



Participation civile au processus décisionnel

Visite exploratoire en Irlande

24-26 AVRIL 2017

Table des matières

Introduction.....	3
1 Cadre juridique du fonctionnement des ONG.....	4
1.1. Les ONG en Irlande.....	4
1.1.1. Groupements non constitués en association.....	5
1.1.2. Groupements non constitués en association et associations ayant le statut d'organisation caritative (œuvres de bienfaisance).....	5
1.1.3. Les sociétés à responsabilité limitée par garantie (CLG).....	6
1.1.4. Centres de services et organisations-cadres.....	7
1.1.5. Réglementation des organisations caritatives et système d'immatriculation.....	8
1.1.6. Réglementation des activités de lobbying.....	9
2 Interaction des ONG avec les autorités publiques et participation au processus décisionnel.....	10
2.1 Aperçu historique de l'évolution du secteur de la société civile et de ses rapports avec les autorités publiques.....	11
2.2 Situation et difficultés actuelles.....	12
2.2.1 Voix des migrants, des demandeurs d'asile et des utilisateurs des services.....	14
3 L'Assemblée des citoyens – un exemple de démocratie délibérative et un défi constructif pour la démocratie représentative.....	16
3.1 Origines.....	16
3.2 Méthodologie de travail.....	17
3.3 Discussion.....	18
Recommandations.....	20
Sources.....	22

Introduction

La Conférence des OING du Conseil de l'Europe se rend dans les États membres pour mieux comprendre la coopération instaurée entre les ONG (fondations et associations) et les décideurs, notamment les membres de l'administration publique et les élus, en matière de prise de décision politique. Les discussions et échanges d'expériences auxquels procède ainsi la délégation du Conseil de l'Europe dans le cadre de ses visites relèvent d'une analyse plus large de l'efficacité de diverses formes de participation de la société civile au processus décisionnel. Chaque visite donne lieu à un rapport qui met en lumière les questions importantes pour les ONG à un moment et dans un contexte socio-politique particuliers. Des recommandations sont également formulées en vue d'améliorer l'efficacité de la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics.

La Conférence des OING a effectué une visite officielle à Dublin du 24 au 26 avril 2017, à l'invitation de l'association irlandaise des travailleurs sociaux, qui a apporté son soutien logistique et a organisé les réunions avec des ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, de l'éducation et de la démocratie.

Les réunions avec les pouvoirs publics ont été organisées par la Représentation permanente de l'Irlande auprès du Conseil de l'Europe. Au cours de la visite, notre délégation a rencontré des membres des organismes officiels suivants : président de la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité (IHREC), représentants du ministère de la Protection sociale, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur ainsi que du ministère de la Justice et de l'Égalité et coordinateurs de l'Assemblée des citoyens.

La délégation de la Conférence des OING était composée d'Anna Rurka, présidente de la Conférence, de Simon Matthijssen, membre du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, de Mikhail Chernyak, représentant du Forum européen des groupes chrétiens gays et lesbiens (EFLGCG), membre de la Conférence des OING, et de Mary Ann Hennessey, chef de la Division de la société civile du Conseil de l'Europe.

Sur la base des informations recueillies, le présent rapport décrit le contexte juridique dans lequel les ONG mènent leur action aujourd'hui, leurs expériences en matière de participation aux prises de décisions politiques, ainsi que la position du gouvernement et l'évolution de sa politique en la matière. Ce rapport se termine par des recommandations adressées aux pouvoirs publics, aux ONG et à la Conférence des OING.

1 Cadre juridique du fonctionnement des ONG

En vertu de la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques. Les ONG comprennent les entités ou organisations créées soit par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes. Elles peuvent avoir ou non des adhérents, être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique, être nationales ou internationales du point de vue de leur composition et de leur champ d'activité, devraient jouir du droit à la liberté d'expression et de tous les autres droits et libertés qui sont garantis tant universellement qu'au plan régional et qui leur sont applicables et ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques.

Dans le contexte irlandais, les ONG poursuivent des objectifs sociaux, politiques et culturels. Leur force réside principalement dans une grande motivation et un niveau élevé d'expertise (membres/personnels/partenaires), ainsi que dans leur proximité avec une grande partie de la population, y compris les groupes vulnérables – cette condition est essentielle pour inciter les gens à se prendre eux-mêmes en charge et à agir.

1.1. Les ONG en Irlande

Au cours de notre visite en Irlande, les ONG ont indiqué qu'elles n'ont pas le sentiment de faire face à des difficultés juridiques qui nuisent de façon directe à leurs activités, mais ont plutôt insisté sur certaines interprétations, certaines pratiques et certains modes de gouvernance traditionnels qui peuvent avoir tendance à empêcher la société civile de contribuer pleinement à la vie publique du pays. Les informations juridiques et législatives énoncées ci-après s'appuient principalement sur des données obtenues auprès du Centre Carmichael¹.

