2012. Le rapport note cependant que la protection constitutionnelle de l'autonomie locale est assez faible, les collectivités locales ne peuvent pas encore être véritablement considérées comme des autorités gérant une part importante des affaires publiques, le contrôle administratif de leurs activités par le gouvernement reste élevé et les consultations des autorités locales et leurs associations ne sont pas systématiques ni suffisamment réglementées. Le rapport souligne également les pouvoirs très limités des autorités locales à lever les impôts ou à en fixer le taux dans les limites de la loi.

Il est recommandé aux autorités irlandaises de revoir leur législation afin de garantir dans la loi, la mise en œuvre rapide et la protection du principe de subsidiarité, la mise en œuvre du Programme d'action en vue de déléguer davantage de pouvoirs, d'assurer l'autonomie financière des collectivités locales et d'améliorer la procédure de péréquation financière. Les autorités sont également encouragées à poursuivre les efforts observés en matière de développement régional. Le gouvernement est invité à élaborer des procédures et des mécanismes de consultation avec les collectivités locales et leurs associations sur des questions qui les concernent directement, de manière à ancrer ces procédures dans le droit interne et en pratique. Enfin, la recommandation appelle les autorités irlandaises à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

---

<sup>1</sup> Le co-rapporteur M. Michael Cohen n'est plus membre du Congrès depuis septembre 2013. Un nouveau co-rapporteur a été désigné par le Président de la Commission de suivi conformément à la Résolution 307 (2010) REV.

<sup>2</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens  
NI : Non-inscrits

## La démocratie locale en Irlande

### RECOMMANDATION 342 (2013)<sup>3</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel l'un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel « 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 » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, la Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

e. à la Résolution 299 (2010) du Congrès sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

f. à la précédente Recommandation 97 (2001) sur les collectivités locales et régionales en Irlande ;

g. à l'exposé des motifs [CPL(25)5FINAL] sur la situation de la démocratie locale en Irlande, présenté par M. Andris Jaunsleinis, Lettonie (L, GILD)<sup>4</sup> et Mme Merita Jegeni Yildiz, Turquie (R, PPE/CCE).

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

a. l'Irlande a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 7 novembre 1997 et l'a ratifiée le 14 mai 2002 par une déclaration qui précise que l'Irlande entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : conseils de comtés, conseils municipaux, conseils des districts ;

b. l'Irlande n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

3. La délégation du Congrès a effectué deux visites en Irlande, la première du 3 au 5 octobre 2012 et la seconde le 3 mai 2013<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 octobre 2013, et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3<sup>e</sup> séance (voir document [CPL\(25\)5FINAL](#), exposé des motifs, présenté par Andris Jaunsleinis, Lettonie (L, GILD) et Merita Jegeni Yildiz, Turquie (R, PPE/CCE), rapporteurs).

<sup>4</sup> Le co-rapporteur M. Michael Cohen n'est plus membre du Congrès depuis septembre 2013. Un nouveau co-rapporteur a été désigné par le Président de la Commission de suivi conformément à la Résolution 307 (2010) REV.

<sup>5</sup> Les deux rapporteurs ont été assistés du Professeur Juraj Nemeč, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et de Mme Sedef Cankoçak, Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès.

4. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Irlande auprès du Conseil de l'Europe, les autorités irlandaises à tous les niveaux territoriaux, les Associations des pouvoirs locaux et régionaux, les experts et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite et pour l'information fournie à la délégation.

5. Le Congrès :

a. note avec satisfaction que des changements importants ont été accomplis depuis la dernière recommandation, et que le cadre juridique de base est maintenant établi pour les autorités locales et en partie aussi pour les autorités régionales ;

b. prend note que les autorités locales en Irlande, en dépit de divers problèmes structurels et financiers, ont un lien fort avec leurs citoyens et fournissent des services de manière adéquate ;

c. reconnaît l'engagement des autorités irlandaises à passer d'un système de gouvernement très centralisé à un certain niveau de décentralisation ;

d. se félicite du Programme d'action adopté en octobre 2012 par le gouvernement irlandais qui prévoit un engagement clair de la part du gouvernement à étendre les responsabilités des autorités locales.

6. Le Congrès regrette que :

a. la protection constitutionnelle de l'autonomie locale soit relativement faible et que le principe de subsidiarité ne soit pas correctement reflété et garanti par la loi ;

b. les collectivités locales ne gèrent pas une part importante des affaires publiques : les autorités locales sont toujours dans l'attente d'un effort de décentralisation, d'une délégation de compétences pertinentes et d'une indépendance financière aux niveaux local et régional ;

c. les consultations avec les autorités locales et leurs associations ne sont ni systématiques ni suffisamment réglementées pour permettre à ces dernières d'être impliquées dans le processus de prise de décision sur les questions qui les concernent et, dans le contexte actuel, d'apporter une contribution dans la réforme proposée ;

d. le contrôle administratif des actes des collectivités locales par le niveau central reste disproportionné et, qu'en vertu de ce système, les pouvoirs conférés aux autorités locales ne sont pas pleins et entiers ;

e. le mécanisme de péréquation ne soit pas transparent et, que même si les collectivités locales ont la liberté formelle d'adopter des budgets, cette liberté est très limitée dans la pratique ;

f. l'échelle des impôts locaux et le pouvoir des autorités locales pour déterminer leur taux sont très restreints ;

g. les conditions de travail des élus locaux ne sont pas suffisamment réglementées par la législation générale (Code du travail).

7. Au vu de ce qui précède, Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités irlandaises à prendre en compte les recommandations suivantes :

a. réviser la législation afin de garantir que le principe de subsidiarité soit mieux établi et protégé par la loi, et promouvoir ce principe de base dans la pratique dans le système de l'administration publique irlandaise ;

b. mettre rapidement en œuvre le Programme d'action afin d'attribuer davantage de pouvoirs et de responsabilités aux autorités locales et régionales et leur déléguer des compétences pertinentes ainsi que des ressources financières aux niveaux local et régional ;

c. développer, dans la législation et dans la pratique, les procédures et les mécanismes de consultation avec les autorités locales et régionales sur les questions qui les concernent directement,

en tenant compte des critères prévus par l'article 4, para 6 de la Charte, notamment ceux concernant la consultation « en temps utile » et « de façon appropriée »;

*d.* prendre les mesures nécessaires pour modifier la législation existante qui permet au gouvernement central d'intervenir dans la prise des décisions par les autorités locales, et s'assurer que le Programme d'action n'entraîne pas une augmentation du contrôle, par la création d'un nouveau Bureau national de surveillance supplémentaire visant à surveiller l'efficacité des autorités locales, y compris, entre autres, leur conformité avec les objectifs et les politiques nationales;

*e.* revoir le mécanisme de péréquation afin de le rendre transparent et s'assurer que les règles y afférentes soient établies en consultation avec les autorités locales ;

*f.* veiller à ce que, dans la pratique, les autorités locales aient le pouvoir de lever des impôts et de déterminer, de manière effective, leur taux dans les limites de la loi;

*g.* envisager la mise en place d'une base législative claire et précise sur les conditions de travail des élus locaux, notamment en ce qui concerne les règles pour les employeurs du secteur privé à fournir du « temps libre » aux élus pour faciliter leur participation dans les affaires locales ;

*h.* encourager le gouvernement irlandais à ouvrir le débat sur le développement du niveau régional de gouvernement, avec la possibilité de mettre en place un système d'élection directe des représentants régionaux et octroyer des responsabilités réelles dans la prestation de services publics « régionaux »;

*i.* d'inviter le gouvernement irlandais à signer le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), et le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

# La démocratie locale en Irlande

## EXPOSE DES MOTIFS

### Table des matières

1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT.....	6
2. CONTEXTE POLITIQUE .....	6
2.1. Situation internationale et relations avec les pays voisins .....	6
2.2. Situation politique interne et élections .....	8
2.3. Rapport et recommandations antérieurs.....	9
3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS.....	10
3.1. Développements constitutionnels et législatifs .....	10
3.1.1. Développements constitutionnels .....	10
3.1.2. La loi de 2001 sur l'administration locale .....	11
3.1.3. Document d'orientation de 2012 : Programme d'action pour une autonomie locale efficace .....	12
3.2. Structure de l'administration locale : fonctions et responsabilités des collectivités locales.....	14
3.2.1. Structure et compétences.....	14
3.2.2. Fonctions « réservées » .....	14
3.2.3. Fonctions exécutives .....	15
3.2.4. Fonctions sectorielles .....	15
3.2.5. Rémunération des élus.....	16
3.3. Ressources financières.....	16
3.4. Questions territoriales .....	18
3.5. Relations entre autorités centrales et locales .....	18
3.6. Contrôle des collectivités locales .....	19
3.7. Statut de la capitale.....	20
3.8. Autonomie et liberté d'association .....	20
3.9. Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale .....	21
4. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE.....	22
5. CONCLUSIONS .....	32
Annexe 1 – Informations sur la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional ..	35
Annexe 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Irlande (1 <sup>ère</sup> partie, 3-5 octobre 2012) .....	40
Annexe 3 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Irlande (2 <sup>e</sup> partie, 3 mai 2013).....	43

## 1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. L'Irlande a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 7 novembre 1997 et l'a ratifiée le 14 mai 2002, en déclarant qu'elle entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : les conseils de comté, les conseils municipaux et les conseils de district.

3. L'Irlande n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) ni la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

4. Une première visite de suivi a été effectuée en Irlande en deux temps, en janvier et mars 2001. Cette visite a donné lieu à la Recommandation 97 (2001)1 sur la démocratie locale en Irlande.

5. Le présent rapport s'appuie sur les visites effectuées par une délégation du Congrès en Irlande du 3 au 5 octobre 2012 et le 3 mai 2013, afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays en lien avec la Charte. La commission de suivi a nommé Michael Cohen (Malte, L, SOC) et Merita Jegeni Yildiz (Turquie, R, PPE/CCE) en tant que corapporteurs respectivement sur la démocratie locale et régionale en Irlande. Ils ont été assistés par M. Juraj Nemec, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré divers responsables nationaux, parmi lesquels : le ministre de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale ; des membres de la commission parlementaire mixte sur l'environnement, la culture et le *Gaeltacht*, la commission mixte sur les finances, les dépenses publiques et la réforme et la commission mixte sur les investigations, la surveillance et les pétitions ; des représentants du ministère des Dépenses publiques et de la Réforme, du Bureau du médiateur, de la Présidence de la Cour suprême d'Irlande et des services d'audit de l'administration locale. La délégation a également rencontré les associations de pouvoirs locaux, parmi lesquelles l'Association des conseils de comté et conseils municipaux d'Irlande, l'Association des autorités municipales d'Irlande, l'Association des régions d'Irlande, l'Association des membres de collectivités locales ainsi que l'Association des Directeurs des comtés et des villes/Agence de Gestion des Collectivités locales. Les Rapporteurs ont aussi rencontré les maires, les directeurs administratifs et les conseillers de Dublin, Cork, County Cork, County Meath et Trim, ainsi que divers spécialistes des questions d'administration locale. Les programmes détaillés figurent en annexe au présent rapport.

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Irlande auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation irlandaise du Congrès et toutes les associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

## 2. CONTEXTE POLITIQUE

### 2.1. *Situation internationale et relations avec les pays voisins*

8. La République d'Irlande (ci-après « l'Irlande »), qui a accédé à l'indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni en 1922, figure aujourd'hui au nombre des démocraties européennes stables. Elle est membre du Conseil de l'Europe (depuis 1949), de l'OSCE (depuis 1973) et de l'Union européenne (depuis 1973). Elle n'est pas membre de l'OTAN mais participe depuis 1999 à son Partenariat pour la paix.

9. Le Royaume-Uni est le premier partenaire commercial de l'Irlande, devant les Etats-Unis, l'Allemagne et la France. Les exportations du Royaume-Uni vers l'Irlande, estimées à 17,1 milliards de livres sterling (GBP) en 2011, font de l'Irlande le cinquième marché d'exportation du Royaume-Uni. Inversement, d'après les chiffres du ministère britannique des Affaires étrangères, l'Irlande se classait fin 2009 au neuvième rang pour les investissements au Royaume-Uni. La première visite officielle d'un monarque britannique en Irlande a eu lieu en mai 2011. Elle a été saluée comme le signe de relations bilatérales fortes entre les deux pays.

10. Pour ce qui concerne les relations entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, qui fait partie du Royaume-Uni, des contacts réguliers existent par le biais du Conseil ministériel Nord-Sud (qui réunit des ministres irlandais et des ministres de l'Exécutif d'Irlande du Nord) et du Conseil britannico-irlandais (composé de ministres britanniques et irlandais et de leurs homologues d'Ecosse, du pays de Galles, d'Irlande du Nord, de l'île de Man et des îles Anglo-Normandes).

11. L'économie irlandaise est une économie de la connaissance moderne, centrée sur les services et l'industrie des hautes technologies et basée sur le commerce, l'industrie et l'investissement. Elle se caractérisait, jusqu'à la récente crise financière, par une croissance économique rapide. Le pays a connu jusqu'en 2007 une expansion économique (phénomène dit du « Tigre celtique »), reposant principalement sur la construction et les dépenses de consommation, particulièrement après 2002. Les travailleurs immigrés venus des nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont fourni une partie de la main-d'œuvre du secteur du bâtiment et nourri le marché intérieur de ce secteur.

12. La crise de 2008 a fortement frappé l'Irlande, en particulier son secteur bancaire, et le pays a dû emprunter auprès d'organisations internationales. Le quasi-effondrement du marché de l'immobilier a mis à mal à la fois le système bancaire et les finances publiques. En 2010, l'Irlande a reçu 85 milliards d'euros d'aide financière de la part de l'Union européenne et du FMI et des prêts bilatéraux lui ont en outre été accordés par le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark.

13. En 2011, la dette publique représentait 13,1 % du PIB, soit la plus élevée de tous les Etats membres de l'Union européenne. La dette publique a augmenté d'un peu plus de 108 % du PIB, soit une augmentation spectaculaire par rapport au chiffre de 2007 (seulement 25 % du PIB)<sup>6</sup>. D'après le Bureau central des statistiques d'Irlande, les dépenses de fonctionnement des autorités centrales et locales en pourcentage du PIB ont augmenté de manière continue depuis 2002, jusqu'à 39 % du total en 2011. Il est estimé que 38 % seulement de ce total concernent le secteur bancaire, tandis que 50 % ont été utilisés pour financer les services publics (y compris l'administration locale)<sup>7</sup>. Selon Eurostat, la part de l'administration locale dans la dette publique totale pour 2011 était de moins de 5 %. Ce chiffre ne peut cependant être interprété comme un signe positif, sachant que l'administration locale en Irlande est fortement centralisée et financée par le budget central<sup>8</sup>.

14. La part importante des dépenses d'administration dans la dette publique a des répercussions notables sur l'avenir de l'administration locale en Irlande. Le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures visant à rétablir les finances publiques, qui ont entraîné depuis 2008 des réductions significatives des salaires de la fonction publique, des prestations sociales et des dépenses d'investissement. Les restrictions budgétaires décidées en 2009 ont entraîné des réductions de salaire pour tous les fonctionnaires. Le document d'orientation publié en octobre 2012 propose une nouvelle structure du niveau inférieur au comté et vise à réduire le nombre des conseillers de 1627 à environ 950. L'objectif est de créer un système efficace, responsable et cohérent d'autonomie locale, dans lequel une série de décisions importantes sont prises par les membres élus au niveau des entités situées au-dessous des comtés. Les 80 conseils municipaux existants, dont le remplacement par les conseils « municipaux du district » explique la réduction du nombre des conseillers, représentent en totale 14% de la population de l'Irlande. Cette réduction peut être considérée comme justifiée à la fois en termes d'élimination de duplication et dans le contexte d'une réforme du secteur public et de sa consolidation en général.

<sup>6</sup> <http://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/otherreleases/2011/measuringirelandsprogress2011.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.corkeconomics.com/wp-content/uploads/2011/08/Irelands-Public-Debt.pdf>

<sup>8</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-034/EN/KS-SF-12-034-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-034/EN/KS-SF-12-034-EN.PDF)

## 2.2. *Situation politique interne et élections*

15. L'Irlande est une démocratie parlementaire. Elle compte 4,58 millions d'habitants (recensement de 2011). Un quart de la population du pays vit dans la capitale Dublin (la zone métropolitaine compte environ 1,2 millions d'habitants). L'irlandais est la première langue officielle, bien que l'anglais, deuxième langue officielle, soit presque universellement utilisée. La population est en grande majorité catholique (86,6 %).

16. Le chef de l'Etat est le Président Michael D. Higgins (Parti travailliste) depuis le 29 octobre 2011. Il a été élu au suffrage universel pour un mandat de sept ans, renouvelable une fois. Le chef du Gouvernement, depuis le 9 mars 2011, est le Premier ministre (*Taoiseach*) Enda Kenny (*Fine Gael*).

17. Le Parlement national (*Oireachtas*) est composé de deux chambres. Le Sénat (*Seanad Éireann*) compte 60 sièges. Sur ce nombre, 43 sénateurs sont élus par des groupes représentatifs de divers intérêts professionnels (culture et éducation, agriculture, travail, industrie et commerce et administration) ; six sont élus par les diplômés des deux universités (l'Université nationale d'Irlande et l'Université de Dublin – Trinity College) ; les onze autres sont nommés par le Premier ministre. Le mandat des sénateurs est de cinq ans.

18. La Chambre des Représentants (*Dáil Éireann*) compte 166 sièges. Ses membres (*Teachta Dála* ou TD) sont élus au suffrage universel (par les citoyens de 18 ans et plus) sur la base de la représentation proportionnelle (scrutin à vote unique transférable) pour un mandat de cinq ans maximum. Un projet de loi pour réduire le nombre total de députés de 226 à 158 est en cours d'examiné par l'*Oireachtas*.

19. L'élection des responsables locaux (comtés, villes, *boroughs* et districts) se fait aussi au scrutin proportionnel, pour un mandat de cinq ans. Tous les citoyens et résidents irlandais peuvent se présenter aux élections, s'ils résident en Irlande le jour du vote et sont âgés de 18 ans ou plus, exception faite des personnes qui exercent certaines fonctions ou ont été reconnues coupables de certaines infractions. Les conseillers appartiennent pour la plupart aux partis politiques établis. Les conseillers régionaux ne sont pas élus au suffrage direct, mais nommés par les collectivités locales qui composent les entités régionales (8 conseils et 2 assemblées régionales).

20. Actuellement, chaque circonscription élit entre trois et cinq TD (l'article 6 de la loi électorale de 1997 fixe à 5 le nombre maximal des représentants d'une circonscription). La Constitution prévoit que les limites territoriales des circonscriptions doivent être réexaminées au moins une fois tous les douze ans, de manière à ce qu'elles puissent être redéfinies pour refléter l'évolution démographique. Ces changements sont actuellement préparés par une commission indépendante (qui est tenue de se référer pour ce faire au recensement le plus récent), et ses recommandations sont habituellement suivies.

### *Résultats des élections récentes*

21. Les dernières élections législatives ont eu lieu en 2011. Le taux de participation dans les 43 circonscriptions a été d'environ 70 %.

22. Les principaux partis représentés à la Chambre des Représentants sont le *Fine Gael* (36 % des voix de première préférence, 76 TD), le Parti travailliste (19,4 %, 37 TD), *Fianna Fáil* (17,4 %, 20 TD) et *Sinn Féin* (9,9 %, 14 TD), auxquels s'ajoutent 15 TD indépendants (12,6 % des voix). La composition actuelle du Sénat est la suivante : *Fine Gael* (20 sénateurs), *Fianna Fáil* (14 sénateurs), Parti travailliste (12 sénateurs), *Sinn Féin* (3 sénateurs) et 11 sénateurs indépendants.

23. Les dernières élections locales ont eu lieu le 5 juin 2009. La structure politique des élus locaux est analogue aux résultats des élections nationales. Le taux de participation a été de 57,7 %, soit un chiffre relativement inférieur à la participation aux élections nationales. Si l'on inclut tous les conseils (comtés, villes, *boroughs* et districts), *Fine Gael* a remporté 556 sièges, *Fianna Fáil* 407, le Parti travailliste 231, *Sinn Féin* 127 et les candidats indépendants 275 sièges.

24. Pour ce qui concerne la représentation des femmes, les élections législatives de 2011 ont marqué une progression inédite du nombre de femmes TD : 25 femmes ont été élues, ce qui signifie qu'elles représentent maintenant 15,1 % des parlementaires (au lieu de 13,8 % et 23 TD au sein du

Parlement précédent). La Loi électorale (Amendement) (Financement politique) de 2012 prévoit le versement de fonds publics aux partis politiques, pourvu qu'ils disposent d'au moins 30% de femmes et 30% d'hommes parmi leurs candidats à la prochaine élection générale. Sept ans après la première élection générale où cette disposition s'appliquera pour la première fois, cette proportion passera à 40%.

25. Lors des élections locales de 2009, 17,1 % des candidats étaient des femmes. Il est à noter qu'aucun des petits partis n'a respecté les objectifs qu'ils avaient adoptés pour ces élections en matière de quotas de femmes. Au total, 165 femmes ont été élues au sein de conseils de districts et de comté (environ 18 % des élus). Sur ce nombre, 56 représentaient le *Fine Gael*, 33 le *Fianna Fáil*, 30 le Parti travailliste, 12 le *Sinn Féin* et les 15 autres appartenaient à des petits partis et à des groupements indépendants<sup>9</sup>.

### 2.3. Rapport et recommandations antérieurs

26. La précédente recommandation sur la démocratie locale en Irlande date de 2001, c'est-à-dire avant la ratification de la Charte. Cette recommandation saluait tous les projets de modification de la loi visant à améliorer le statut des collectivités locales en Irlande.

27. Elle incluait plusieurs remarques, observations et recommandations concernant le gouvernement et les autorités législatives du pays. Les points principaux étaient les suivants :

- le rôle secondaire des pouvoirs locaux dans l'éducation, la santé et les transports publics et le fait que leur contribution au maintien de l'ordre n'est pas prévue par la loi, ce qui peut les reléguer dans un rôle marginal dans le long terme ;
- le système hautement centralisé de financement de l'administration locale, qui limite le pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités locales pour déterminer les niveaux de services et les niveaux de dépenses correspondants au niveau local ;
- la nécessité d'octroyer aux autorités locales des recettes fiscales propres de manière à ce qu'elles puissent y puiser une large partie des ressources locales ;
- le rôle comparativement faible du maire élu (*Cathaoirleach*) et, parfois, la position prédominante du directeur administratif municipal ;
- l'absence de rémunération correcte des élus locaux, qui exercent presque tous leur fonction à temps partiel ;
- la participation limitée des femmes (elles représentent 16 % de l'ensemble des élus), des jeunes et des salariés à l'élaboration des politiques locales ;
- l'impossibilité de révoquer le directeur administratif du comté ou de la ville sans l'autorisation du ministre de l'Environnement et des Pouvoirs locaux ;
- la définition des fonctions du conseil élu en tant que « fonctions réservées » qui sont spécifiées dans la législation, toutes les autres fonctions – « exécutives » – étant assurées par les directeurs ;
- la prolifération de règlements, qui pourrait ne pas être conforme à l'esprit de la Charte (article 4, paragraphe 2, et article 8, paragraphe 2) ;
- la faiblesse du fondement législatif des autorités régionales et de leurs fonctions ;
- l'invitation à signer et à ratifier plusieurs protocoles additionnels et conventions : le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 169), la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) et la Convention européenne du paysage (STE n° 176).

28. Conformément à la recommandation, la Charte a été ratifiée le 14 mai 2002. L'Irlande a déclaré entendre limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : les conseils de comté, les conseils municipaux et les conseils de district.

29. La loi de 2001 sur l'administration locale – loi n° 37 de 2001, ci-après « la LGA » (Local Government Act) – a été adoptée par l'Oireachtas le 21 juillet 2001. La plupart des dispositions de la LGA sont entrées en vigueur le 1er janvier 2002 (le chapitre 3 sur l'élection directe du maire a été

<sup>9</sup> <http://politicalreform.ie/2010/08/05/female-candidacies-in-2009-local-elections/>

abrogé par la Loi sur les pouvoirs locaux de 2003). La LGA a introduit des changements importants, et attendus, conformément aux recommandations (pour plus de détails voir ci-dessous). Elle a été modifiée plusieurs fois entre 2001 et 2012 (par exemple pour la modification du cumul des mandats en 2003 et l'introduction de la taxe foncière sur les ménages en 2011).

30. En 2008 le Livre vert du Gouvernement sur la réforme de l'administration locale a été publié, avec pour titre « Une démocratie locale plus forte – options pour le changement » et pour thème central le renforcement de la démocratie locale, de sa transparence et de son adéquation avec les attentes des usagers. L'une des propositions phares de ce document de consultation consistait dans l'élection directe du maire de Dublin. Elle n'a pas encore été mise en œuvre.

31. Malgré de nombreux changements positifs, les rapporteurs souhaitent souligner que plusieurs aspects importants de la démocratie locale n'ont pas été traités depuis la recommandation de 2001. Plusieurs problèmes subsistent en lien avec les principes de la Charte, en particulier pour ce qui concerne les structures, le financement et les compétences des autorités locales d'Irlande. Depuis la publication du programme de gouvernement en mars 2011, d'importants efforts ont été déployés par le Gouvernement qui a formulé une politique et a adopté une série de décisions de réforme énoncées dans le Programme d'action pour une autonomie locale efficace, publié le 16 octobre 2012. Ce document n'était malheureusement pas à la disposition des rapporteurs au moment de leur visite et leur a été adressé ultérieurement. Les rapporteurs ont eu la possibilité de discuter le Programme d'action avec les représentants du gouvernement et des associations au cours de leur deuxième visite en mai 2013.

32. Une question particulièrement préoccupante est-elle de la représentation des collectivités locales : quatre associations différentes (l'Association des conseils de comté et conseils municipaux d'Irlande (ACCC) , l'Association des autorités municipales d'Irlande (AAMI), l'Association des régions d'Irlande (ARI) et l'Association des élus locaux (AEL) ) ne coopèrent pas de manière systémique pour proposer une vision et une position communes concernant les propositions de réformes de l'administration locale du pays. Les rapporteurs ont pris note que le gouvernement envisage de faciliter la fusion de l'ACCC et l'AAMI après les élections locales en 2014. Ils ont déclaré que, le cas échéant, des dispositions seront prévues dans la loi pour faciliter la création d'une seule organisation représentative, officiellement reconnue, des conseils des collectivités locales. En ce qui concerne les deux autres associations, l'AEL représente principalement les intérêts individuels des membres, tandis que les membres de l'ARI sont également représentés par les autres organes en vertu du fait qu'ils sont issus des autorités locales.

33. Le Programme d'action porte principalement sur des changements structurels (voir la Section 3.2 pour une description des mesures proposées) et ne contient guère de proposition en matière de décentralisation, qu'il s'agisse de compétences ou de finances. Toutefois, les rapporteurs trouvent encourageant le fait que le programme vise à établir un fondement clair pour des collectivités locales fortes.

34. Les rapporteurs ont examiné la situation actuelle à la lumière des recommandations antérieures et soulignent, dans leurs conclusions, les progrès réalisés mais aussi les principaux problèmes restant encore à régler.

### **3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS**

#### **3.1. *Développements constitutionnels et législatifs***

##### **3.1.1. *Développements constitutionnels***

35. Le rôle et la fonction de l'administration locale ont pour la première fois été reconnus au niveau constitutionnel dans le Vingtième Amendement à la Constitution de 1999 (article 28A). Cet amendement, approuvé par un référendum (avec plus d'un million de votes émis) consacre le rôle de l'administration locale en tant que forum « pour la représentation démocratique des collectivités locales » et pour l'exercice et l'accomplissement « au niveau local » des compétences et fonctions conférées par la loi.

36. Cette disposition constitue un niveau de protection constitutionnelle relativement faible. Formellement, cela signifie que les fonctions d'administration locale doivent être, de manière expresse ou implicite, conférées par la législation et que, si elles ne le sont pas, leur exercice constituerait un excès de pouvoir, au sens où elles excèderaient les compétences des collectivités locales. Globalement, le droit des collectivités locales d'exercer toute compétence ou fonction qui est nécessaire pour le développement local et n'est pas contraire à la législation générale est fortement limité. Le gouvernement a fait valoir que le pouvoir de «compétence générale» accordée aux autorités locales en 1991 leur permet d'agir sur les questions d'intérêt qui les concernent, de sorte qu'ils n'ont pas à produire le pouvoir légal spécifique pour toutes leurs actions.

37. L'Irlande est dotée d'un système juridique dualiste : les accords internationaux n'entrent dans le droit interne qu'après l'adoption d'une loi par le Parlement (article 29, paragraphe 6). Par conséquent, bien que la Charte soit contraignante pour l'Etat, elle n'a pas force exécutoire devant les juridictions internes. Les collectivités locales peuvent engager une action contre le Gouvernement, mais il n'existe pas de garantie constitutionnelle ou légale de la subsidiarité. L'instrument de recours disponible est le contrôle juridictionnel.

38. Des raisons historiques et politiques expliquent que le principe de subsidiarité ne soit pas convenablement reflété (si ce n'est totalement absent) dans la législation et la pratique. Tous les acteurs semblent avoir une confiance limitée dans les avantages de la subsidiarité ; tout comme la confiance du pouvoir central et le public dans la capacité des responsables locaux est également limitée. Le Gouvernement soutient que, compte tenu de ce constat, la dévolution des pouvoirs et davantage de décentralisation ne pourraient être mises en œuvre qu'à long terme.

39. Les rapporteurs ont en effet eu le sentiment qu'il existait au niveau national une forte propension à conserver le contrôle des affaires locales entre les mains du pouvoir central, l'argument étant que ceci est nécessaire afin d'éviter les erreurs de gestion et les tendances clientélistes et de garantir l'efficacité. Du point de vue du gouvernement, les faiblesses systémiques dans les structures, l'efficacité opérationnelle, la gouvernance et le financement du système de gouvernement local ainsi que des cas d'inexécution de certaines fonctions de manière adéquate (se traduisant par la suppression de certaines fonctions des conseils élus) ont contribué à un manque de confiance et de crédibilité dans le système de l'autonomie locale. Cette vision de la situation est vivement critiquée par les élus locaux que les rapporteurs ont pu rencontrer, qui ont insisté sur le fait que les collectivités locales sont efficaces, fiables et disposées à assumer les fonctions confiées au pouvoir local dans la plupart des pays européens (transport, hôpitaux, gestion de l'eau, collecte des impôts locaux, etc.). Ces points de vue sont donc diamétralement opposés.

40. La constitutionnalité des dispositions de la LGA de 2001 a été contestée, sans succès, par un membre du parlement (concernant l'interdiction du cumul des mandats de parlementaire et de conseiller local) et par un citoyen ordinaire (concernant le système de remplacement d'un élu local par une personne non élue)<sup>10</sup>. Cependant, il a été autorisé dans une affaire de contrôle juridictionnel de contester la constitutionnalité d'arrêtés ministériels en vertu desquels il était très difficile pour un nombre considérable de personnes de se porter candidats aux élections locales.

41. La Cour constitutionnelle a été saisie d'affaires concernant les collectivités locales. Par exemple, « *l'affaire Pullen* » portait sur une procédure prévue par la loi de 1966 sur le logement. La question ayant un lien avec les collectivités locales était celle-ci : est-il conforme à la Constitution et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme d'expulser une personne de son appartement (logement social) ? La Cour suprême a répondu négativement à cette question, au motif que la Constitution garantit le droit au logement.

### **3.1.2. La loi de 2001 sur l'administration locale**

42. La loi de 2001 sur l'administration locale (LGA) a été adoptée, notamment, en vue de ratifier la Charte. En effet, les conventions internationales ne font partie du droit irlandais qu'après leur transposition dans la législation nationale. La LGA a aussi élargi le pouvoir discrétionnaire de l'administration locale et, plus généralement, renforcé sa position, par l'introduction d'un pouvoir de compétence générale, la reconnaissance du rôle de représentation des élus locaux, la

<sup>10</sup> Cité dans « L'administration locale dans les Etats membres de l'Union européenne : perspective du droit comparé », éd. Angel-Manuel Moreno, Institut national d'administration publique, Espagne, 2012, p. 319.

reconnaissance légale des associations de pouvoirs locaux et la reconnaissance du caractère distinctif de la fonction d'élu local, toutes ces mesures visant à mettre le système irlandais en conformité avec la Charte.

43. Cependant, la loi donne au ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale un rôle majeur de contrôle et de définition des politiques concernant les activités de l'administration locale et une responsabilité générale pour le financement de cette administration, l'amélioration de la législation la concernant et la transposition de la plupart des textes communautaires pertinents. Le ministère exerce un vaste contrôle sur les fonctions de l'administration locale, et explique ceci par le biais du fait qu'il lui fournit une part importante de son financement et garantit des normes de prestation de services (de tels arguments - au moins partiellement, contredit le principe de subsidiarité<sup>11</sup>. Le Gouvernement a expliqué à la délégation que le contrôle, dans ce contexte, consiste principalement à assurer la cohérence avec la politique nationale, tout en maximisant l'efficacité et l'optimisation des ressources dans les programmes nationaux mis en œuvre par les autorités locales, et ne nécessite pas de micro-gestion des responsabilités des collectivités locales. Ils visent à déléguer davantage de pouvoirs dans le cadre du Programme d'action (tableau 2, chapitre 4).

44. La réforme de l'administration locale est un enjeu politique depuis une quarantaine d'années et l'objet d'une promesse des ministres de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale, mais avec peu de résultats. Le document de consultation (Livre vert) de 2008 sur la réforme de l'administration locale appelait à renforcer la démocratie locale et à la rendre plus transparente, mais il est resté sans effet. Il est presque unanimement reconnu que des changements radicaux sont plus que jamais nécessaires et que le pouvoir en Irlande demeure extrêmement centralisé. Le Programme d'action de 2012 est un document de décision qui considère cet aspect comme un objectif clé.

### **3.1.3. Document d'orientation de 2012 : Programme d'action pour une autonomie locale efficace**

45. L'introduction de ce document indique ce qui suit : « Le rôle de l'administration locale en Irlande est limité. Certaines fonctions traditionnelles ont été transférées à des organisations spécialisées ces dernières années, pour des raisons d'échelle, de ressources et d'expertise. Afin d'utiliser au mieux les ressources et les moyens de l'administration locale, le rôle de celle-ci sera renforcé, en tenant compte des critères pertinents, en lui assignant un plus large éventail de fonctions adaptées. Son rôle sera redéfini et orienté en particulier vers le développement économique, social et collectif. L'intervention du pouvoir central concernant les détails opérationnels des services locaux sera réduite et les contrôles et procédures d'ordre administratif seront simplifiés. La capacité des collectivités locales à organiser des services dans un plus grand nombre de secteurs sera pleinement exploitée ».