En résumé, les ONG peuvent choisir entre quatre formes juridiques :

- A. groupement non constitué en association
- B. association ayant le statut d'organisation caritative (œuvre de bienfaisance)
- C. société à responsabilité limitée par garantie (*company limited by guarantee*, ci-après « CLG »)
- D. CLG également enregistrée comme œuvre de bienfaisance

Tous ces groupements reposent sur l'adhésion de leurs membres. D'après nos recherches, les fondations (terme par lequel nous désignons une personne juridique qui dispose d'un patrimoine distinct, a un objectif bien défini et est dirigé par un conseil d'administration) ne font pas partie des statuts juridiques utilisés pour constituer une ONG.

¹ Carmichael Centre, site web : www.carmichaelcentre.ie

1.1.1. Groupements non constitués en association

Ces organisations n'ont pas de statut juridique ni d'obligations au regard du droit. Elles ont clairement l'avantage d'être créées rapidement et à peu de frais, ainsi que de ne pas être soumises à des formalités administratives ni à des obligations en matière de déclaration. En revanche, les inconvénients de cette solution sont l'engagement de la responsabilité individuelle des membres du groupement, la difficulté, si ce n'est l'impossibilité, de posséder des biens ou d'employer du personnel et les obstacles rencontrés pour solliciter des financements/subventions.

1.1.2. Groupements non constitués en association et associations ayant le statut d'organisation caritative (œuvres de bienfaisance)²

Ces deux formes d'organisation doivent s'inscrire auprès de l'Autorité de réglementation des organisations caritatives et adresser une demande formelle à l'administration fiscale (*Revenue Commissioners*) si elles souhaitent bénéficier d'une exonération d'impôts. Ces solutions apportent une certaine crédibilité aux yeux des sources de financement et du grand public et permettent d'obtenir d'éventuels avantages fiscaux, mais elles comportent des inconvénients, comme la restriction des activités à celles qui sont définies lors de la création de l'entité, certaines obligations réglementaires et l'impossibilité, pour les membres du conseil d'administration, de bénéficier d'avantages financiers.

En vertu de la loi sur les organisations caritatives de 2009/2016³, le statut d'œuvre de bienfaisance est inapplicable à :

- a) un parti politique ou un organe qui soutient un parti politique ou un candidat à une élection,
- b) un organisme qui défend une cause politique, à moins que la promotion de cette cause n'ait un rapport direct avec la poursuite des objectifs caritatifs de cet organisme,
- c) [...],
- d) un syndicat ou une organisation patronale,
- e) une chambre de commerce, ou
- f) un organisme poursuivant des objectifs qui—
 - i. sont illicites,
 - ii. sont contraires aux bonnes mœurs,
 - iii. sont contraires à l'ordre public,
 - iv. soutiennent le terrorisme ou des activités terroristes, sur le territoire de l'État ou en dehors de ses frontières, ou
 - v. favorisent une organisation à laquelle il est illégal d'appartenir ;

² Voir la LOI SUR LES ORGANISATIONS CARITATIVES de 2009 RÉVISÉE consolidée, mise à jour au 5 septembre 2016 (<http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2009/act/6/revised/en/pdf?annotations=true>)

³ Loi sur les organisations caritatives, article 2 Interprétations

En ce qui concerne l'exclusion des partis politiques, le ministère de la Justice et de l'Égalité nous a appris par la suite que cette exclusion est liée à l'objectif principal de l'organisation : s'il est politique, alors cette dernière ne peut être qualifiée d'œuvre de bienfaisance, ce qui signifie que si seules des activités secondaires et accessoires ont une teneur politique, alors l'organisation peut être considérée comme caritative. La loi ne prévoit pas encore de définition des activités politiques, du lobbying ou du militantisme, ce qui devra être clarifié par la jurisprudence ou par une réglementation plus précise.

Cependant, il reste encore à déterminer si ces organisations peuvent soutenir ouvertement un parti ou un candidat politique. Les autres ONG (non caritatives) sont libres de mener des activités politiques.

1.1.3. Les sociétés à responsabilité limitée par garantie (CLG)⁴

La loi de 2014 relative aux sociétés, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2015, dispose qu'une CLG n'a pas de capital social. Une grande partie de la législation (mais certainement pas son intégralité) relative aux sociétés privées à responsabilité limitée par actions s'applique également aux CLG. Une CLG peut être constituée d'une seule personne et il n'y a pas de limite au nombre des membres ; cependant, le nombre de personnes à déclarer comme membres de la CLG doit être spécifié lors de la création de celle-ci.