46. Parmi les points centraux du Programme d'action, figure principalement la modification des structures d'administration locale, qui n'ont pas été actualisées depuis le 19<sup>e</sup> siècle. Le Programme prévoit une modernisation radicale de ces structures, en mettant en place un niveau de gouvernance situé sous les comtés, sous la forme de conseils de districts municipaux pour remplacer les mairies et, au moyen d'une réduction substantielle du nombre des conseillers pour des motifs fondés principalement sur des aspects d'économie et d'efficacité. La législation concernant les modifications territoriales doit encore être votée au Parlement.

47. Les autres points forts soulignés dans le programme d'action sont la responsabilité, la transparence, les compétences réservées (afin en particulier de veiller à ce que les conseillers ne soient plus autorisés à diriger l'exécutif concernant les fonctions d'aménagement) et l'efficacité. Sur ce dernier point, les 830 millions d'euros d'économies réalisés par les collectivités locales depuis 2008 sont mentionnés, de même que l'objectif de 511 millions d'euros d'économies énoncé dans le Rapport du Groupe d'étude sur l'efficacité de l'administration locale. La question du contrôle externe tient aussi une place importante : il est proposé de créer une nouvelle Commission nationale de

<sup>11</sup> Source : « L'administration locale dans les Etats membres de l'Union européenne : perspective du droit comparé », éd. Angel-Manuel Moreno, Institut national d'administration publique, 2012. Les chiffres du gouvernement indiquent que les subventions spécifiques de l'administration centrale / subventions constituent 22%, et les subventions à des fins générales / déductions liées à la retraite 17% des recettes des collectivités locales, tandis que les taux commerciaux et la fourniture de biens et services fournissent 34% et 27% respectivement

surveillance et d'audit à des fins d'expertise externe, qui devrait assurer un suivi de la performance centré sur les principaux indicateurs pertinents, le service client et la comparaison de la performance entre les collectivités locales.

48. La réforme aborde aussi des points de faiblesses avérées telles que la duplication, la fragmentation, l'isolement, l'incohérence et le manque de compétences et des ressources des collectivités locales, afin d'établir un échelon fort au-dessous des comtés sur une base décentralisée, pour l'ensemble du territoire du comté, en conformité avec le principe de subsidiarité.

49. Le détail des changements en matière de structures territoriales est exposé ci-dessous dans la Section 3.4.

50. Le gouvernement a l'intention de convoquer un Forum des élus à Dublin pour examiner les propositions pour la future gouvernance de la région de Dublin. Dans ce contexte, un référendum sera organisé en juin 2014 afin de déterminer si les citoyens de Dublin sont favorables à l'élection de leur maire au suffrage direct.

51. Le changement principal concernant les compétences est la délégation au niveau local d'une compétence-clé. Le Gouvernement envisage aussi de déléguer aux collectivités locales certaines compétences exercées actuellement par divers ministères, parmi lesquelles se trouvent initialement : la gestion des offices de tourisme, les petits ports maritimes, les jetées et les phares, les aides à la navigation côtière, la mise en œuvre d'un programme intégré de transport local et rural qui soit à la fois économique et efficace, les partenariats locaux pour le sport, la gestion de certains biens du Service national des parcs et de la nature, l'offre de certaines infrastructures de transport et subventions en lien avec les îles proches du littoral, les mesures de gestion des risques d'inondation de la part des collectivités locales et, enfin, certaines fonctions liées à la distribution et l'utilisation des arrêts d'autobus.

52. Concernant le logement, le gouvernement conserve la responsabilité de la mise en œuvre des régimes de loyers, d'allocations et d'acquisition par les locataires au niveau local, mais il peut déléguer aux collectivités locales certaines fonctions ayant trait à l'actuel Supplément au loyer (géré actuellement par le ministère de la Protection sociale). Le gouvernement peut également confier aux collectivités locales certaines fonctions concernant la réglementation du secteur associatif du logement. Il convient de noter qu'à l'heure actuelle, les décisions politiques au niveau local telles que l'adoption de plans de logement, la politique d'allocation, les régimes de loyer et les plans d'achat des locataires, sont des « fonctions réservées » des conseils élus, dans les limites fixées par la politique nationale. Au cours des dernières années, il y a eu un accroissement de la délégation dans les programmes de logement (par exemple, le système de financement basé sur l'allocation aux sans-abris (voir Programme d'action, Chapitre 4, tableau 2).

53. La gestion des déchets a maintenant été externalisée auprès d'entreprises privées. Cependant, le Gouvernement promet d'insister sur l'importance de la concertation avec les élus. Les ménages irlandais vont commencer à payer des charges sur l'eau à partir de 2014 mais la collecte de ces charges ne sera pas de la compétence des collectivités locales. Il a été décidé de créer pour remplir cette tâche une société publique indépendante (« *Irish Water* »). Selon le Programme d'action, certains aspects de l'administration du Programme d'investissement dans les services des eaux seront délégués aux collectivités locales, afin de réduire le nombre des approbations à obtenir auprès du ministère, bien que le rôle de l'agence de protection de l'environnement et les collectivités locales (individuellement ou en groupements régionaux), se limite essentiellement à la planification de la gestion des déchets et à la réglementation environnementale.

54. Le gouvernement a approuvé l'introduction d'une nouvelle taxe foncière locale, qui sera administrée par l'administration fiscale, en y intégrant une marge de manœuvre de la part des autorités locales pour augmenter ou diminuer le taux de la taxe, avec effet à partir du 1 janvier 2015. Ceci est considéré comme un moment important qui ouvre la voie à une autonomie locale responsable et crée un lien entre les recettes et les dépenses locales.

55. La Loi sur les finances (Impôt foncier local) de 2012 Part. 17 para. 157) prévoit qu'à partir de l'exercice 2014, le Ministre des Finances doit transférer au Fonds des Collectivités Locales un montant équivalent à l'impôt foncier local payé à la Trésorerie au cours de la même année (y compris les intérêts payés sur celui-ci). Le Ministre de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration

locale transfèrera aux autorit es locales toutes les rentr ees de l'impôt foncier local versées dans le Fonds des Collectivit es Locales dans une ann ee, sous la forme de subventions à des fins générales. 80% des revenus seront alloués aux collectivit es qui les génèrent, tandis que 20% seront affecté aux autres collectivit es via le mécanisme de p r equation.

56. Le Gouvernement propose aussi d'établir un Office national de surveillance chargé de contrôler l'efficacité et l'efficacité des collectivit es locales, en particulier leur respect des objectifs et politiques du pouvoir national. Cette institution aura un rôle complémentaire de la fonction de surveillance déjà exercée par le Service de contrôle des comptes de l'administration locale (du ministère de l'Environnement, des Collectivit es et de l'Administration locale), le Médiateur et la commission parlementaire conjointe sur les investigations, la surveillance et les pétitions, qui examinent les recours administratifs ayant trait aux collectivit es locales.

### **3.2. Structure de l'administration locale : fonctions et responsabilités des collectivit es locales**

#### **3.2.1. Structure et compétences**

57. Au total 114 collectivit es locales ont été cr ees par la LGA de 2001 : il y a 29 comtés administratifs dotés de conseils. En outre, cinq grandes villes ont chacune leur propre conseil municipal : Dublin, Cork, Galway, Limerick et Waterford. Il y a sur ces territoires cinq conseils de « *borough* » et 75 conseils de district.

58. Chaque conseil compte un maire qui président les réunions du conseil élu et qui a un rôle protocolaire. Les tâches qui, ailleurs en Europe, sont habituellement réservées aux maires en tant que responsables politiques sont partagées entre les directeurs administratifs (nommés par les conseils élus) et le conseil (« les fonctions réservées »). Les maires des villes de Dublin et Cork ont le titre honorifique de « *Lord Mayor* ».

59. Les collectivit es locales sont chargées d'appliquer la législation sur l'environnement et s'occupent de domaines tels que l'aménagement du territoire, le traitement des déchets, les services d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées (qui doivent être transférés prochainement au pouvoir central), l'inspection des bâtiments, une grande partie du réseau routier, certains services éducatifs et les bibliothèques publiques, les services des pompiers et de sûreté publique, le logement social et à loyer modéré, l'offre d'équipements sociaux et de loisirs, certains aspects de la protection du patrimoine naturel, la protection contre les inondations et les stratégies pour l'adaptation au changement climatique et son atténuation. Les principaux secteurs de dépenses pour les services sont le logement social, l'approvisionnement en eau, le traitement des déchets et l'entretien des routes.

60. En vertu de la Loi sur la *Garda Sioch na* 2005, des Comités de police communautaire, composés de représentants de l'autorité locale compétente, la *Garda Sioch na* (la police nationale), et des représentants du secteur bénévole) existent dans chaque ville, municipalité et localité. Ces comités, présidés par un membre de la collectivité locale, facilitent la consultation, la coopération et la synergie sur les questions de police et la criminalité entre les parties concernées.

61. Il y a aussi 8 régions de niveau NUTS-III et 2 régions de niveau NUTS II (voir la Section 3.9 pour plus de détails sur les structures régionales)<sup>12</sup>.

#### **3.2.2. Fonctions « réservées »**

62. Les fonctions d'administration locale se partagent entre les fonctions « réservées » et les fonctions « exécutives ».

63. Seuls les élus de collectivit es locales peuvent exercer les fonctions réservées. Les présidents et vice-présidents des conseils peuvent être révoqués au moyen d'une résolution approuvée par les trois quarts au moins des conseillers. La LGA de 2001 dispose qu'un conseil municipal peut demander au ministre de dissoudre un tel conseil.

<sup>12</sup> Voir [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction)

64. Il convient de répéter ici que le droit des collectivités locales d'exercer toute compétence ou fonction qui est nécessaire pour le développement local et n'est pas contraire à la législation générale est fortement limité. L'article 69 de la loi qui contraint les collectivités locales à se consulter entre elles et certains autres organes et, dans l'exercice de leurs fonctions, à tenir compte des politiques gouvernementales ou ministérielles et de la nécessité (i) d'un haut niveau de protection de l'environnement et du patrimoine, (ii) du développement durable et (iii) de la promotion de l'inclusion sociale. En outre, l'article 69 (4) dispose expressément que les compétences étendues données par les articles 63 à 67 n'autorisent pas les collectivités locales à exercer une fonction, ou à en bénéficier, si celle-ci est interdite par une disposition législative quelconque, ou ne les exemptent pas de l'obligation de respecter toute condition préalable ou restriction, fixées par la loi, à l'exercice d'une fonction.

65. Les fonctions réservées concernent les questions politiques et ayant une dimension financière : la définition de la politique de la collectivité locale, la conception des plans d'aménagement du territoire, l'adoption d'arrêtés, l'attribution de distinctions civiques, l'adoption du budget et du plan d'administration annuels de la collectivité locale et la demande, auprès du ministère, de modification des limites territoriales de la collectivité locale. Ils confèrent aussi au Conseil le pouvoir d'orienter le directeur dans l'exercice de fonctions exécutives. Cette position de la primauté du conseil élu va être renforcée par des mesures prévues dans le Programme d'action qui prévoit un rôle de surveillance plus important pour les élus, par exemple dans le cadre de l'audit et le pouvoir de demander des comptes aux autres fournisseurs de services.

### **3.2.3. Fonctions exécutives**

66. Les fonctions exécutives sont exercées par les directeurs administratifs municipaux et de comté. Les élus disposent d'un vaste pouvoir de contrôle sur la manière dont les fonctions de direction sont exercées. Cependant, dans certains cas où des élus ont tenté d'utiliser ce pouvoir pour orienter l'action des directeurs, par exemple en autorisant des projets d'aménagement contraires aux dispositions des plans d'urbanisme ou en inscrivant des villes dans certaines zones sans soumettre cette proposition de zonage aux procédures obligatoires d'évaluation de l'impact environnemental et stratégique, les tribunaux ont considéré que les directeurs administratifs municipaux et de comté n'étaient pas tenus de se conformer à ces directives si celles-ci étaient illicites.

67. Les directeurs administratifs sont nommés officiellement par les élus de la collectivité locale. Cette nomination se fait sur la base d'une recommandation du Service des nominations publiques (organe central de recrutement pour la fonction publique) à la suite d'un processus ouvert et compétitif et, normalement, un seul candidat est proposé (« tout ou rien »). Les directeurs peuvent être suspendus ou révoqués au moyen d'une résolution des élus, le consentement du ministère étant cependant nécessaire dans le cas d'une révocation. Le poste de « directeur administratif » est pourvu en vertu d'une recommandation du Service de nomination des fonctionnaires publics, et non suivant une procédure locale de concours.

### **3.2.4. Fonctions sectorielles**

68. Ces fonctions sont attribuées en vertu d'un vaste corpus de législations sectorielles : par exemple, les fonctions de gestion de la qualité de l'air et de traitement des déchets sont régies par la loi de 1987 sur la pollution de l'air, les fonctions d'aménagement relèvent des lois de 2000-2010 sur l'aménagement et les projets, etc. Les collectivités locales ont aussi de vastes compétences en matière de sûreté publique, notamment pour la protection contre l'incendie (à la fois par la prévention et les interventions des pompiers), le contrôle de la qualité de l'eau et la sécurité routière. Elles ont un rôle prépondérant en matière d'équipements de loisirs et assurent aussi la création et l'entretien de la plupart des parcs publics. Leur unique fonction « sociale » est le logement.

69. Toutes les collectivités locales disposent aussi d'un pouvoir de réglementation, leurs arrêtés pouvant avoir une portée générale (« dans l'intérêt du bien commun de la collectivité ») ou viser certaines fins spécifiques. Le domaine de compétence des collectivités locales irlandaises est relativement limité. Elles n'ont aucun rôle en matière de transports publics ou de services sociaux individuels ; elles jouent un rôle indirect à travers les comités de police communautaires, qui sont présidés par des membres des collectivités locales, et n'ont qu'un rôle limité en matière de santé et d'éducation.

70. La situation générale aujourd'hui, de l'avis des Rapporteurs, indique que nous sommes en présence d'un système d'administration locale qui réunit « sous un même toit » les services d'autonomie locale et ceux de l'administration centrale. Il sera intéressant d'évaluer cette situation après la mise en œuvre du Programme d'action (global et ambitieux).

### **3.2.5. Rémunération des élus**

71. En Irlande, la plupart des conseillers des collectivités locales exercent cette fonction à temps partiel et reçoivent une compensation financière proche du niveau général de revenu de leur catégorie dans le pays (leur «salaires de représentation» est un pourcentage déterminé du salaire d'un membre du *Seanad Éireann*). L'indemnité des élus aux conseils des villes et des comtés est estimée à environ 16 724 euros par an<sup>13</sup>. Ils reçoivent en outre des honoraires s'ils président certains comités politiques et pour couvrir les frais de participation aux réunions des collectivités locales. Au total, leur rémunération peut atteindre quelque 35 000 euros par an. En comparaison, le salaire annuel moyen en Irlande est d'environ 19 000 euros d'après l'indice de l'OCDE. Le maire reçoit une indemnité supplémentaire. Toutes ces sommes sont imposables et soumises aux cotisations sociales.

72. Les conseillers peuvent aussi être nommés au sein d'organes tels que les assemblées régionales, les autorités régionales, les comités pour l'éducation, etc., qui sont des organes extérieurs aux conseils et versent des indemnités et des frais de voyage sur leurs propres budgets. Depuis mai 2000, les conseillers ont droit à une prime de fin de mandat s'élevant à 3 345 euros par année d'exercice (à laquelle s'ajoute un montant inférieur pour les années antérieures à mai 2000), ce qui leur donne droit au versement d'une prime d'environ 45 000 euros (la subvention maximale étant payable après 20 ans de service).

73. Pour ce qui concerne l'indemnité du maire, chaque collectivité est libre d'en fixer le montant. Il apparaît que les maires de Cork et de Dublin reçoivent respectivement une indemnité de l'ordre de 120 000 et 80 000 euros. Pour les conseils de comté, l'indemnité est généralement de l'ordre de 20 000 à 40 000 euros. L'indemnité du maire est imposable, mais selon un régime plus avantageux que celui de l'impôt sur le revenu ordinaire.

74. La quantité de travail assumée par les conseillers ayant augmenté au fil du temps, il y a de plus en plus de conseillers à plein temps. La situation des élus travaillant dans le secteur privé est particulièrement difficile.

### **3.3. Ressources financières**

75. Les collectivités locales jouent un rôle important dans l'économie, avec 12 milliards d'euros de dépenses par an (dont 7 milliards de dépenses d'investissement, principalement pour le logement et l'approvisionnement en eau, et les 5 milliards d'euros restants en dépenses de fonctionnement). En pourcentage, cela représente l'équivalent de plus de 6 % du PIB du pays (d'autres sources donnent un pourcentage légèrement supérieur). Cette proportion est dans tous les cas inférieure à la moyenne des pays développés. En 2012, les dépenses d'à peu près 6,4 milliards d'euros sont prévues : 2 milliards d'investissement en capital et 4,4 milliards inscrits au budget pour financer les dépenses courantes).

76. En pourcentage, les principales sources de revenus pour financer les dépenses de fonctionnement des collectivités locales sont les suivantes tel que publié dans le Budget 2012 (la part de ces sources de financement dans les budgets spécifiques varie selon le type et la taille de la collectivité locale) :

- a. Les taxes sur les activités commerciales (34 %). Il s'agit de taxes sur les biens immobiliers perçues par les collectivités locales. Elles sont perçues chaque année par les collectivités, qui disposent d'une compétence exclusive pour en fixer le taux sur leur territoire. En règle générale, cet impôt concerne les personnes qui occupent des locaux commerciaux ou industriels.

<sup>13</sup> Le gouvernement a souligné que les données publiées par le Bureau central des statistiques de l'Irlande semblent montrer une rémunération hebdomadaire moyenne, pour un large éventail de secteurs, plus élevé que celui indiqué ici, et que le Ministère de l'Environnement, communautés et collectivités locales ne dispose pas de chiffres pour les recettes annuelles des conseillers.

b. Les dotations/subventions spécifiques du pouvoir central (22 %). Elles sont versées par le Gouvernement central aux collectivités locales pour financer des services et programmes spécifiques entrepris pour le compte de différents ministères.

c. Les revenus provenant de l'offre de biens et de services (27 %). Les collectivités locales sont autorisées à facturer les services qu'elles assurent, par exemple pour la consommation d'eau à des fins commerciales, la location de logements, le traitement des déchets, le stationnement et les demandes d'urbanisme).

d. Les subventions à vocation générale/ déductions liées aux pensions (17 %). Ce fonds procure aux collectivités locales des subventions globales. Il est alimenté par la taxe sur les véhicules motorisés et les recettes de charge des ménages.

77. En 2009 l'impôt foncier sur les résidences « secondaires » a été introduit, lequel est perçu sous la forme d'une somme forfaitaire ; une taxe locale, dont les recettes sont retenues par les autorités locales comme une source directe de financement pour couvrir le coût des services locaux. En 2012, le pouvoir national a introduit un autre impôt forfaitaire, d'un montant de 100 euros par logement (taxe foncière sur les ménages). Le revenu de cet impôt n'est pas une source de recettes directes pour les budgets locaux (transféré au Fonds des collectivités locales pour financer la péréquation. La future taxe foncière locale annoncée dans le Programme d'action devrait aussi être collectée au niveau national (commis au Fonds des collectivités locales) et ne pas être distribuée directement aux budgets locaux. Dans tous les cas, elle n'augmentera pas, à court terme, les recettes des collectivités locales, puisqu'un montant équivalent sera déduit des subventions accordées aux collectivités locales concernées. Le gouvernement explique que les autorités locales auront toute latitude pour faire varier le taux après le 1 janvier 2015 pour tenir compte des besoins dans leur secteur.

78. Pour ce qui concerne les biens immobiliers, une collectivité locale peut posséder, vendre ou acheter de tels biens, ou en recevoir au moyen d'un legs. Elle peut conclure un contrat avec toute personne et concernant toute affaire ayant un lien avec ses fonctions.

79. Les diverses autorités régionales ont un rôle et des fonctions négligeables du point de vue des finances nationales (mais significatifs dans la redistribution des ressources de l'Union européenne).

80. Les rapporteurs ont appris que des sociétés de partenariat avaient été créées dans les années 1990 afin de renforcer les collectivités locales. Le Gouvernement a établi une société intermédiaire chargée de relayer les fonds de l'Union européenne. Les collectivités locales y sont cependant marginalisées, du fait de l'absence de leurs élus au sein des conseils d'administration. Lors de leurs diverses rencontres avec les collectivités locales, il a été indiqué aux rapporteurs que les fonds de l'Union européenne étaient concentrés dans les mains du pouvoir central et que les collectivités locales gagneraient à avoir des contacts et des échanges d'informations plus directs avec le Comité des Régions de l'UE.

#### *Péréquation financière*

81. Le Fonds pour l'administration locale fournit des subventions forfaitaires aux collectivités locales et il est conçu comme un outil de péréquation. Cependant, le système de distribution de subventions aux collectivités locales provenant de ce Fonds manque de transparence et fonctionne suivant des règles adoptées sans concertation avec les collectivités locales. La formule de péréquation a existé peu de temps car elle comprenait environ 800 paramètres, et n'était pas utilisable en réalité. À partir de 2008, la péréquation s'est faite sur la base d'une évaluation administrative des besoins et des ressources.

82. Le Gouvernement a informé les rapporteurs que la péréquation ne fonctionne pas par une simple formule ou un modèle, mais qu'elle implique un processus utilisant des données réelles courantes. Développé sur la base d'une étude des « besoins et ressources » pour le financement des collectivités locales, elle prend en compte les circonstances particulières des autorités locales pour déterminer les allocations annuelles de financement, faisant usage d'un dialogue régulier au moyen de rapports financiers trimestriels et des présentations spécifiques couvrant, entre autres, les facteurs démographiques, sociaux et économiques.

### 3.4. Questions territoriales

#### *Collectivités locales*

83. Concernant les 114 collectivités locales établies par la LGA de 2001 (29 conseils de comté, cinq conseils municipaux et, sur ces territoires, cinq conseils de borough et 75 conseils de district), les limites territoriales de ces collectivités apparaissent sur les cartes dressées par le Topographe principal (*Chief Boundary Surveyor*) en vertu des lois de 1825 à 1870 (sur l'Irlande) ou par le commissaire à l'évaluation ou encore conformément à la loi. Ces limites territoriales peuvent être modifiées par le ministère après examen du rapport préparé par la commission de l'administration locale à la demande des collectivités locales. Le récent document d'orientation politique marque une volonté d'apporter d'importants changements à cette structure – une commission de limites territoriales indépendante a été créée pour élaborer des propositions de réforme.

84. Ainsi qu'il a été mentionné, l'élément crucial de la nouvelle réforme consiste dans des changements structurels. La configuration des conseils de comté restera essentiellement inchangée. En réalité, ces conseils seront même renforcés en tant que « premiers éléments » de l'administration locale en Irlande (il y aura deux ou trois fusions entre un conseil municipal et celui d'un comté voisin).

85. Les 80 conseils de districts qui existaient en tant qu'« îles » au sein des comtés sont en voie d'être abolis et seront remplacés par de futurs « conseils de district municipal » (*MDC, Municipal District Councils*). Chaque comté comptera peut-être quatre ou cinq de ces MDC, et probablement moins en certains cas. Une forme de fusion sera réalisée entre les conseils de district existants et les circonscriptions électorales des conseils de comté, mais les MDCs disposeront de compétences propres. La réforme aura pour résultat essentiel que les MDC couvriront l'ensemble du territoire national (zones urbaines et rurales). La nouvelle configuration des MDCs sera établie sur la base d'un rapport par un comité statutaire indépendant des limites territoriales, qui mène actuellement un examen des circonscriptions électorales locales. Dans le cadre de cet examen, le comité sur les frontières a émis un appel public pour observations afin de donner aux membres des collectivités locales la possibilité de pouvoir contribuer à la configuration des districts municipaux.

86. La plus grande innovation prévue par le document politique est que les conseillers élus au sein des MDC seront aussi membres des conseils de comté. Cette solution permettra de remédier à la situation actuelle – antidémocratique – où les citoyens votent deux fois (pour le conseil de district et le conseil de comté), tandis que les populations rurales ne disposent que d'un vote. La modification des structures et du système électoral aura pour effet de réduire de 1 627 à approximativement 950 le nombre des sièges de conseiller.

87. De l'avis des rapporteurs, les changements structurels sont un élément positif de la réforme proposée, car ils apportent une solution à une situation inéquitable donnant deux voix aux populations urbaines là où les populations rurales n'en ont qu'une. Ils constituent en outre une simplification. On attend également de ces changements d'autres étapes importantes, telles qu'une plus grande subsidiarité, suppression des duplications et révision des limites territoriales, un meilleur équilibre de la représentation entre les zones urbaines et rurales et une réorganisation administrative et exécutive cohérente.

88. Pour plus de détail sur les structures régionales, voir la Section 3.9.

### 3.5. Relations entre autorités centrales et locales

89. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, l'administration locale irlandaise est jugée trop centralisée et la tendance ne changera probablement pas à court terme. Le principal argument du gouvernement central pour une dévolution limitée à court terme, est la confiance limitée dans la capacité des collectivités locales à fournir des services "standards" de haute qualité et l'optimisation des ressources.

90. Un autre argument souvent invoqué contre le transfert de nouvelles responsabilités aux collectivités locales est l'usage abusif, par certains élus locaux, de leurs compétences réservées et leur refus de prendre les décisions nécessaires pour le bon exercice de leurs fonctions légales et de lever des impôts (ce qui a entraîné le retrait ou la limitation, graduellement, de certaines compétences réservées des élus ces dernières années et leur transfert vers les directeurs administratifs municipaux

et de comté) ou parce que le gouvernement a considéré que certaines fonctions, de par leur nature, mériteraient d'être confiées à des agences spécialisées. Les élus locaux aimaient volontiers permis le transfert, aux directeurs administratifs municipaux et de comté, de leurs compétences en matière de perception des impôts et des redevances pour les services. Ils préfèrent en effet exercer les fonctions dont ils pensent qu'elles seront populaires auprès de leur électorat et laisser la plupart des décisions difficiles aux directeurs administratifs.

91. La réalité est évidemment plus nuancée. Il a été indiqué aux rapporteurs que le pouvoir central était aussi parfois inefficace pour le traitement des questions locales. La question de la collecte, en 2012, de la très impopulaire taxe foncière sur les ménages est à cet égard un exemple intéressant. Sur ce sujet, les autorités centrales et locales se reprochent mutuellement leur inefficacité. Il apparaît que le gouvernement a commencé à collecter cette taxe au niveau national. Il est devenu clair en cours de route que les ménages étaient réticents à payer cette taxe. Le taux de collecte était faible (par exemple 65 % à Cork), du fait de l'absence de motivation politique pour payer cet impôt de la part de citoyens qui avaient d'abord pensé qu'il irait aux collectivités locales mais s'étaient ensuite rendu compte que ce ne serait pas le cas. En outre, faute d'une base de données ou d'un registre des ménages, et en l'absence d'une loi sur le partage d'informations entre les organes de l'Etat, il était difficile de contrôler et de vérifier les abstentions. Le Gouvernement a décidé de déléguer la collecte de la taxe foncière sur les ménages aux collectivités locales, leur laissant ainsi la tâche difficile de collecter cet impôt dans un temps très limité (trois mois), avec le risque d'être critiquées pour leur inefficacité dans cette tâche.

92. En ce qui concerne le recouvrement de la redevance des ménages, le gouvernement explique qu'il a souhaité laisser les collectivités locales percevoir la taxe, par le biais d'un centre de services partagés (l'Agence de gestion des collectivités locales). Il a été demandé aux autorités locales de collecter cette charge en parallèle avec l'Agence. 70% des citoyens ont payé cette redevance au cours de l'année de son introduction et ces recettes ont permis le financement des collectivités locales (les recettes étant acheminés directement au Fonds des collectivités locales). Les collectivités attirent également l'attention des rapporteurs sur la valeur de cet exercice qui a permis la collecte de données (et le partage d'informations entre agences) sur l'immobilier résidentiel, ce dernier étant un élément essentiel pour la mise en œuvre de l'impôt foncier local en 2013.

### **3.6. Contrôle des collectivités locales**

93. Les décisions des organes publics, y compris les collectivités locales et régionales, peuvent être contestées (i) au moyen d'un recours devant un tribunal administratif et/ou (ii) une juridiction judiciaire et/ou (iii) par un contrôle juridictionnel ou (iv) par une plainte auprès du Médiateur. Aucune autorité administrative n'a le pouvoir de contester la manière dont les autorités locales exercent leurs fonctions, à l'exception de l'Agence de protection de l'environnement et du Médiateur.

94. La forme de contrôle la plus importante est d'ordre financier, du fait que les ministères (de Transport et celui de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale) fournissent aux collectivités locales une part importante de leur financement. Le gouvernement souligne que cette supervision est principalement liée à l'exécution des programmes publics nationaux par les autorités locales.

95. Le ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale a des pouvoirs spécifiques tels que le pouvoir de révoquer de leurs fonctions les membres des collectivités locales pour un certain nombre de motifs spécifiques énoncés à l'article 216 de la LGA de 2001 et de nommer un commissaire pour qu'il agisse en tant qu'autorité locale, bien que ce pouvoir a été utilisé très rarement, le cas le plus récent date il y a environ 25 ans. Cela étant, lorsque les autorités locales exercent leurs fonctions de planification, le ministère peut à tout moment leur imposer des lignes directrices.

96. Le Médiateur examine les plaintes relatives aux actes administratifs des collectivités locales et les plaintes portant sur le respect de la Partie 3 de la loi du 2005 sur le handicap, conformément à la loi de 1980 telle qu'amendée. Il n'a pas compétence pour les décisions relatives aux demandes en matière d'aménagement ou les décisions d'élus exerçant des fonctions réservées. Le Médiateur rend compte de son action devant la commission parlementaire mixte sur les investigations, la surveillance et les pétitions, qui s'occupent des questions liées aux plaintes concernant les collectivités locales. La commission peut entendre des témoins, convoquer des collectivités locales et formuler des

recommandations au gouvernement concernant une réparation ou éventuellement au parlement en vue d'une modification de la loi. Par exemple, le commissaire irlandais pour les langues (*an Coimisinéir Teanga*) a été invité à se présenter devant la commission lorsque les musées nationaux ne respectaient pas leurs obligations au titre de la loi de 2003 sur les langues officielles, faisant ainsi obstruction à la politique officielle de bilinguisme. Dans son rapport de 2011, le commissaire notait que 39,5 % des plaintes relatives à la langue concernaient des collectivités locales.

97. De l'avis des rapporteurs le contrôle et la réglementation des collectivités locales en Irlande sont globalement trop détaillés. Les instruments les plus importants sont des textes réglementaires édictés par les autorités centrales (habituellement rédigés de manière si précise qu'ils peuvent limiter les initiatives locales), des formes subtiles de contrôle telles que des notes, des commentaires et des explications sur la législation, l'inspection technique, les enquêtes du ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale et les restrictions ou « plafonnements » budgétaires. Le gouvernement central peut, en vertu de l'article 199, paragraphe 8a, de la LGA, annuler tout arrêté local qu'il juge « contestable » même si, il semble que l'annulation d'un arrêté local n'ait jamais eu lieu dans ce cadre.

98. Le gouvernement affirme qu'en pratique, aucun cas d'initiative locale ayant été indûment limitée par des instruments de l'administration centrale ne peut être recensé et que le ministère ne s'engage pas dans la micro-gestion des fonctions des autorités locales. Un grand nombre de conditions d'agrément spécifique, sanctions, etc. par le ministère ont été abandonnées au fil des 20 dernières années. En outre, il a été indiqué aux rapporteurs qu'au-delà de cette situation conforme à la Charte de ce point de vue, un nouveau programme d'assouplissement des contrôles et l'augmentation du pouvoir discrétionnaire locale viendront renforcer cet état de fait dans le cadre du Programme d'action.

99. Le gouvernement soutient également qu'il y a une responsabilité incontournable du ministère pour assurer la cohérence avec la politique du gouvernement et les obligations internationales, et l'optimisation des ressources dans les programmes des collectivités locales. Selon les rapporteurs, l'argument pour l'optimisation, cependant, contredit le principe de subsidiarité, en ce qu'il exprime une préférence pour le contrôle central de l'efficacité des programmes locaux.

### **3.7. Statut de la capitale**

100. Il n'existe pas de législation spéciale régissant le statut de Dublin en tant que ville capitale. La loi sur l'autonomie locale (Dublin) de 1993 avait prévu la réorganisation des collectivités locales dans la région de Dublin, y compris la création de trois nouveaux conseils de comté.

101. Les quatre collectivités locales de la région de Dublin utilisent leurs compétences légales pour coordonner leurs activités. L'Autorité des transports de Dublin a une obligation légale de coopération et de coordination sur les questions relatives aux transports.

102. Le fait que Dublin soit à la fois une capitale dotée de subdivisions et une région où vit un quart de la population du pays lui donne une position spécifique. Actuellement, le maire de Dublin est élu chaque année par le conseil municipal de Dublin parmi ses membres. Il appartient aux membres du conseil municipal de Dublin de décider de la reconduction du mandat d'un maire en poste pendant toute la durée du mandat du conseil.

103. De l'avis des rapporteurs, l'élection (directe ou indirecte) du maire pour un mandat, par exemple, de cinq ans renforcerait son pouvoir par rapport à celui du directeur administratif et permettrait une certaine continuité dans la mise en œuvre des objectifs à long terme. Un référendum sur cette question devrait avoir lieu en 2014.

### **3.8. Autonomie et liberté d'association**

104. Les collectivités locales ont le pouvoir général d'agir conjointement avec d'autres collectivités locales, mais ce pouvoir mentionné dans la loi sur les collectivités locales de 2001 n'est accompagné que de très peu de compétences propres. D'autre part, la section 10 de la loi de 2001 permet à une collectivité locale de conclure un accord avec une autre autorité locale qui permet à cette dernière d'exercer toute tâche entrant dans le champ de compétence de la première. La LGA reconnaît les associations professionnelles des collectivités locales.

105. Il convient aussi de souligner qu'en Irlande, la représentation des collectivités locales semble être faiblement structurée. Les associations irlandaises de collectivités locales n'agissent pas ensemble systématiquement et, en raison de leur fragmentation, ne disposent pas de ressources suffisantes pour leur permettre d'agir en tant qu'instances réellement représentatives, ni dans le pays ni à l'étranger.

106. La défense des intérêts de l'administration locale est par ailleurs fragmentée entre quatre organes représentatifs, qui ne communiquent pas toujours correctement et n'offrent pas un front uni face au Gouvernement, ce qui n'est sans doute pas la situation idéale dans un contexte de négociation. Les rapporteurs ont appris lors de la visite qu'au moment de la préparation du document d'orientation le ministère avait rencontré les associations (pour la plupart) séparément, ce qui ne leur a pas permis d'apporter une réponse concertée aux propositions de réforme. La position prise par la AMAI et l'ACCC envers les réformes en cours diffèrent considérablement; cependant, ils ont pu travailler ensemble sur certains aspects de la réforme (en particulier pour créer la liste de répartition des responsabilités entre les comtés et les districts municipaux).