Les documents fondateurs (statuts de l'association) doivent définir les objets de la CLG, et celle-ci doit avoir la capacité de réaliser les actes et de poursuivre les objectifs prévus dans ces statuts. Elle doit compter au moins deux dirigeants. Les documents fondateurs doivent être transmis au service d'immatriculation des sociétés (*Companies Registration Office – CRO*), qui centralise les informations statutaires relatives aux sociétés irlandaises et les raisons sociales.

Ce statut juridique nécessite d'effectuer un certain nombre de démarches administratives ou officielles, comme tenir un registre des membres et des dirigeants ou établir pour le CRO une déclaration annuelle de revenus accompagnée des comptes certifiés. Bien que cette forme présente des inconvénients administratifs manifestes, elle comporte des avantages, comme la responsabilité individuelle limitée, la crédibilité de l'organisation aux yeux des sources de financement et du grand public, ainsi que la possibilité d'employer du personnel, d'emprunter de l'argent et de posséder des biens.

⁴ Recueil des lois de l'Irlande (*Irish Statute Book*) <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/38/enacted/en/pdf>

1.1.4 Centres de services et organisations-cadres

En Irlande, les centres proposant des équipements partagés pour le secteur communautaire et associatif, ou les entreprises sociales qui œuvrent en faveur de celui-ci, semblent rares. Le Centre Carmichael, cité précédemment, fait partie de ces quelques structures⁵.

On ne dispose pas de statistiques générales, le groupe d'ONG actif dans le secteur communautaire et associatif en Irlande n'est pas spécifié dans les statistiques du Bureau central des statistiques (Central Statistics Office – CSO) (selon nos recherches)⁶. Nous n'avons pas pu définir une vue d'ensemble du secteur en Irlande. Bien que nous ayons rencontré une communauté dynamique très disposée à nous informer, nous n'avons obtenu aucun élément concernant l'ampleur (relative) ni l'importance/la dimension économique des ONG dans le pays.

Si nos informations sont exactes, le centre de services mentionné ci-dessus est uniquement destiné à apporter un soutien, mais ne propose que très rarement⁷ d'effectuer des tâches de nature administrative (services juridiques, d'assurance ou fiscaux), par exemple, et ne représente ni ne coordonne les activités du secteur communautaire à un niveau supérieur. Ces services sont assez fréquemment offerts en Allemagne, par exemple.

Un grand nombre d'informations sont disponibles sur des sites web au sujet de la création d'une nouvelle ONG. Nous avons constaté à plusieurs reprises que les personnes qui envisagent d'amorcer une telle initiative sont invitées à chercher s'il existe des organisations qui poursuivent déjà les mêmes buts. Nous pouvons en conclure que la possibilité d'un chevauchement des activités n'est pas inconnue. Nos discussions avec les ONG nous ont permis d'observer qu'il n'y a presque aucune coordination entre elles, même lorsqu'elles cherchent à atteindre des objectifs conjoints.

Pour confirmer ces observations, le ministère de la Justice et de l'Égalité nous a indiqué qu'il considèrerait aussi que la contribution des ONG était *fragmentée*.

Selon nous, en notre qualité de délégation de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, il reste encore à déterminer si une meilleure coordination entre les ONG pourrait améliorer leurs résultats et diminuer leur frustration. Les résultats très encourageants de l'Assemblée des citoyens (qui seront examinés dans un autre chapitre) révèlent au moins

⁵ Charities Institute Ireland : www.charitiesinstituteireland.ie (collecte de fonds)

Volunteer Ireland : www.volunteer.ie (son objectif est de veiller à ce que chaque personne qui souhaite s'impliquer dans le bénévolat y parvienne)

Activelink : www.activelink.ie (donne des informations relatives à des offres d'emploi, des appels d'offres, des possibilités de bénévolat, des manifestations, des collectes de fonds, des formations, des publications et des solutions de financement dans ces secteurs)

Boardmatch Ireland : www.boardmatchireland.ie (vise à améliorer la gouvernance du secteur des organisations à but non lucratif en renforçant les capacités des conseils d'administration et des comités de gestion).

The Wheel : www.wheel.ie (organe de soutien et de représentation établissant des liens entre les organisations communautaires et associatives et les œuvres de bienfaisance dans l'ensemble de l'Irlande. « Nous les aidons à concrétiser leurs projets, nous représentons leurs intérêts communs auprès du gouvernement et d'autres décideurs et nous favorisons une meilleure compréhension par la population de ces structures et de leurs travaux. »)

Dochas : www.dochas.ie (Association d'organisations non gouvernementales d'aide au développement. Il s'agit d'un lieu de réunion et d'un représentant de premier plan pour les organisations qui veulent que l'Irlande soit à l'avant-garde des initiatives pour instaurer une justice mondiale.)