107. Le Ministère de l'Environnement a informé les rapporteurs qu'un total de 16 engagements avait été annoncé depuis la prise de fonctions par le Ministre en mars 2011. La réforme des collectivités locales (propositions générales ou des aspects particuliers) aurait été l'élément principal de ces engagements. Le ministère a fait part de son intention de mettre en place un groupe de travail pour intégrer les membres des associations des collectivités locales dans le processus de mise en œuvre de la réforme de l'autonomie locale.

### **3.9. Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale**

108. Les rapporteurs ont entendu, de la part de sources diverses, qu'en Irlande « les gens pensent à l'échelle locale ou nationale, mais pas à l'échelle régionale ». Le rôle principal des régions semble être celui d'un outil pour « attirer » l'assistance financière des fonds de l'Union européenne.

109. Il y a huit régions de niveau NUTS-III en Irlande depuis 1994 : *Border, West, Midlands, Mid-East, Dublin, South-East, South-West* et *Mid-West*. Ce premier niveau ne dispose d'aucune compétence lui permettant de générer des revenus. Ces régions sont faibles et leur mandat est très limité. Elles sont gouvernées par des Autorités régionales composées de responsables politiques locaux issus des conseils municipaux et de comté de leur territoire. Leurs compétences sont les suivantes : examiner les plans de développement, préparer des lignes directrices sur l'aménagement régional et des stratégies économiques et sociales et encourager les collectivités locales à coordonner leurs activités et à agir conjointement lorsque cela est nécessaire, en particulier pour ce qui concerne l'adaptation au changement climatique. Elles n'ont aucun pouvoir réel pour mettre en œuvre une coordination. Elles dépendent de financements des conseils et du gouvernement central.

110. L'Irlande est aussi divisée en deux régions de niveau NUTS II aux fins des Fonds structurels de l'Union européenne : *Border Midland & Western (BMW)* et *Southern & Eastern (S&E)*. Deux assemblées régionales se composent d'élus des conseils municipaux et de comté. Elles sont chargées de promouvoir la prestation des services publics sur leur territoire, de gérer l'aide financière régionale de l'Union européenne et de contrôler l'impact général des programmes d'assistance de l'UE. Leurs ressources sont définies tous les sept ans.

111. Selon le nouveau document d'orientation politique, le nombre des autorités/assemblées régionales sera ramené à trois. Ce choix reflète en partie le fait que les autorités régionales n'ont que peu ou pas du tout de compétences et de fonctions directes et ne sont pas élues au suffrage direct.

112. La capitale Dublin est à la fois une région et un comté, sur le même espace géographique. Dublin compte à la fois un conseil municipal, trois conseils de comté (*Dún Laoghaire–Rathdown, Fingal* et *Dublin-Sud*) et une autorité régionale (Autorité régionale de Dublin) en charge de la coordination.

113. Il est à noter qu'en raison de l'incapacité du système d'aménagement à prévenir l'offre excédentaire de logements et de biens immobiliers entre 2003 et 2008, la loi de 2010 sur l'aménagement et le développement a introduit des exigences de procédures en faveur des autorités régionales, qui renforcent leurs compétences. Les collectivités locales peuvent être tenues de se plier

à la fois aux politiques nationales et régionales concernant l'aménagement du territoire et le changement climatique.

114. L'Association des régions d'Irlande a appelé à l'adoption d'un cadre législatif qui renforcerait les régions. Selon elle, un tel cadre contribuerait de manière déterminante au traitement de problèmes comme le chômage et l'exclusion sociale et permettrait d'optimiser les subventions au titre des programmes de l'Union européenne. Les régions pourraient en outre mettre en commun la prestation des services de transport, de traitement des déchets et des eaux usées, etc. Cependant, les échanges que nous avons eus avec nos interlocuteurs lors de la visite indiquent que cette question n'est pas une priorité en Irlande.

115. Les rapporteurs estiment qu'en Irlande le niveau d'administration régionale n'existe que de manière formelle. Les comtés restent le principal point de référence concernant l'administration locale et le nouveau document d'orientation politique ne change pas grand-chose à l'organisation des régions ni à leurs compétences.

116. Le Gouvernement a expliqué que, (en tenant compte, notamment, de l'absence d'identité régionale en Irlande et des attitudes à l'égard des structures régionales), il a décidé de conserver une dimension régionale dans le système de l'autonomie locale, sous réserve d'une consolidation structurelle importante, de la mise à jour de fonctions et de la rationalisation des arrangements opérationnels. En particulier, les instances régionales (assemblées régionales) vont, à l'avenir, exécuter une fonction étendue dans la formulation des stratégies spatiales et économiques régionaux, et tous les organismes concernés seront tenus par la loi de participer à ce processus et à adhérer aux stratégies adoptées dans l'exécution de leurs fonctions. Les nouvelles assemblées régionales auront également un rôle important dans le nouveau processus de contrôle de l'administration locale, y compris le rôle d'intermédiaire entre la politique du gouvernement central et les stratégies et programmes des collectivités locales. La plupart des fonctions régionales existantes, y compris le rôle des assemblées régionales dans le cadre des programmes de l'UE, seront conservées, mais mises à jour à la lumière de l'expérience acquise à ce jour. Les nouvelles structures régionales seront également utilisées pour l'adoption de stratégies dans des secteurs autres que le secteur spatial / économique. Il y a déjà des indications que les nouvelles régions serviront de base pour l'élaboration de stratégies pour des secteurs tels que la gestion des déchets et la gestion des bassins hydrographiques.

#### **4. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE**

##### ***Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale***

###### **Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

117. La Charte a été ratifiée le 14 mai 2002, accompagnée d'une déclaration selon laquelle l'Irlande entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : les conseils de comté, les conseils municipaux et les conseils de district.

118. La protection constitutionnelle des collectivités locales n'a pas changé pendant la période évaluée et demeure relativement faible.

##### ***Article 3 – Concept de l'autonomie locale***

###### **Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel 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.

119. On ne peut pas considérer qu'en Irlande les collectivités locales gèrent une part importante des affaires publiques, si on les compare à leurs homologues d'autres pays d'Europe. Les interlocuteurs que les rapporteurs ont rencontrés lors de la visite ont exprimé leur scepticisme quant à la possibilité que le nouveau document d'orientation accorde un nouveau rôle aux collectivités locales en matière d'éducation, de santé, de protection sociale, de transports publics ou de police, tous ces domaines étant encore essentiellement administrés par les ministères ou autres organes nationaux.

120. Depuis la précédente recommandation du Congrès, aucune compétence nouvelle n'a été transférée aux collectivités locales. En réalité, c'est l'inverse qui s'est produit : l'exemple de la centralisation de la gestion de l'eau a été mentionné lors de plusieurs rencontres. Il a été indiqué aux rapporteurs que, s'il y avait eu un transfert de compétences, il s'était produit dans le sens inverse, c'est-à-dire du niveau local vers le niveau national. Toutefois, ainsi qu'il est indiqué dans la Section 3.1.3, le document d'orientation de 2012 pourrait ouvrir la voie dans un avenir proche à une certaine part – limitée – de délégation et de décentralisation. Le gouvernement, à travers son Programme d'action, vise à réaliser une extension à long terme du rôle des collectivités locales, en particulier, en créant un socle de confiance et de crédibilité, qu'il espère voir se consolider avec les améliorations attendues dans le plan d'action, notamment en matière d'administration locale, de la finance, la gouvernance et les structures.

#### **Article 4 – Portée de l'autonomie locale**

##### **Article 4 – Portée de l'autonomie locale**

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

121. De l'avis des rapporteurs, ce principe n'est pas convenablement respecté en Irlande, en particulier pour ce qui concerne la latitude et la consultation. De même, le principe de subsidiarité n'est pas suffisamment incorporé dans le système juridique irlandais. Le principe de l'excès de pouvoir limite le droit des collectivités locales de gérer leurs affaires sous leur propre responsabilité (la LGA de 2001 a en partie amélioré la situation, mais de manière insuffisante).

122. Les représentants des collectivités locales ont fourni plusieurs exemples de domaines qui devraient, en vertu des principes de la Charte, relever pleinement de la décision des conseils locaux, mais pour lesquels le pouvoir central possède de vastes compétences de réglementation, de supervision et d'annulation. La latitude des collectivités locales est aussi fortement circonscrite du fait de l'utilisation, par le pouvoir national, de réglementations, de directives et d'instruments réglementaires et par l'obligation fréquente pour les collectivités locales d'obtenir l'approbation préalable des décisions (voir, par exemple, les informations sur les finances publiques locales).

123. Comme déjà indiqué, l'application du principe de l'ultra vires aux fonctions des collectivités locales a été considérablement assouplie et une large gamme de contrôles centraux et les exigences d'approbation préalable ont déjà été abandonnées ou réduites (y compris diverses questions énumérées dans le tableau 2 du chapitre 4 de la Programme d'action). Plus important encore, il a été décidé d'étendre les pouvoirs discrétionnaires locaux à un certain nombre de fonctions des collectivités locales, comme indiqué dans le Programme d'action. Le gouvernement affirme également que l'application du principe de subsidiarité sera renforcée dans le cadre des nouvelles structures, où

un nombre important de fonctions seront effectuées sur une base entièrement dévolue au niveau du district, sans référence au niveau du comté.

124. La présidence de la Cour suprême a précisé la situation, à l'intention des rapporteurs, dans un commentaire écrit qui indique ce qui suit : « Cependant, l'article 4.1 de la Charte dispose que les compétences de base des collectivités locales doivent être fixées par la Constitution ou par la loi. En Irlande, ces compétences sont énoncées dans la législation. Celles des conseils locaux se limitent aux compétences que la législation leur permet d'exercer. »

125. Ce même document détaille aussi plus précisément les relations entre le directeur administratif et les conseillers, à l'aide d'un exemple révélateur : « ... la plupart des compétences des conseils locaux sont assurées par un fonctionnaire appelé 'directeur administratif municipal'. Les conseillers peuvent ordonner au directeur administratif d'accomplir un acte. Si celui-ci n'accomplit pas l'acte en question, les conseillers peuvent le poursuivre devant un tribunal conformément à une motion votée par le conseil. L'article 240 de la LGA de 2001 dispose que les conseillers élus peuvent adopter une résolution exigeant l'exécution de toute mesure particulière ou action mentionnée expressément dans la résolution et que la collectivité locale ou le directeur administratif peut légalement accomplir ou faire accomplir ou mettre en œuvre en application des fonctions exécutives de la collectivité locale. Il doit s'agir d'une mesure que le directeur est légalement autorisé à mettre en œuvre. Cette compétence a été examinée par la Cour suprême dans l'affaire *P & F Sharpe Limited c. le conseil du comté de Dublin* [1989] IR 701. Une autre affaire (*East Wicklow Conservation Community Limited c. le conseil de comté de Wicklow et Treacy* [1997] 2 ILRM 72) illustre le rôle du directeur administratif. Ce conseil souhaitait créer une décharge et a chargé des consultants de trouver le site le plus approprié. Après réception du rapport des consultants, les conseillers ont adopté une résolution rejetant leur proposition. Le directeur a confirmé qu'il ne prévoyait pas de se conformer à la résolution des conseillers. Il considérait être tenu légalement de fournir un lieu pour le dépôt des déchets domestiques collectés par le conseil. En Haute Cour, le juge Costello a considéré que le directeur n'était pas tenu de se conformer à la résolution du conseil du fait de l'obligation légale de mener les travaux en question. Lors du recours devant la Cour suprême, le juge Blaney a confirmé cette décision ».

126. Aucun système normalisé de consultations régulières entre le pouvoir central et les collectivités locales n'a été mis en place concrètement. Le droit irlandais ne contient aucune disposition générale affirmant le principe d'une consultation ou le droit pour les collectivités locales ou leurs associations d'être consultées par le pouvoir central. Cependant, il est à noter que le droit irlandais contient de nombreuses dispositions spécifiques qui prévoient la consultation des collectivités locales dans des cas précis.

127. Le processus de préparation du « Programme d'action » offre à cet égard un exemple intéressant. D'après les informations fournies par divers interlocuteurs, des réunions publiques ont été organisées par le ministère, un questionnaire a été adressé aux collectivités locales, avec un délai de deux semaines pour y répondre, et le ministre a rencontré les diverses associations séparément. Les réponses au questionnaire ont été analysées par un organisme externe et prises en compte dans le Programme d'action.

128. Le maire de Dublin a indiqué aux rapporteurs qu'il n'avait pas été consulté sur la décision de créer une autorité centrale de l'eau et de transférer cette compétence du niveau local au niveau central. Les autorités de Dublin avaient semble-t-il proposé d'apporter plusieurs changements à la législation en vigueur, dont aucun n'a été mentionné ou incorporé dans le document d'orientation. Le gouvernement a expliqué qu'un vaste processus de consultation publique avait été mené en 2012 sur le projet de réforme du secteur de l'eau. La société Irish Water a été établie en tant que société d'État indépendante. Ces explications diamétralement opposées sont révélateurs des problèmes liés aux procédures de consultation en Irlande.

129. Cela étant, tous les interlocuteurs confirment que la qualité des processus de consultation s'est améliorée entre la visite de la délégation du Congrès en octobre 2012 et la visite de suivi en mai 2013.

## **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

130. La modification des limites territoriales peut être une initiative des collectivités locales, mais aussi du pouvoir central. D'après l'article 61. – (1) de la LGA : après examen d'un rapport de la commission de l'administration locale concernant les limites territoriales d'une collectivité locale, le ministère peut modifier par un arrêté les limites territoriales du comté, de la ville ou du district en question.

131. La loi prévoit en principe une consultation préalable à la modification, mais cette consultation peut dans la pratique n'être que de pure forme. La loi ne prévoit pas de référendum en cas de modification des limites territoriales, mais autorise cependant la tenue de plébiscites sur un nombre très limité d'autres questions locales (comme la modification d'un nom de lieu, etc.). La loi qui régit la modification des limites territoriales des collectivités locales [article 29 du LGA 1991 et le Règlement des pouvoirs locaux (Altération des frontières) 1996 (SI n ° 217)] contient des dispositions prévoyant la consultation du public. Ces procédures de consultation comprennent la publication des annonces dans les journaux, la possibilité de commentaires des personnes intéressées (qui doivent être pris en compte) et l'accès du public au texte concerné.

132. Les collectivités locales affirment qu'il n'y a pas eu suffisamment de consultations, telles qu'elles sont prévues à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte (en temps utile et de façon appropriée), au sujet de la nouvelle structure territoriale proposée dans le « Programme d'action », que ce soit avec les citoyens, les conseillers ou les associations. Le ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale soutient au contraire que des consultations ont bien eu lieu. Les rapporteurs notent que l'absence de procédure institutionnalisée et la fragmentation des associations représentatives des collectivités locales doivent avoir contribué à engendrer cette situation peu satisfaisante.

133. Le ministère a informé les rapporteurs qu'une Commission de délimitation des circonscriptions électorales a été récemment mise en place pour faire des recommandations sur les limites des circonscriptions électorales dans le contexte des résultats du recensement de 2011 et le Programme d'action. Le Comité a été invité à rendre compte plus tard en mai 2013. Le Comité a émis un appel d'offres public pour les soumissions dans le cadre du processus d'examen.

## **Article 6 – Autorités administratives**

### **Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales**

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

134. La LGA de 2001 a considérablement renforcé le droit des collectivités locales de déterminer leurs propres structures internes (article 158-1), mais dans les faits l'effectif du personnel des collectivités locales restent fortement déterminé par les limites financières instaurées par le pouvoir central.

135. Le statut du personnel (par exemple les exigences de qualification) des collectivités locales est dans une large mesure déterminé au niveau national. Les barèmes de rémunération de la plupart des personnels des collectivités locales sont fixés au niveau national au moyen d'un mécanisme de négociation structurée entre l'Agence des services de gestion de l'administration locale (représentant le gouvernement et les directeurs de comté) et les syndicats. Depuis plusieurs années, les barèmes de rémunération ont diminué afin de prendre en compte les besoins de financement nationaux et, en partie, en raison de la demande croissante d'une plus grande efficacité concernant les dépenses publiques en général. En mars 2012, la rémunération des personnels des collectivités locales s'élevait

à 28 765 euros, au lieu de 37 243 euros à la mi-2008, ce qui serait acceptable, en tenant compte des contraintes économiques d'ordre plus large et la nécessité de réaliser des économies à tous les niveaux de gouvernement.

### **Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

#### **Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 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.

136. La LGA de 2001 a fortement amélioré le statut des élus locaux, mais certains obstacles existent encore. La LGA définit clairement le code de conduite qui leur est applicable ainsi que les incompatibilités.

137. Ainsi qu'il est indiqué à la Section 3.2.5, la plupart des conseillers travaillent pour les collectivités locales à temps partiel et reçoivent une indemnité financière. Cependant, aucune législation ne contient de règles imposant aux employeurs privés d'accorder du « temps libre » aux élus pour participer aux affaires locales. Cette situation empêche de nombreux employés du secteur privé de se porter candidats aux élections locales.

### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

#### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

138. L'adoption de la LGA et les modifications ultérieures de la législation n'ont pas permis de diminuer le haut niveau de contrôle exercé, sous des formes diverses, par le pouvoir central sur les activités des collectivités locales (un chiffre pour s'en convaincre : le mot « ministre » apparaît 461 fois dans la LGA).

139. Le contrôle administratif de l'administration locale est détaillé ; en d'autres termes, le pouvoir national continue d'intervenir fortement dans les processus décisionnels locaux. Dans ses réponses écrites aux questions posées par les rapporteurs, le ministère a affirmé ce qui suit :

« Lorsque des responsabilités sont confiées aux collectivités locales, leur exercice est occasionnellement soumis au contrôle et à la supervision de ministères au niveau national, en vue :

- de garantir la cohérence (par exemple en termes de normes et de niveau des services) des programmes et dispositifs à l'échelle du pays ;
- d'assurer un contrôle de l'impact financier des activités des collectivités locales ;
- de permettre au Gouvernement de suivre l'état d'avancement des programmes et des activités au niveau des collectivités locales ;
- de veiller au bon respect des objectifs nationaux et des obligations internationales.

Par exemple, la sanction spécifique du ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale est requise dans certains cas spécifiques – tels que l'emprunt et le prêt – qui sont énoncés dans la LGA de 2001. Dans le contexte actuel de grandes difficultés

économiques, ce ministère a dû introduire des contrôles et un suivi supplémentaires de la gestion financière en lien avec les dépenses des collectivités locales. »

140. On peut citer d'autres exemples de cette approche « interventionniste » :

- Le gouvernement central peut encore, en vertu de l'article 199, paragraphe 8a, de la LGA, annuler tout arrêté local qu'il juge « contestable », même si le cas ne s'est jamais présenté.
- D'après l'article 212 de la LGA, le ministre peut décider de toute investigation publique locale qu'il juge nécessaire ou souhaitable (a) au titre de l'article 216(1) (a) ou des fonctions qui lui sont conférées par tout autre texte, ou (b) en lien avec l'exercice des fonctions de toute collectivité locale. Le ministère a indiqué que la Section 20 de la LGA (dont l'article 212 fait partie), qui établit les dispositions en matière de demandes publiques locales, n'est pas encore entrée en vigueur. Ladite Section 20 avait pour but de remplacer un certain nombre de dispositions existantes de la législation sur l'autonomie locale, dont l'article 83 de la LGA 1941 (qui reste en place) était une disposition clé. L'article 83 permet, en effet, au Ministre de nommer une personne pour mener une enquête locale « aux fins de l'un des pouvoirs qui lui sont conférés ». Ce pouvoir a été envisagé pour suivre les cas dans lesquels les compétences d'une collectivité locale n'ont pas été dûment et effectivement exécutées. Il n'a été utilisé que dans des circonstances très exceptionnelles.

141. Comme indiqué précédemment, le nouveau « Programme d'action » comporte le risque, s'il était mis en œuvre en l'état, d'augmenter encore le niveau de contrôle, par la mise en place d'un Office national de surveillance chargé de contrôler l'efficacité et l'efficacités des collectivités locales, en particulier le respect par celles-ci des objectifs et politiques du pouvoir national. Cela dépendra du statut final de l'Office qui devrait fonctionner indépendamment du ministère. Le ministère fait valoir que l'objectif principal de l'Office ne sera pas la supervision directe des pouvoirs locaux mais une fonction d'attestation des performances des collectivités locales et de leur cohérence avec la politique du gouvernement. Le gouvernement assure que les autorités locales seront des acteurs importants de ce processus.

142. Le problème spécifique qu'il convient de souligner ici tient au nombre relativement élevé des cas où les questions d'administration locale ont été soulevées dans des tribunaux en lien avec les services assurés par les conseils locaux et la loi applicable à ces services. Par exemple, dans l'affaire Brady c. le conseil du comté de Cavan [2000] 1 ILRM 81, le requérant demandait qu'une ordonnance soit prise à l'encontre du conseil local afin de l'obliger à entretenir convenablement les routes relevant de sa responsabilité, en dépit de l'argument du conseil selon lequel une telle action ne lui laisserait pas suffisamment de ressources pour assumer ses responsabilités dans d'autres domaines tels que le logement public ou les équipements d'évacuation des eaux usées. A la majorité, les membres de la Cour suprême ont rejeté ce recours, fondant leur décision sur le fait que le conseil n'avait pas les moyens de respecter cette ordonnance et que rien ne permettait de savoir si le pouvoir central l'aurait aidé. Cette affaire concernait une collectivité locale pauvre à laquelle il aurait fallu vingt-deux ans pour restaurer convenablement l'ensemble de sa voirie. Un autre aspect du jugement concerne la séparation des pouvoirs entre le système judiciaire et le pouvoir législatif, qui est établie par la Constitution. Le rôle des tribunaux n'est pas de prendre des décisions politiques ni d'indiquer comment les fonds publics doivent être dépensés. Ces questions sont du ressort du pouvoir législatif.

143. Un autre moyen de contrôle est celui exercé par les citoyens qui estiment avoir été traités de manière inéquitable et qui peuvent aussi adresser au Médiateur une plainte à l'encontre de collectivités locales. Le Médiateur peut examiner les plaintes portant sur la manière dont le personnel des collectivités locales exerce ses fonctions exécutives et administratives ordinaires, y compris les cas de retard ou de non-exécution d'un acte.

### **Article 9 – Ressources financières**

#### **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. |
| 2 | Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.   |

- |   |   |
|---|---|
| 3 | Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.   |
| 4 | Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.  |
| 5 | La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.   |
| 7 | Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.  |
| 8 | Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.  |

144. De l'avis des rapporteurs, il peut difficilement être affirmé que ces dispositions sont pleinement respectées. Le système de calcul des coûts réels de l'ensemble des fonctions « propres » et « déléguées » des collectivités locales ne fonctionne pas correctement et les litiges sur le niveau de financement approprié ne reposent sur aucun élément objectif. Fait relativement surprenant, les collectivités locales et leurs associations n'ont dans l'ensemble pas souvent déploré un éventuel sous-financement ou une latitude limitée en matière de gestion financière.

145. Les revenus des collectivités locales ont considérablement diminué pendant la crise économique après 2008. Il semble que, pour l'instant, cette baisse n'a eu aucune incidence sur la qualité des services publics locaux, même si plusieurs autorités locales affirment souffrir d'une situation financière qui ne sera plus viable à moyen ou à long terme.

146. Le ministère considère, concernant le lien entre les responsabilités et les ressources des collectivités locales, qu'en adoptant un budget approprié pour répondre aux besoins identifiés, les collectivités locales disposent d'une capacité satisfaisante à se doter des ressources financières dont elles ont besoin pour remplir leurs fonctions.

147. Plusieurs collectivités locales se trouvent actuellement dans une situation financière très difficile. Certaines sources de revenus – comme les redevances sur les projets immobiliers – ont pour ainsi dire disparu ; les subventions du pouvoir central ont été réduites ; les collectivités locales ont été invitées à geler les taxes locales sur les biens commerciaux. Lors de la visite, les rapporteurs ont eu le sentiment que les économies réalisées par le secteur public ne l'étaient pas de manière proportionnée. Le Gouvernement, dans sa réponse écrite aux rapporteurs, défend un point de vue différent, affirmant que les collectivités locales disposent en 2012 d'un financement suffisant pour proposer à leur population un niveau raisonnable de services locaux<sup>14</sup>.

148. On ne peut pas considérer que le système irlandais des finances publiques soit suffisamment diversifié et évolutif pour lui permettre de suivre l'évolution du coût des tâches locales. Les collectivités locales administrent un impôt local et divers impôts commerciaux et peuvent percevoir des redevances sur les services locaux. Les municipalités de petite taille et les plus faibles économiquement, en particulier, dépendent excessivement des subventions du pouvoir central.

149. La nouvelle taxe foncière qui devrait être mise en place est en train de modifier légèrement la situation en ce qui concerne les finances locales. Il est prévu que les collectivités locales auront le

<sup>14</sup> « Les subventions à vocation générale allouées aux collectivités locales en 2012 s'élèvent à 651 millions d'euros. Cependant, le ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale a dû prélever 15,7 millions d'euros sur ce montant en raison du niveau de conformité pour le versement de la taxe foncière sur les ménages, au troisième trimestre 2012. En outre, les collectivités locales continueront de retenir les déductions portant sur les pensions en 2012, et de percevoir le revenu de l'impôt de 200 euros sur les résidences secondaires privées. Les collectivités locales disposeront ainsi en 2012 d'un financement suffisant pour fournir un niveau raisonnable de services locaux à leur population. »

droit de modifier les taux dans un intervalle donné ; partant, on s'attend à ce que cette taxe établisse un meilleur lien entre les recettes et les dépenses locales (même si elle sera gérée au niveau central). L'intention du gouvernement est d'allouer 80% des revenus aux collectivités qui les génèrent, tandis que 20% seront affectés aux autres collectivités via le mécanisme de péréquation – ce qui sera presque impossible étant donné la situation économique actuelle en Irlande.

150. Les directeurs financiers locaux ont indiqué que le degré de latitude concernant la manière de dépenser les recettes était strictement limité : environ 90 % des revenus doivent être utilisés pour couvrir des coûts « fixes ». En outre, ainsi qu'il a été dit précédemment, le système de péréquation reste abscons pour presque tous les acteurs de l'administration locale.

151. Concernant l'emprunt par les collectivités locales, la LGA (article 106) dispose qu'une collectivité locale peut emprunter de l'argent de toute manière qui lui semble opportune pour l'exercice efficace de ses fonctions. Cependant, une collectivité locale ne peut emprunter en vertu de cet article qu'avec l'aval du ministère compétent.

152. L'Irlande a enregistré en 2002 un déficit des administrations publiques. Dans le cadre du budget 2004, alors que de nouveaux déficits étaient anticipés, le Gouvernement a plafonné à 200 millions d'euros la contribution du secteur de l'administration locale à la détérioration de la dette publique pour une année donnée. Ce plafond de 200 millions d'euros a été réaffirmé en 2009 lorsque le ministère a rappelé l'importance de maîtriser la contribution du secteur de l'administration locale à la dette publique et mis en place une série de mesures spécifiques visant à garantir que les chiffres effectifs annuels restent en-dessous des 200 millions d'euros.

### **Article 10 – Droit d'association**

#### **Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.                         |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

153. Différentes parties de la LGA réglementent le droit des collectivités locales de s'associer entre elles et de coopérer.

154. Son article 85 dispose que deux collectivités locales peuvent conclure un accord aux termes duquel l'une d'elle exerce une fonction pour le compte de l'autre. L'article 86 dispose que deux collectivités locales ou davantage peuvent conclure des accords pour l'exercice conjoint d'une de leurs fonctions. L'article 87 prévoit l'adoption, par le ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale, d'une réglementation obligeant les collectivités locales à conclure un accord pour qu'une d'elles puisse exercer les fonctions d'une autre.

155. Enfin, l'article 225 de la LGA réglemente comme suit le droit d'association des collectivités locales :

« ...

(2) Une collectivité locale peut être membre d'une association de collectivités locales.

(3) Une association de collectivités locales peut mener toutes les activités nécessaires pour représenter les intérêts collectifs des collectivités qui en sont membres, et notamment :

(a) la conduite de recherches et d'études diverses,

(b) la promotion de l'éducation et de la formation,

(c) la mise à disposition d'un soutien politique et d'autres formes d'assistance aux collectivités qui en sont membres, sur toute question ayant trait à l'administration locale,

(d) la communication d'observations au ministère ou à d'autres autorités publiques concernant ces questions.

(4) Une association de collectivités locales doit conduire ses activités conformément à ses statuts et autres règles de procédure (quelle que soit leur appellation). »

156. Cette partie de la LGA prévoit aussi la reconnaissance légale des associations représentatives des collectivités locales.

157. D'après le ministère, on trouve dans l'ensemble du pays des exemples de coopération entre collectivités locales permettant à la fois des gains d'efficacité et une amélioration des services aux usagers. Dans son programme de réforme de l'administration locale, une des initiatives importantes est celle des Services partagés, qui offrira un mécanisme utile pour réaliser des économies sur les coûts administratifs par-delà les limites territoriales entre les collectivités locales, sans effet dommageable pour les services de première ligne. Le ministère prévoit des économies qui pourraient atteindre environ 10 à 15 % des coûts de référence. Les domaines prioritaires envisagés sont la gestion régionale partagée des rémunérations, les procédures intégrées de passation de marchés, les transferts de ressources humaines et les services à la clientèle/d'appui en matière de TIC. La réorganisation de ces fonctions « d'appui » donnera aux collectivités locales l'occasion de gérer à la fois leurs personnels et leurs actifs d'une manière plus économique sur le long terme.

### **Article 11 – Protection légale des collectivités locales**

#### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

158. En Irlande, un recours existe, mais on ne connaît pas de cas où il aurait été utilisé dans la pratique. Il est très rare qu'une collectivité locale conteste un acte d'une autorité supérieure (ou une loi nationale) devant un tribunal.

159. En vertu de la Constitution, le contrôle juridictionnel est une compétence de la Haute Cour et de la Cour suprême. L'article 34.3.2 de la Constitution dispose ce qui suit :

« Sauf si le présent article en dispose autrement, la juridiction de la Haute Cour s'étend à la question de la validité de toute loi au regard des dispositions de la présente Constitution, et une telle question ne peut être soulevée (dans des conclusions, un argument ou de toute autre manière) devant aucune juridiction, établie par le présent article ou quelque autre article de la présente Constitution, autre que la Haute Cour ou la Cour suprême. »

160. Par conséquent, une collectivité locale pourrait contester la constitutionnalité d'une loi adoptée par l'Oireachtas en vertu de l'article 34.3.2, mais une telle action est hautement improbable. En théorie, elle pourrait aussi demander le contrôle juridictionnel d'actes d'une autorité supérieure telle qu'un ministère si, par exemple, il est supposé que le ministère en question n'a pas respecté des procédures équitables lors d'une décision.

### **Article 12 – Engagements – réserves formulées par les Etats, le cas échéant**

#### **Article 12 – Engagements**

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de

l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

161. La Charte a été ratifiée par le Dáil Éireann le 20 mars 2002 et l'instrument de ratification (comprenant les déclarations) a été déposé par l'Irlande le 14 mai 2002, le traité étant entré en vigueur pour l'Irlande le 1er septembre 2002. La déclaration jointe à l'instrument de ratification indiquait ce qui suit : « L'Irlande se considère comme liée par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte » (dispositions de fond de la Charte) et « l'Irlande entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories aux collectivités suivantes : les conseils de comté, les conseils municipaux et les conseils de district. »

162. Le Congrès a présenté dans un mémorandum son point de vue sur la situation des Etats dualistes – dont l'Irlande – en lien avec la Charte, lors de la 21e Session de la Chambre des pouvoirs locaux, le 28 septembre 2011. Le Congrès reconnaît que l'Irlande est un Etat dualiste et que la Charte n'a donc pas d'effet direct au sens où elle ne s'applique pas directement dans son droit interne en l'absence d'un autre instrument légal.

163. Sur l'effet contraignant de la Charte, ce mémorandum indique ce qui suit :  
 « 32. La Charte a été conçue comme un instrument à effets obligatoires. On entend par effets obligatoires des engagements de droit international (non des obligations de droit interne). Les pays qui signent et ratifient la Charte s'engagent à respecter la Charte dans le sens de la non adoption à l'avenir des dispositions de lois internes qui seraient en conflit avec la Charte, mais aussi dans celui de devoir modifier des dispositions qui seraient contradictoires avec la Charte. »

164. De l'avis des rapporteurs, le contenu de la LGA de 2001 répond partiellement à l'engagement attendu de l'Irlande d'adopter dans son droit interne tous les principes énoncés dans la Charte, mais aucun autre effort n'a été fait pour harmoniser ou modifier toutes les dispositions de la législation nationale encore en conflit avec la Charte après 2001. Les rapporteurs considèrent qu'il n'y a pas de "conflit" direct entre la législation irlandaise et les dispositions de la Charte, bien qu'il existe des lacunes importantes dans cette législation.

165. Les rapporteurs se félicitent de la publication du document de stratégie « *Putting People First* » en octobre 2012. Ce document réinvente, pour ainsi dire, les questions de démocratie locale en Irlande, après plus d'une décennie de proclamations non réalisés (tous les points importants de ce document sont discutés dans les différents chapitres de ce rapport). Un programme législatif conséquent est attendu en 2013 concernant les collectivités locales, pour pouvoir mettre en œuvre les réformes de grande ampleur énoncées dans le Programme d'action. A supposer que les propositions législatives seront adoptées par le Parlement, une meilleure représentation de l'esprit de la Charte au sein de l'administration publique irlandaise est à prévoir.

166. Certaines des recommandations formulées en 2001 sont encore valables : ainsi, on ne peut toujours pas considérer que les collectivités locales d'Irlande peuvent « régler et gérer (...) une part importante des affaires publiques » ; le principe de subsidiarité n'est toujours pas une priorité dans l'attribution des responsabilités publiques. La latitude des collectivités locales reste fortement circonscrite par l'utilisation de textes et d'instruments réglementaires en complément de la législation, et par la nécessité d'obtenir l'aval ou l'accord préalable du gouvernement national pour de nombreuses activités. La consultation des collectivités locales concernant les nouvelles législations ou les décisions financières n'est pas systématique. Les collectivités locales ne disposent pas de ressources adéquates ou suffisamment diversifiées, et proportionnées à leurs responsabilités. Les subventions spécifiques ou affectées à une destination donnée représentent encore une part importante des transferts du pouvoir central.