⁶ <http://www.cso.ie/en/index.html>

⁷ Le Centre Carmichael apporte son soutien à 48 organisations.

que, contre toute attente, le terrain d'action commun est plus vaste que ne le suggère le paysage disparate des ONG irlandaises.

1.1.5. Réglementation des organisations caritatives et système d'immatriculation

La première version de la loi sur les organisations caritatives a été adoptée en 2009. La deuxième version, adoptée en 2014, a donné la première définition statutaire en Irlande de la notion de vocation caritative. Un registre spécial a été créé. « Toutes les œuvres de bienfaisance qui mènent des activités sur le territoire de l'État (y compris celles dont le siège se trouve hors d'Irlande) doivent figurer dans le registre des organisations caritatives (...). Les objectifs qui peuvent être qualifiés de buts caritatifs sont l'assistance préventive ou curative des personnes pauvres ou rencontrant des difficultés économiques, le progrès de l'éducation, la promotion de la religion ou tout autre objectif qui bénéficie à la collectivité. La loi établit ensuite une liste non exhaustive de ces buts poursuivis au bénéfice de la collectivité. Cette définition vise à mettre en évidence les objectifs que l'administration fiscale juge caritatifs à l'heure actuelle lorsqu'elle décide d'accorder le statut fiscal d'œuvre de bienfaisance. Par ailleurs, les organisations caritatives ont le droit de promouvoir une cause politique qui contribue à la réalisation de leurs objectifs philanthropiques et qui est accessoire dans leurs activités sans courir le risque de perdre leur statut »⁸. Elles peuvent également « défendre une cause politique, à moins que la promotion de cette cause ne soit directement liée à la poursuite des objectifs caritatifs de l'organisation (par exemple, les associations qui proposent des services aux personnes handicapées et qui militent en outre pour améliorer la qualité des services sont susceptibles d'être considérées comme philanthropiques) »⁹. La défense des droits de l'homme ne figure pas dans la liste des buts poursuivis au bénéfice de la collectivité. La loi instaure :

- l'obligation pour toutes les organisations caritatives de faire une déclaration annuelle de revenus aux autorités comprenant un rapport détaillé des activités menées pendant l'année¹⁰ ;
- l'obligation de fournir chaque année un état comptable de l'organisation et, dans certains cas, de faire certifier les comptes.

« Les œuvres caritatives dont le revenu annuel brut ou les dépenses totales sont inférieurs à 10 000 € (ou à un montant supérieur qui peut être fixé par le ministre, sans dépasser 50 000 €) ne sont pas tenues d'établir un état comptable annuel, qui devrait normalement être soumis avec la déclaration de revenus, ni de faire certifier leurs comptes annuels. Cette exonération s'applique également aux organismes à vocation éducative, qui sont définis dans la loi et comprennent la plupart des institutions d'enseignement dans le pays »¹¹.

Les ONG ont relevé que la nouvelle réglementation applicable aux œuvres caritatives représente des contraintes et des coûts supplémentaires, ce qui complique davantage le fonctionnement des petites organisations et des structures locales.

⁸ *Charities in Ireland*, Paraic Madigan, John Gill, 14 janvier.2014 <http://www.matheson.com/news-and-insights/article/charities-in-ireland>

⁹ *Relate* (journal sur la situation des services sociaux ainsi que de la politique et de la législation en matière sociale en Irlande), Citizen's information board, Août 2014

¹⁰ Si le revenu annuel brut ou les dépenses totales d'une organisation caritative excèdent 100 000 €, celle-ci doit soumettre un bilan comptable complet aux autorités avec sa déclaration annuelle. Pour les œuvres qui ne dépassent pas ce seuil, il suffit de soumettre une déclaration de revenus et de dépenses et leur bilan.

¹¹ Paraic Madigan, John Gill, *op.cit.*

Nous avons appris que, selon la tradition juridique de l'Irlande, ce qui n'est pas interdit par la loi est considéré comme admissible. Le Gouvernement irlandais semble avoir choisi de recourir davantage aux règles institutionnelles en s'appuyant sur le droit dérivé et sur des dispositions concrètes, ainsi que de limiter les restrictions légales appliquées au fonctionnement des ONG ; ces mesures, que l'on peut qualifier de bonnes pratiques, renforcent les droits et libertés des associations.