167. Les rapporteurs ont eu l'occasion d'évoquer avec le ministre, M. Hogan, la signature et la ratification éventuelles de divers instruments juridiques du Conseil de l'Europe ayant trait à la démocratie locale, tels que le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

168. Les rapporteurs ont été informés qu'il est prévu de prendre en considération la question de la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale dès que possible, dans le contexte de la mise en œuvre du Programme d'action. En ce qui concerne la signature de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, il a été dit aux rapporteurs que l'Irlande est d'avis que l'octroi des droits et modalités séparés et distincts aux nouveaux arrivants serait contraire à la politique nationale de l'Irlande, qui est en conformité avec les Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne, établis par le Conseil de l'UE et les gouvernements des États membres en 2005. Par conséquent, il n'y a pas de développement à attendre sur ce dernier point.

## 5. CONCLUSIONS

169. Les rapporteurs se félicitent des changements importants réalisés par la République d'Irlande depuis la précédente mission de suivi (et en particulier pour l'adoption de la loi de 2001 sur l'administration locale). Le pays fait preuve d'une volonté d'aller d'un système presque entièrement centralisé vers un certain niveau de décentralisation, même si, pour des raisons historiques et politiques, les réformes de décentralisation sont difficiles à proposer et à mettre en œuvre. Le Programme d'action adopté en octobre 2012 prévoit un engagement clair de la part du gouvernement d'étendre le rôle des collectivités locales. Il s'agit d'un effort global ayant un potentiel de grande envergure.

170. Il est également à souligner que les collectivités locales d'Irlande, en dépit de divers problèmes structurels et financiers, ont un lien fort avec leurs citoyens et proposent des services satisfaisants.

171. Le cadre juridique de base des collectivités locales, et en partie des collectivités régionales, est maintenant établi ; toutefois, de l'avis des rapporteurs, on peut difficilement considérer que ce cadre soit pleinement conforme à la Charte. Certains principes de la Charte ne sont pas suffisamment respectés, tant en droit que dans les faits. La législation ne reflète pas convenablement l'importance du principe de subsidiarité. Les rapporteurs encouragent le gouvernement à réviser leur législation afin de veiller à ce que le principe de subsidiarité soit inscrit et garanti dans la loi et de promouvoir ce principe essentiel en pratique dans le système de l'administration publique irlandaise.

172. La protection constitutionnelle de l'autonomie locale est relativement faible. La Constitution reconnaît le rôle de l'administration locale mais limite son champ d'action aux compétences et fonctions conférées par la loi. Pour ce qui concerne le champ d'application de l'autonomie locale, l'Irlande ne respecte pas le principe selon lequel les collectivités locales doivent avoir toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de la compétence locale. Les conseils locaux ne peuvent exercer que les compétences et responsabilités prévues par la loi. La plupart des compétences des conseils locaux sont exercées par un fonctionnaire appelé « directeur administratif » municipal ou de comté, dont la position vis-à-vis des élus est mal définie.

173. Concernant l'étendue et la structure des compétences et responsabilités des collectivités locales et régionales, un important effort de décentralisation est encore attendu par les collectivités locales en matière de délégation des compétences pertinentes et d'indépendance financière du niveau local mais aussi régional.

174. Le Programme d'action, bien que favorable – sur le principe – à la décentralisation, ne paraît pas proposer beaucoup de mesures concrètes dans ce sens. Les rapporteurs regrettent que certaines des mesures proposées aillent, en réalité, dans le sens opposé (par exemple la centralisation des services des eaux). Le programme d'action prévoit l'attribution de certaines compétences supplémentaires importantes aux collectivités locales, en particulier sous la forme d'entreprises locales, développement local et économique, mais la dévolution d'autres services typiquement locaux reste un objectif à long terme dans le texte.

175. Le Programme d'action contient un engagement clair visant une expansion de grande envergure des compétences des collectivités locales à l'avenir. Le gouvernement fait valoir qu'il fournit un cadre réaliste pour y parvenir, mais en même temps il reconnaît la difficulté d'y parvenir à cet égard. Mais toutes les autres parties prenantes ne sont pas de la même opinion : les élus locaux se sentent prêts à recevoir un niveau plus élevé de responsabilités.

176. Les rapporteurs s'inquiètent aussi du fait que les consultations avec les collectivités locales et leurs associations ne sont pas systématiques et sont insuffisamment réglementées pour permettre à ces dernières d'apporter leur contribution à la réforme proposée. Les mécanismes de consultation des collectivités locales et régionales sur les questions qui les concernent directement devraient être définis de manière plus détaillée dans la législation et, surtout, du point de vue de leur mise en œuvre avec des règles claires conformes aux dispositions de l'Article 4 par. 6 de la Charte concernant la consultation « en temps utile » et « de façon appropriée ».

177. La coopération limitée et les divergences de vues entre les associations de collectivités locales et régionales ne jouent pas en faveur d'un haut niveau d'autonomie des municipalités et des régions dans les limites de la loi. Les rapporteurs invitent les collectivités locales à débattre de l'intérêt de mettre en place une procédure ou un organe qui réunirait sous un même toit toutes les associations qui les représentent de manière à ce qu'elles puissent concevoir des stratégies et défendre leurs intérêts communs. La fusion des associations proposées par le Programme d'action est très encourageante à cet égard.

178. Le statut des élus locaux est insuffisamment détaillé dans la législation générale (Code du travail). En conséquence, il est plus difficile pour les personnes appartenant à certains groupes sociaux (en particulier les employés du secteur privé) de devenir conseillers.

179. Le contrôle administratif du pouvoir central sur les activités des collectivités locales reste extrêmement développé, de sorte qu'il est difficile d'affirmer que les compétences confiées aux collectivités locales sont pleines et entières. Le programme d'action devrait conduire à un nouvel assouplissement en la matière. Toutefois, la surveillance et la réglementation excessive des actions des collectivités locales et la faible confiance en leurs capacités managériales doivent être adressées par tous les acteurs du système de manière plus efficace.

180. Les rapporteurs ont le sentiment que les acteurs essentiels du système d'administration locale ne mènent pas – ou n'ont pas mené – d'évaluations détaillées afin de vérifier si les ressources financières locales étaient suffisantes et proportionnées au champ de leurs responsabilités. Le gouvernement central a élaboré plusieurs évaluations approfondies de la situation financière au cours des dernières années (tels que les résultats du Groupe spécial sur les chiffres de la fonction publique et des programmes de dépenses, le rapport de la Commission sur la fiscalité, qui a examiné, entre autres, les sources de financement pour les collectivités locales, et le Rapport sur les dépenses des administrations locales). Mais, toutes ces données n'ont pas réussi à amener le pouvoir central et les collectivités locales à s'entendre sur l'adéquation des fonds alloués aux collectivités par rapport à leurs compétences.

181. Le domaine des taxes véritablement locales et la latitude des collectivités locales pour fixer leurs taux paraissent extrêmement limités. Pendant la crise économique, les ressources financières des collectivités locales ont diminué, mais le volume de leurs responsabilités n'a pas évolué. Les restrictions budgétaires actuelles ont gravement limité la capacité des collectivités locales à garantir l'éventail et la qualité des services publics locaux. Le droit des collectivités locales d'emprunter des capitaux est considérablement restreint.

182. Le mécanisme de péréquation n'est pas transparent. Les collectivités locales sont libres en principe d'adopter leurs budgets de la manière qui leur convient le mieux, mais cette liberté est dans les faits très fortement limitée. Les responsables locaux des finances, avec qui les rapporteurs ont pu évoquer cette question, ont affirmé que plus de 90 % de leurs dépenses concernaient des postes prédéterminés.

183. Pour ce qui concerne les régions, les rapporteurs encouragent le Gouvernement irlandais à envisager d'ouvrir le débat sur un renforcement du niveau de l'administration régionale, en vue éventuellement de mettre en place un système d'élection directe et des responsabilités réelles dans l'offre de services publics « régionaux ».

184. Enfin, les rapporteurs souhaiteraient, en tant qu'avancée concrète du pays vers le respect de ses obligations au titre de la Charte, que l'Irlande signe le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux

affaires des collectivités locales (STCE n° 207) et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

## Annexe 1 – Informations sur la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional

### **Participation : Implication des citoyens dans la prise de décision et lors des élections**

1. Lors de plusieurs rencontres avec les rapporteurs, les interlocuteurs ont utilisé des termes similaires pour décrire le niveau d'implication des citoyens dans les affaires locales, affirmant que les Irlandais ne participent que lorsque les actions des pouvoirs publics ont une incidence sur leurs intérêts privés (principe du « *not in my backyard* » ou du « pas de ça chez nous »).

2. Les études qui ont été menées confirment très largement la véracité de cette affirmation. Par exemple, le rapport Barrington indiquait en 1991 qu'en Irlande l'engagement public était limité. Ces dernières années, plusieurs outils statutaires d'implication directe des citoyens sont apparus, en particulier les consultations dans les domaines de l'urbanisme et du développement d'infrastructures. Dans de nombreux cas, les initiatives civiques spécifiques se forment afin de faire campagne pour ou contre des décisions d'aménagement.

3. En revanche, des instruments tels que les référendums locaux ne sont véritablement utilisés que rarement. La participation des citoyens aux élections locales est inférieure au taux de participation aux élections nationales. Lors de la visite, certains interlocuteurs ont indiqué que les citoyens préfèrent parfois s'adresser à leur TD plutôt qu'aux conseillers locaux, principalement parce qu'ils savent que la plupart des décisions se prennent au niveau central et que le clientélisme semble faire partie intégrante de la culture politique.

4. Au niveau des collectivités locales, la participation prend les formes suivantes :

i) les « Comités politiques stratégiques ». Un tiers au moins des membres de ces comités sont issus des divers secteurs concernés par les travaux des comités en question (par exemple des représentants des secteurs de l'agriculture, des affaires, du syndicalisme et du mouvement associatif et bénévole). De tels comités ont été établis au niveau local pour tous les grands domaines d'action politique. La décision finale appartient cependant toujours au conseil.

ii) les « conseils de développement municipaux et de comté ». Ils ont pour rôle de coordonner l'offre des services publics locaux.

iii) Les forums associatifs, auxquels participent en particulier les ONG actives dans le domaine concerné. Ces forums sont utilisés pour désigner les membres des SPC et des conseils de développement. Il y a en outre des associations de résidents ; des initiatives de participation des consommateurs telles que « *Your Voice, Your Dublin* » ont aussi été mentionnées.

5. Les citoyens s'adressent facilement au Médiateur, et 27 % des plaintes concernent les questions locales. Celles-ci portent le plus souvent sur le non-respect de permis de construire de la part de promoteurs (les administrations locales sont censées, dans pareille situation, engager une procédure légale, mais elles le font rarement, pour des raisons de coût et de durée), le logement (notamment des plaintes contre l'octroi de logements aux groupes vulnérables) et le traitement des déchets (certaines municipalités ont décidé de privatiser entièrement ce service, de sorte que le nombre des plaintes sur ce sujet pourrait augmenter dans un avenir proche).

6. Il n'y a pas en Irlande d'agent chargé du traitement des plaintes au niveau de l'administration locale. La loi sur la liberté de l'information est parfois invoquée par les citoyens pour demander la communication de données et de renseignements.

7. D'après le ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale (« le Ministère »), la situation est contrastée. D'un côté, en 2007, le Groupe de travail sur la citoyenneté active – créé afin de réfléchir à la manière d'encourager et de soutenir l'implication active des citoyens en tant que membres de leur collectivité et de la société – a considéré que l'Irlande avait déjà un éventail relativement large de structures d'administration locale et de promotion des communautés locales et qu'il existait déjà de nombreuses interactions entre les collectivités locales et leur population (participation du public et des médias aux réunions des collectivités locales et accès à leurs procès-verbaux ; communication d'informations sur les activités, les budgets, etc. des collectivités locales ;

consultation des citoyens sur un certain nombre de questions spécifiques telles que les propositions de textes réglementaires, de plans d'urbanisme et de projets divers ; système des Comités politiques stratégiques ; forums associatifs et bénévoles, établis en 2000 dans chaque ville et chaque comté dans le cadre de l'initiative des conseils de développement municipaux et de comté).

8. La loi de 2001 sur l'administration locale prévoit par ailleurs plusieurs compétences qui permettent de resserrer le lien entre les collectivités locales et leur population, notamment par la consultation des groupes locaux sectoriels, associatifs ou autres et des associations, la tenue de réunions d'information et la diffusion publique d'informations, la consultation des populations locales sur les questions qui les concernent, ainsi que l'organisation et la conduite de recherches, d'enquêtes et d'études auprès des citoyens.

9. D'un autre côté, le Groupe de travail a aussi noté le sentiment que la population ne peut pas peser sur les décisions effectives des organes statutaires et l'absence de mécanismes adéquats permettant de mettre à profit le dynamisme des citoyens pour répondre aux besoins locaux. Les collectivités locales estiment souvent que la population en participe pas de manière optimale aux consultations sur les politiques stratégiques qui servent de cadre à la prise de décisions et n'y entre que tardivement, lorsque les décisions spécifiques produisent leurs effets à l'échelon local. Ces difficultés ne sont pas propres à l'Irlande. Le Groupe de travail a recommandé qu'une réforme soit menée à ce sujet, comprenant la décentralisation du pouvoir de décision et, en lien avec celle-ci, une réforme de la capacité des collectivités locales à lever des recettes.

10. Bien qu'il existe d'importants mécanismes de consultation de la population, on considère maintenant que d'autres moyens de participation des citoyens à la formulation des politiques et à la conception des services de la part des collectivités locales devraient être envisagés. Le « Programme d'action pour une administration locale efficace » inclut un certain nombre de mesures qui permettront d'améliorer la participation, parmi lesquelles : la réorganisation de l'administration locale à l'échelon inférieur au comté de manière à rapprocher l'administration locale des citoyens ; l'attribution aux collectivités locales d'un ensemble de compétences plus judicieuses et mieux adaptées à leurs besoins ; la recherche d'autres mécanismes permettant d'élargir la participation des citoyens ; enfin, l'amélioration de la communication des collectivités locales avec leurs citoyens.

#### ***Non-discrimination :***

11. Diverses minorités ethniques sont représentées en Irlande. La communauté des Gens du voyage est considérée comme étant la plus nombreuse (23 681 personnes d'après le recensement de 2002) ; d'autres communautés sont celles des Africains, des Asiatiques et des Antillais, la communauté juive (3 000 personnes), les demandeurs d'asile et les réfugiés. Il y a aussi des étrangers (venus notamment d'Etats membres de l'Union européenne) travaillant légalement en Irlande. D'après les estimations, 15 % environ des personnes qui vivent en Irlande appartiennent à une minorité ou sont des ressortissants étrangers.

12. Le rapport de la Commission irlandaise des droits de l'homme (IHRC)<sup>15</sup> établit ce qui suit :

- la législation irlandaise couvre de manière relativement exhaustive les questions relatives à la non-discrimination et aux minorités et ne comporte semble-t-il aucun vide juridique notable (ce qu'attestent par exemple les évaluations régulières de l'ONU) ;
- en revanche, la mise en œuvre montre plusieurs lacunes. Le rapport de l'IHRC souligne qu'il n'existe aucun plan d'action national ni aucune autre politique générale sur les droits de l'homme, et que ces droits ne peuvent par conséquent pas être pris en considération de manière globale dans tous les domaines de la vie des Irlandais.

13. La situation des Gens du voyage est un problème en Irlande. D'après l'IHRC, cette communauté fait l'objet d'un haut niveau de discrimination et continue d'être défavorisée. Par rapport à l'ensemble de la population, elle a une espérance de vie bien plus courte et des conditions d'éducation et de santé moins favorables. Les Gens du voyage ne disposent pas d'un accès satisfaisant à des logements correspondant à leur mode de vie nomade et ne sont pas reconnus en tant que minorité

<sup>15</sup> [http://www.ihrc.ie/download/pdf/ihrc\\_annual\\_report\\_2011.pdf](http://www.ihrc.ie/download/pdf/ihrc_annual_report_2011.pdf)

ethnique. Les restrictions sur le financement des services essentiels peuvent encore accentuer ces problèmes.

14. D'après certains interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs, l'une des raisons pour lesquelles l'accès des Gens du voyage à des logements est véritablement restreint en Irlande (bien que le secteur du logement social fonctionne relativement bien) tient à l'existence de listes d'attentes pour l'obtention d'un tel logement. Du fait que les Gens du voyage se déplacent fréquemment, ils se retrouvent à chaque fois en bas de la liste. D'après ces collectivités locales, une législation spécifique est nécessaire pour résoudre ce problème.

15. Le rapport de 2001 du Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme évoque « les déclarations et commentaires généralisés et incendiaires d'un petit nombre de conseillers concernant à la fois les Gens du voyage et les demandeurs d'asile »<sup>16</sup>. Certains conseillers, semble-t-il, jugent nécessaire, à des fins électoralistes, de donner des gages d'hostilité aux Gens du voyage, ou du moins d'être perçus comme des opposants à toute mesure visant à répondre à leurs besoins de logement.

16. L'Irlande a pris (à la suite de son Examen périodique universel d'octobre 2011 des engagements concernant le renforcement des droits des Gens du voyage, et plus précisément l'accès à la santé, à l'éducation et au logement et la garantie d'une plus grande participation de cette communauté aux processus décisionnels. L'IHRC continue d'appeler le gouvernement à reconnaître les Gens du voyage en tant que minorité ethnique distincte.