1.1.6. Réglementation des activités de lobbying

La Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique¹² définit le lobbying comme « la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique ». Au paragraphe 4, partie C, de cette même recommandation, il est indiqué que « la réglementation juridique du lobbying ne devrait pas, de quelque manière que ce soit, porter atteinte au droit démocratique des individus :

- a. à exprimer leurs opinions et à adresser une requête, individuelle ou collective, aux agents publics, aux organes et aux institutions ;
- b. à faire campagne, individuellement ou collectivement, en faveur d'un changement politique et d'un changement de la législation, des politiques ou des pratiques dans le cadre des activités politiques légitimes. »

La réglementation irlandaise énoncée dans la loi de 2015 relative au lobbying a des conséquences importantes sur les rapports entre les ONG et les autorités publiques. La définition des activités de lobbying et des lobbyistes peut s'appliquer aux ONG. Les activités de lobbying sont liées à une communication directe et indirecte avec les agents publics. Cette communication doit porter sur une « question pertinente »¹³ et impliquer :

- « un organe représentatif dont au moins un employé communique au nom des membres, la communication étant réalisée par un employé rémunéré ou un agent public de l'organe ;
- un groupe défendant certains intérêts et ayant au moins un employé, créé essentiellement pour aborder des questions précises, un employé rémunéré ou un agent public de l'organe établissant une communication sur ces questions ».

¹² (CM/Rec (2017)2) Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a42

¹³ « Une question est pertinente si elle porte sur :

- le lancement, le développement ou la modification de toute politique publique ou tout programme public ;
- l'élaboration ou la modification de toute loi (y compris un texte législatif de droit dérivé, comme un texte réglementaire ou un texte d'application) ; ou
- l'obtention de toute subvention, de tout prêt ou de tout autre soutien financier, contrat ou accord, ou de toute licence ou autre autorisation impliquant des fonds publics ;

en dehors de la mise en œuvre de cette politique, ce programme, cette adoption de loi ou de cette obtention, ou de toute question de nature purement technique » <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/quick-guide-to-the-act/>

Même si les autorités insistent sur l'importance des effets de cette réglementation sur la démocratie, les droits à l'information des citoyens et des organisations, ainsi que l'ouverture et la transparence, il convient de distinguer les actions militantes des activités de lobbying. Les petites ONG ne peuvent pas être comparées aux lobbyistes professionnels et traitées de la même façon, car elles n'ont pas le même budget ni les mêmes outils de communication pour influencer la prise de décision politique.

2 Interaction des ONG avec les autorités publiques et participation au processus décisionnel

En mai 2016, le gouvernement irlandais a décidé de mettre au point son deuxième Plan d'action national du Partenariat pour un gouvernement ouvert pour la période 2016-2018, qui a été lancé en décembre 2016¹⁴ et sera mis en œuvre jusqu'à fin juin 2018. Ce plan d'action national s'articule autour de quatre domaines d'action :

1. Renforcement de la participation des citoyens, pour améliorer les politiques et les services
2. Renforcement de la transparence, pour une meilleure compréhension des activités et des décisions du gouvernement
3. Données ouvertes, pour garantir la transparence et l'innovation
4. Lutte contre la corruption et renforcement de la gouvernance et de la responsabilité, pour garantir l'intégrité de la vie publique

La publication de la version finale a été précédée d'une vaste consultation réalisée sur internet (www.ogpireland.ie) et dans le cadre de l'un des forums civiques. La présentation par l'Irlande de son Plan d'action national 2016-2018 du Partenariat pour un gouvernement ouvert a été introduite par une déclaration de Paschal Donohoe, T.D., ministre de la Dépense publique et de la Réforme. Il est pertinent de la rappeler en tenant compte des conclusions de la visite menée par la Conférence des OING.

« Comme indiqué dans le document de consultation initial, les problèmes politiques complexes ne peuvent être résolus par l'État à lui seul. La participation des citoyens à la prise des décisions politiques permet à celles-ci d'être plus informées. Les politiques et les services proposés peuvent alors mieux répondre aux besoins de la population, et la manière dont celle-ci réagit à ces politiques et aux nouveaux services ou aux services réformés peut être mieux comprise. Les citoyens et les utilisateurs des services peuvent mieux saisir les raisons qui ont motivé certaines décisions et avoir davantage le sentiment que les choses évoluent dans le bon sens. Nous sommes profondément reconnaissants des contributions qui ont été apportées dans le cadre de cette consultation initiale. Elles sont toutes aussi pertinentes les unes que les autres, y compris celles qui expriment un avis critique. Ces contributions s'appuient sur la conviction que nous pouvons améliorer la manière dont l'État mène ses activités »¹⁵.

¹⁴ <http://www.ogpireland.ie/wp-content/uploads/2013/06/Final-National-Action-Plan-2016-2018.pdf>

¹⁵ Site web irlandais du Partenariat pour un gouvernement ouvert, <http://www.ogpireland.ie/>

2.1 Aperçu historique de l'évolution du secteur de la société civile et de ses rapports avec les autorités publiques

Les ONG décrivent leur histoire en ces termes : après la guerre d'indépendance (1922), qui a donné lieu à la décolonisation et à la guerre civile qui ont suivi, les Anglais ont quitté l'Irlande sans qu'il n'existe de réseau social efficace à l'échelon local, à part l'Église catholique. Il était donc logique pour l'État, dans un premier temps, de financer l'Église catholique pour qu'elle mène des activités d'aide sociale. Le fait que la plupart de ces activités aient été mises en œuvre par des organisations liées à l'Église a conduit les Irlandais à concevoir les aides sociales comme des manifestations de *charité* plutôt que comme un *droit*.

Bien que la séparation de l'Église et de l'État soit inscrite dans la Constitution, ce dernier est manifestement rétif, encore aujourd'hui, à appliquer ce principe dans la pratique.

Après la Seconde Guerre mondiale, les Irlandais étaient pauvres et bénéficiaient d'une éducation gratuite d'un niveau relativement bon. Dans les années 1960, les accords entre partenaires sociaux se sont répandus et ont conduit, avec l'adhésion du pays à l'Union européenne, à une croissance et à une prospérité économiques.

À ce sujet, le ministère de la Justice et de l'Égalité nous a indiqué que le système de partenariat social était peut-être allé trop loin, devenant au bout du compte rigide et peut-être même exclusif, car il n'était constitué que du patronat, de syndicats et de certaines ONG choisies. Au cours de la crise financière, on a estimé que la représentation était insuffisante. Le système de partenariat social nuisait à la démocratie, ainsi qu'à la capacité du gouvernement à proposer les changements politiques nécessaires et à la responsabilité du parlement de prendre des décisions.

Du point de vue des ONG, le système de partenariat en vigueur dans les années 1980 et 1990 était bureaucratique et opaque vis-à-vis de la population, mais définissait un modèle qui garantissait au moins la participation de certaines des principales parties prenantes. En 2008-2009, l'Irlande a été confrontée à une très grave crise économique – 15,2 % de chômage au plus fort de la crise – et des changements très difficiles ont dû être apportés aux régimes sociaux. On a constaté une baisse rapide du chômage (jusqu'à 6,4 %) depuis 2012.

Le fait que l'Irlande ait bénéficié de fonds structurels de l'Union européenne a obligé l'État à mettre en œuvre des lignes directrices en matière de participation de la population, de transparence et d'ouverture. Cette période et ces pratiques semblent avoir pris fin. Un nombre considérable de réunions de consultation publique sont aujourd'hui organisées sur la base des dispositifs ponctuels adoptés.

Dans le développement de la coopération entre les ONG et l'État, une fracture importante s'est créée au début de la crise économique de 2008 et a conduit à la rupture des accords entre partenaires sociaux. L'Irlande a inauguré des mesures d'austérité strictes qui ne pouvaient pas être appliquées dans le cadre des modalités définies par le système de partenariat social. La communauté des ONG a alors perdu le poids relatif qu'elle avait. La dissolution des accords entre partenaires sociaux en 2008 (étendus au-delà du patronat et des employés à des acteurs de la lutte contre la pauvreté, à des syndicats de salariés, à l'État, au pilier social et aux agriculteurs) a mis fin à l'accès dont bénéficiait le CSO aux

données du gouvernement et des décideurs politiques. En outre, l'idée consistant à donner aux collectivités locales les moyens de favoriser leur développement, si fortement ancrée en Irlande, a été remplacée par des initiatives menées par les collectivités locales, qui sont plus administratives que politiques.

Au cours de cette période, les ONG ont aussi dû faire face à la disparition d'organisations critiques à l'égard du gouvernement. La société irlandaise semble avoir des difficultés à s'habituer au vocabulaire relatif aux « droits légaux », notamment au langage des droits de l'homme. Elle subit un changement majeur aujourd'hui, introduit dans les débats publics (et grâce à eux) sur le mariage entre personnes de même sexe, l'identité des Gens du voyage et l'avortement. Le rôle des jeunes dans ce domaine est très encourageant. Cependant, il semble que les droits des migrants ne sont toujours pas considérés comme des droits de l'homme, dans la mesure où les migrants bloqués aux postes-frontières ne bénéficient pas d'un accès équitable et approprié à la justice.