17. Sur la question spécifique sur l'hébergement des gens du voyage, qui constitue l'une des principales tâches des collectivités locales par rapport à cette catégorie de population, il convient de noter les éléments suivants :

- L'hébergement des gens du voyage est traité dans le cadre de la politique et la législation globale sur le logement, et à travers la loi de 1998 sur le logement (Hébergement des gens du voyage), qui répond aux besoins spécifiques des gens du voyage. En vertu de cette loi, les principales autorités de logement a le droit de concevoir, d'adopter et de mettre en œuvre des programmes d'hébergement des gens du voyage pluriannuels, dans le but d'accélérer la mise à disposition de logements pour ces personnes. Au début de l'année 2009, les autorités locales ont adopté une troisième série de programmes de logement qui couvre la période 2009-2013.
- Conformément aux dispositions de la loi de 1998, la responsabilité de l'évaluation des besoins d'hébergement des gens du voyage, la préparation, l'adoption et la mise en œuvre des programmes d'hébergement des gens du voyage pluriannuels, et la fourniture de logement aux gens du voyage revient aux autorités de logement locaux. Le rôle du Ministère, des autorités et collectivités locales est de veiller à ce qu'il y ait un système approprié mis en place, d'ordre législatif et financier, pour aider les autorités à fournir un tel hébergement.
- L'hébergement des gens du voyage est géré grâce à un éventail de possibilités. Le Ministère offre :
  - des aides, financées à 100% pour les lieux d'accueil spécifiques des gens du voyage (aires d'accueil et programmes d'hébergement en groupe) ;
  - des aides pour un éventail de services d'accompagnement, fonctionnant parallèlement avec le programme d'accueil ;
  - des aides, financées par les salaires et les dépenses des travailleurs sociaux employés par les autorités locales et les autres personnes qui travaillent avec les gens du voyage et autres frais.
- Une quantité importante de logement a été fournie pour les gens du voyage durant les deux programmes précédents d'hébergement dédiés spécifiquement aux gens du voyage, et leur continuité est assurée dans le cadre du troisième programme. Ces actions ont conduit à une réduction significative du nombre de familles de gens du voyage vivant sur des sites non autorisés. Il est possible de mesurer l'étendue des progrès accomplis du fait qu'en 2011, quelque 87 % des familles de gens du voyage (on compte environ 64 % des familles en 2002) ont été hébergées dans des logements (avec l'aide de l'État ou par d'autres moyens). Pendant cette période, le nombre total de familles de gens du voyage est passé de 6 289 à 9 535.

<sup>16</sup> <http://www.ucd.ie/mcri/resources/PositivePolitics-03pdf.pdf>

18. Sur la question de l'origine ethnique (qui n'entre pas dans le domaine de responsabilité du Ministère), le gouvernement irlandais a estimé que, bien que les gens du voyage soient clairement une minorité indigène, il n'existe aucune solide raison pour une « reconnaissance spécifique ethnique ». Les gens du voyage ont les mêmes droits civils et politiques que les autres citoyens en vertu de la Constitution. Les mesures clés d'anti-discrimination, la loi sur l'interdiction de l'incitation à la haine de 1989, la loi sur les licenciements abusifs de 1977), la loi sur l'égalité d'emploi et la loi sur l'égalité des statuts, laquelle identifie spécifiquement les gens du voyage par son nom comme un groupe protégé. La loi de 2004 sur l'égalité, qui a transposé la directive sur l'égalité raciale de l'UE, appliquant toutes les protections de cette directive sur l'ensemble des neuf motifs de discrimination énoncés dans la législation, y compris le motif sur la communauté des gens du voyage. Ainsi la législation irlandaise donne avantage aux instruments internationaux, lesquels protègent explicitement les gens du voyage, qui se traduit par l'ensemble des protections accordées aux minorités ethniques (y compris les gens de voyages) par les directives européennes et les conventions internationales.

19. Les autres minorités connaissent une situation plus favorable, notamment du point de vue des droits sociaux, mais leur représentation dans la vie publique est très limitée (par exemple, le premier sénateur musulman a été élu pour la période 1992–97, tandis qu'il n'y a jamais eu, à ce jour, de conseiller local musulman).

20. Le bilinguisme pose parfois problème. Par exemple, le commissaire irlandais pour les langues (an Coimisinéir Teanga) a été invité à se présenter devant la commission parlementaire conjointe sur les investigations, la surveillance et les pétitions lorsque les musées nationaux ne respectaient pas leurs obligations au titre de la loi de 2003 sur les langues officielles, faisant ainsi obstruction à la politique officielle de bilinguisme. Dans son rapport de 2011, le commissaire notait que 39,5 % des plaintes relatives à la langue concernaient les collectivités locales.

### ***Politiques d'égalité des chances (sexe et genre ; handicap ; âge)***

21. Le premier rapport officiel sur la situation des femmes dans la société irlandaise a été le rapport de 1972 de la commission sur la condition féminine. Ce rapport recensait une série de mesures législatives et d'actions nécessaires pour améliorer la situation des femmes en Irlande, dont la plupart ont été prises par la suite.

22. Le rapport de 2004 de l'ONU sur les réponses des pays aux résolutions de la Vingt-troisième Session spéciale de l'Assemblée générale de 2000<sup>17</sup> détaille les principaux changements intervenus entre 1995 et 2004 :

- L'augmentation du taux d'activité des femmes (55 % pour les femmes de 15 à 64 ans).
- La réduction de l'écart de salaire entre les hommes et les femmes, de 18 à 15 % pendant la période 1994-2000.
- L'une des mesures générales particulièrement bénéfiques pour les femmes a été l'introduction du salaire minimum légal en 2000.
- Des améliorations ont été apportées concernant la représentation des femmes dans les fonctions de direction. Le recensement de 2002 montre que le pourcentage des femmes exerçant des fonctions de chef d'entreprise ou de direction est de 45,8 % dans la région Border, Midland & Western et de 47 % dans la région Southern & Eastern. Cependant, seulement 3 % des directeurs généraux d'entreprises privées et 6 % des secrétaires généraux des ministères sont des femmes.
- Les femmes constituent maintenant 30 % des membres de conseils d'administration publics et 36 % des membres de ces instances nommés par le Gouvernement.

23. La représentation des femmes à tous les niveaux de gouvernement est comparable à celle des pays voisins, mais elle reste cependant préoccupante : après les élections de 2011, il y avait 25 femmes à la Chambre des Représentants, sur 166 sièges, et 15 femmes au Sénat, sur 60 sièges (chiffre le plus haut jamais atteint). Ce pourcentage suscite un vaste débat et de nombreux acteurs proposent de réduire le déséquilibre entre les hommes et les femmes dans la vie publique irlandaise et de promouvoir la participation des femmes en instaurant des quotas de représentation lors de la sélection des candidats par les partis politiques.

<sup>17</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/IRELAND-English.pdf>

24. La Loi électorale (Financement politique) de 2012 prévoit le versement de fonds publics aux partis politiques sous condition que les partis aient au moins 30% des candidats des deux sexes chacun à la prochaine élection générale. Sept ans après la première élection générale où cette disposition s'appliquera, cette proportion passera à 40%. Il y a plusieurs propositions contenues dans le Programme d'action pour promouvoir l'égalité des sexes dans l'administration locale.

25. En Irlande, les politiques relatives au handicap couvrent la quasi-totalité des problèmes. Par exemple, toutes les autorités publiques doivent avoir des responsables de « l'accessibilité » chargés des questions d'accès des personnes handicapées. Le Médiateur a été saisi de plusieurs plaintes sur cette question, ce qui prouve que la population a connaissance de ce droit.

26. La question de l'orientation sexuelle est relativement nouvelle en Irlande : ce n'est qu'en 2011 par exemple qu'une sénatrice ayant fait un « coming out » est devenue le premier membre de l'Oireachtas vivant officiellement dans une relation entre partenaires de même sexe. Toutefois, certains élus en Irlande s'étaient déjà publiquement identifiés comme étant homosexuel bien avant 2011.

### ***Lutte contre le racisme, l'intolérance et la violence à l'égard des femmes et des enfants***

27. D'après le rapport de l'IHRC, les violences domestiques demeurent un problème grave et pernicieux dans l'Irlande actuelle. L'Etat s'est engagé à intensifier son action dans ce domaine, à la suite de son Examen périodique universel (EPU) par l'ONU. Il doit encore garantir la mise en œuvre effective de la Stratégie nationale 2010-2014 sur la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre<sup>18</sup>, y compris le respect des objectifs et calendriers spécifiques qui y sont définis.

28. Cette Stratégie a été élaborée par l'Office national pour la prévention de la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre, avec l'aide d'un large éventail de partenaires des secteurs public et non gouvernemental. Six ministères, leurs agences et jusqu'à 100 organisations non gouvernementales (ONG) participent aux travaux relatifs à la prévention et la réduction des abus.

29. D'après le rapport de l'IHRC, les difficultés économiques actuelles engendrent des conditions favorables à une augmentation des incidents de racisme et de xénophobie, comme cela a pu être observé ailleurs. Toutefois, l'étendue réelle du problème en Irlande n'est pas connue précisément, du fait de l'absence d'un suivi indépendant des incidents racistes, liée notamment à la suppression du Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme. L'IHRC a appelé le Gouvernement à réactiver le Plan d'action national contre le racisme (NAPAR), qui a pris fin en 2008, ou à le remplacer par un programme similaire.

<sup>18</sup> <http://www.cosc.ie/en/COSC/Final%20Electronic%20NS%20full%20doc%203%20March.pdf/Files/Final%20Electronic%20NS%20full%20doc%203%20March.pdf>

**Annexe 2**

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN IRLANDE**

**1ère partie : Dublin et Cork**

**3 – 5 octobre 2012**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

M. Michael COHEN  
Co-rapporteur sur la démocratie locale  
Membre de la Commission de suivi du Congrès  
Chambre des pouvoirs locaux, SOC<sup>19</sup>  
Maire de Kalkara (Malte)

Mme Merita JEGENI YILDIZ  
Co-rapporteuse sur la démocratie régionale  
Membre de la Commission de suivi du Congrès  
Chambre des régions, PPE/CCE  
Membre du conseil provincial d'Ankara (Turquie)

Expert :

M. Juraj NEMEC  
Consultant  
Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la  
Charte européenne de l'autonomie locale (République  
slovaque)

Secrétariat du Congrès :

Mme Sedef CANKOÇAK  
Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

---

<sup>19</sup> PPE/CCE : Groupe Parti Populaire Européen du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès

**Mercredi 3 octobre 2012**

### **Délégation nationale auprès du Congrès**

M. William CAREY, Président de la délégation irlandaise du Congrès, conseiller du comté de Meath

Mme Sinead GUCKIAN, Conseillère du comté de Leitrim  
 Mme Mary HEGARTY, Conseillère de la commune de Bantry  
 M. Des HURLY, Conseiller de la commune de Carlow  
 M. Vincent MCHUGH, Conseiller de la commune de Trim  
 M. Michael O'BRIEN, Conseiller du comté de Kilkenny  
 Mme Pádraigín Uí Mhurchadha, Conseillère de la commune de Monaghan  
 Mme Phyll BUGLER, Conseillère du comté de Nord Tipperary  
 Mme Deirdre HEALY MCGOWAN, Conseillère du comté de Sligo  
 M. Jan ROTTE, Conseiller de la commune de Lismore

M. Liam KENNY, Secrétaire de la Délégation, Bureau de l'Association des conseils municipaux & de comté

### **Association des conseils municipaux et de comtés d'Irlande**

Mme Hilary QUINLAN, Conseillère, nouvelle Présidente  
 M. Michael O'BRIEN, Ancien Président  
 M. Peter MCVITTY, Conseiller, Vice-président

### **Association des autorités municipales d'Irlande**

M. Ted HOWLIN, Président  
 M. Tom RYAN, Directeur  
 M. Mark DALTON  
 M. Nicolas CROSS

### **Association des régions d'Irlande**

M. Tomas BREATHNACH, Conseiller, président de l'Association des régions d'Irlande  
 M. John BYRNE, Directeur de l'Autorité régionale du Mid-East  
 M. Stephen BLAIR, Directeur, Assemblée régionale du South-East  
 M. Jim CONWAY, Directeur de l'Autorité régionale de Dublin

### **Association des membres de collectivités locales (LAMA)**

M. Hugh MCELVANEY, Président  
 M. Noel BOURKE, Secrétaire général

### **Spécialistes des questions d'administration locale**

M. Mark CALLANAN, Docteur, Maître de conférences à l'Institut d'administration publique  
 Mme Brid QUINN, Docteur, Maître de conférences au département de politique & administration publique, Université de Limerick

### **Commissions mixtes de l'Oireachtas (parlement) sur l'environnement, la culture et le Gaeltacht, commission mixte sur les finances, les dépenses publiques et la réforme et commission mixte sur les investigations, la surveillance et les pétitions**

#### • Députés :

M. Kevin HUMPHREYS, M. Ciarán LYNCH, Mme Catherine MURPHY, M. Arthur SPRING,  
 M. Peter MATHEWS, M. Brian STANLEY, M. Michael MCCARTHY et M. Peter MATHEWS

#### • Sénateurs :

M. Cáit KEANE, M. Aideen HAYDEN, M. Trevor O'CLOCHARTAIGH et M. Jimmy HARTE

### **Rencontre avec le Bureau du médiateur**

Mme Bernadette MCNALLY, Directrice générale  
 M. Tom MORGAN, Enquêteur principal

**Jeudi 4 octobre 2012**

**Ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale**

M. Phil HOGAN, Ministre de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale  
Mme Geraldine TALLON, secrétaire générale  
M. Des DOWLING, Secrétaire adjoint de la Division de l'administration locale  
M. Denis CONLAN, Administrateur principal, Développement de l'administration locale

**Ministère des Dépenses publiques et de la Réforme, service des dépenses publiques**

Mme Deirdre HANLON, Secrétaire adjointe, Evaluation et gestion des politiques de dépenses  
M. Paul REID, Secrétaire adjoint, Réforme et prestation des services publics  
Mme Marie McLOUGHLIN, Agent principal, Environnement, collectivités et élections locales  
M. Andrew CONLAN

**Conseils du comté de Meath et du district de Trim**

Mme Niamh McGOWAN, Présidente du conseil du comté de Meath, et divers conseillers  
M. James O'SHEA, Vice-président du conseil du district de Trim  
M. Shane CASSELS, Conseiller  
M. William CAREY, Conseiller et Président de la délégation irlandaise du Congrès  
M. Brendan McGRATH, Directeur administratif de comté  
M. Ger MURPHY, Responsable des réunions  
Mme Fiona LAWLESS, Chef du service des finances, comté de Meath

**Cour suprême d'Irlande**

Mme Susan DENHAM, Présidente de la Cour Suprême  
M. Gerard HOGAN, Juge à la Haute Cour

**Contrôle des comptes, services du contrôle des comptes de l'administration locale**

M. Noel O'CONNELL, Directeur  
M. Richard MURPHY, Contrôleur des comptes principal de l'administration locale

**Vendredi 5 octobre 2012**

**Ville et Comté de Dublin**

M. Noaise O MUIRI, Maire de Dublin  
Mme Mary FREEHILL, Présidente de la Commission spéciale sur les politiques de Développement économique, aménagement & affaires internationales  
Mme Mary O'SHEA, Présidente de la Commission spéciale sur les politiques d'Environnement et d'ingénierie  
M. Dermot LACEY, Président de la Commission spéciale sur les politiques de Logement, de protection sociale et des affaires locales  
M. John TIERNEY, Directeur général  
M. Vincent NORTON, Directeur exécutif, Département des directeurs administratifs municipaux & des services administratifs  
M. Peter FINNEGAN, Directeur, Département du développement économique, des relations internationales & de la recherche  
M. Michael SANDS, Directeur adjoint, Département des relations internationales et de la recherche

**Ville et Comté de Cork**

Mme Barbara MURRAY, Maire, Conseil du Comté de Cork  
M. John BUTTIMER, Maire de la Ville de Cork  
Membres du Conseil du Comté de Cork  
Membres du Conseil municipal de Cork  
M. Louis DUFFY, Directeur

## Annexe 3

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN IRLANDE  
2e partie**

**3 mai 2013**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

M. Michael COHEN	Co-rapporteur sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, SOC <sup>20</sup> Maire de Kalkara (Malte)
Mme Merita JEGENI YILDIZ	Co-rapporteuse sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, PPE/CCE Membre du conseil provincial d'Ankara (Turquie)

Expert :

M. Juraj NEMEC	Consultant Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale (République slovaque)
----------------	---

Secrétariat du Congrès :

Mme Sedef CANKOÇAK	Co-secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès
--------------------	--

---

<sup>20</sup> PPE/CCE : Groupe Parti Populaire Européen du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès

**Vendredi, 3 mai 2013**

**Association des autorités municipales d'Irlande (AMAI)**

M. Willie CALLAGHAN, Président

M. Tom RYAN, Directeur

**Association des conseils municipaux et de comté d'Irlande (ACCC)**

Conseiller Hilary QUINLAN, Président

Conseiller Peter MCVITTY, Vice-Président

**Association des régions d'Irlande**

Conseiller Tomas BREATHNACH, Président

M. Liam CONNEALLY, Secrétaire honoraire

M. Jim CONWAY, Directeur, Autorité régionale de Dublin

**Ministère de l'Environnement, des Collectivités et de l'Administration locale**

M. Phil HOGAN, Ministre

M. Denis CONLAN, Division du développement des collectivités locales

Mme Emma REEVES (Division des finances locales)

M. Colm DOWNEY (Division du développement local)

M. Sean O'SULLABOEBHAIN (Division du développement local)

**Association des dirigeants de Comtés et de Villes/Agence de gestion des collectivités locales**

M. Danny MCLOUGHLIN, Vice-président de l'Agence et Directeur du Comté de Westmeath

M. Philip MAGUIRE, Directeur de la Ville de Dublin

M. Ronan MURPHY, Bureau de la gestion des collectivités locales

**Délégation Nationale d'Irlande auprès du Congrès**

M. Michael O'BRIEN, Président de la Délégation irlandaise auprès du Congrès