2.2 Situation et difficultés actuelles

Les ONG nous ont indiqué qu'après 2008, elles ont eu le sentiment de ne plus être considérées comme des partenaires naturels dans le processus décisionnel et de devoir de plus en plus forcer le passage pour entrer dans les négociations. L'une des conséquences de ce changement est peut-être une plus grande faiblesse de la société civile que par le passé vis-à-vis des pouvoirs de l'administration. On constate que les différents ministères et départements ont intégré dans leur fonctionnement des consultations avec le secteur de la société civile. La forme la plus commune en est le forum, comme les forums de politique étrangère avec la société civile organisés à des intervalles de quelques mois, ou le forum gouvernemental qui a lieu régulièrement avec des communautés religieuses et des non-croyants. Cependant, cette forme de consultation plus directe et ouverte est de plus en plus perçue comme une mesure symbolique. Les ONG souhaitent aller plus loin et avoir accès aux prises de décisions politiques régulières. Les présentations des activités menées par les parties prenantes ne donnent pas lieu à des observations et n'assurent même pas la transparence des processus. L'accès aux comités ad hoc ne semble pas transparent. La liste des participants n'est pas publiée, et les critères de sélection non plus. Par conséquent, on ne sait pas qui a une légitimité pour s'exprimer au nom des communautés. Les ONG se plaignent en outre des invitations très tardives et des délais trop brefs pour soumettre des commentaires (trop de points à commenter en trop peu de temps). Comme elles l'ont déclaré, « cela revient à donner des informations aux autorités pour qu'elles disparaissent, semble-t-il, sans que l'on sache clairement quelles informations sont utilisées et de quelle manière ».

En réponse aux observations des ONG, le ministère de la Justice et de l'Égalité nous a informés que – concernant le processus de prise de décision politique – il s'appuie sur un Livre blanc de 2014 visant à soutenir les activités bénévoles, qui repose sur les valeurs d'indépendance, de respect et de travail en commun – et reconnaissant la contribution de la société civile et le rôle du gouvernement dans l'élaboration de politiques et la prise de décisions. Les consultations sont importantes pour les travaux du ministère, peut-être encore plus que dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe. En particulier dans le domaine du handicap, les échanges et la coopération entre le ministère et les nombreuses ONG sont plus coordonnés, même si les différentes ONG travaillent de manière très fragmentée. C'est un exercice d'équilibriste dans lequel aucune ONG n'est favorisée. Les ONG participent également à la mise en place de nouvelles politiques et sont consultées de façon active pour qu'elles soumettent des commentaires.

Le gouvernement ne dispose pas actuellement d'une majorité nette, donc son influence sur le système parlementaire est moins étroite que par le passé. Les partis d'opposition souhaitent maintenir le gouvernement actuel au pouvoir pour éviter la tenue de nouvelles élections. Cette situation permet de défendre des causes avec plus de dynamisme lors des débats politiques au parlement que devant le gouvernement¹⁶. Les ONG estiment qu'elles ont ainsi plus de possibilités pour prendre des initiatives. On note que des tendances plus conservatrices sont observées au niveau de l'administration publique, qui est accusée d'interpréter les droits de l'homme de manière plus restreinte lorsqu'il est question d'obligations légales.

Les ONG ont le sentiment que le gouvernement, s'il n'apprécie pas une initiative, a recours à des manœuvres dilatoires et se dissimule derrière le sceau du secret des conseils du Procureur général. On peut se demander s'il est souhaitable que les conseils d'un fonctionnaire comme le Procureur général, donnés dans le cadre du processus législatif, soient secrets. Ce n'est assurément pas le cas partout. Ces conseils étant rétribués avec de l'argent public, on pourrait faire valoir qu'ils devraient être dans l'intérêt du public, et donc partagés avec lui. Certains sujets sont bien entendu si sensibles qu'il ne serait pas opportun d'envisager une publication directe.

Pour ce qui est de la confidentialité des conseils du Procureur général, le ministère de la Justice et de l'Égalité nous a indiqué que l'examen pré-législatif des lois est uniquement effectué en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'État. Les arguments invoqués par le Procureur général peuvent être publiés dans le rapport du gouvernement/l'exposé des motifs, car aucune loi n'interdit au ministère de partager cette information. L'ouverture et la transparence peuvent nettement contribuer à dissiper la suspicion et la défiance.

La réforme des collectivités locales menée en 2013 a modifié dans une certaine mesure la dynamique des interactions entre les ONG et les autorités publiques au niveau local. Les ONG disposent d'un plus grand nombre de possibilités formelles de partager leur expertise,

¹⁶ Le Plan d'action du parlement pour l'intégration sociale a été mentionné comme une bonne pratique, mais les retours déterminant dans quelle mesure les contributions soumises ont eu un effet sur la politique sont insuffisants. Les autorités ont déclaré qu'elles cherchaient un moyen de montrer ces effets et de faire remonter des informations.

et ce processus semble plus structuré. Cette réforme a remplacé le Forum des communautés par le Réseau de participation du public (PPN) qui n'en est encore qu'à ses balbutiements mais semble mieux armé pour résister à l'ingérence politique. La participation locale dans les décisions locales a augmenté, les dispositifs de rénovation au niveau des collectivités traitent de nombreux cas d'exclusions, avec une participation de la population locale plus forte qu'avant.

Du point de vue des ONG, la politique irlandaise souffre traditionnellement du clientélisme et des agissements en sous-main. Sous l'influence de l'Union européenne, il y avait davantage de transparence il y a 15 ans qu'à l'heure actuelle. Cette situation résulte directement de la tendance à établir des interactions décontractées ou personnelles entre citoyens, ONG et législateurs. Les ONG ne sont pas promptes à contredire les responsables politiques qui les financent.

La tendance au clientélisme a par ailleurs une autre conséquence néfaste en lien avec les intérêts locaux. Le corps électoral attend des services personnels de la part des élus et n'accorde pas une grande importance aux travaux de politique à long terme. Les électeurs ont l'impression que le pouvoir appartient aux collectivités locales, en raison des services qu'elles rendent, considérés davantage comme des faveurs ou des actes de charité que comme un droit. C'est en outre un des facteurs qui expliquent pourquoi la société rechigne à utiliser le vocabulaire en lien avec les « droits légaux » et les droits de l'homme comme système de droits. À cet égard, il convient d'examiner la solide éducation aux droits de l'homme qui est assurée dans les écoles et au sein des structures proposant une forme d'éducation informelle.

2.2.1 Voix des migrants, des demandeurs d'asile et des utilisateurs des services

Une attention particulière devrait être accordée aux interactions entre les autorités publiques et les ONG financées par des migrants. Le secteur de la société civile s'est organisé lui-même en créant le Conseil irlandais des réfugiés (Irish Refugee Council – IRC)¹⁷. Il s'agit de la seule organisation non gouvernementale du pays qui soit spécialisée dans le travail avec et pour les réfugiés en Irlande. Les associations de migrants ont essayé de mettre cette question des réfugiés à l'ordre du jour, mais n'étaient plus invitées par le gouvernement pour consultation. Ce travail de sensibilisation est essentiel, en particulier dans un contexte où les migrants eux-mêmes ne se sentent pas du tout écoutés. Cependant, du fait de progrès considérables survenus récemment après une longue période d'appel au changement, les demandeurs d'asile ont désormais directement accès au médiateur¹⁸. De la même manière, le médiateur des enfants a la capacité de traiter les requêtes concernant la situation d'enfants. Auparavant, les résidents des centres de prise en charge directe avaient uniquement la possibilité de former un recours devant l'Agence pour l'accueil et l'intégration, qui dépend du ministère de la Justice. Désormais, les demandes peuvent porter sur les conditions d'hébergement, les repas, la propreté et l'état des installations. Les

¹⁷ Irish Refugee Council <http://www.irishrefugeecouncil.ie/about/mission>

¹⁸ En temps normal, (voir : Kucsko-Stadlmayer (dir.) : *European Ombudsman Institutions*, Springer, Vienne-New York 2008, ISBN 978-3-211-72880-2), en Irlande, la personne qui souhaite déposer un recours doit prendre contact avec le représentant local du parlement, qui saisit ensuite le commissaire parlementaire (médiateur). Les Gens du voyage, les demandeurs d'asile et les autres groupes vulnérables ne votent pas et ne représentent donc pas d'intérêt pour le parlementaire chargé de promouvoir leur demande. Cette modification adoptée en 2007 qui permet à ces personnes de s'adresser directement au médiateur est donc très importante.

« résidents des centres de prise en charge directe peuvent aussi soulever des questions relatives aux institutions publiques, y compris aux écoles et aux collectivités locales, mais le médiateur n'est pas compétent pour enquêter sur des problèmes d'asile, de nationalité, de séjour ou de visa »¹⁹. De plus, les demandeurs d'asile ne peuvent pas lancer une deuxième procédure d'appel suite à une demande d'asile par l'intermédiaire du médiateur. Quelles sont alors les garanties que l'État ne se soustrait pas à ses responsabilités de protéger les demandeurs d'asile lorsqu'il a recours à des prestataires de services ? On recense environ 4 000 personnes dépendant des solutions d'hébergement et de services offertes au moyen d'une prise en charge directe.

Les voix des utilisateurs des services se font mieux entendre avec l'aide d'ONG que si elles sont seules. Cependant, ces utilisateurs peuvent être encore mieux représentés au sein des conseils d'administration des organisations prestataires de services. Les communautés défavorisées pourraient tirer davantage profit des outils juridiques qui existent au niveau international²⁰. Il est absolument nécessaire de passer du silence individuel à l'action collective qui donne la parole aux groupes vulnérables. Pour y parvenir, les ONG doivent travailler ensemble en entretenant une collaboration étroite. Le Commissaire aux droits de l'homme et/ou le médiateur peuvent jouer ce rôle essentiel consistant à rassembler les ONG et à examiner avec elles des problèmes systémiques ou des affaires individuelles, en fonction de leur mandat²¹. Il est important de souligner qu'aux termes de l'article 42 de la loi de 2014 sur la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité (loi IHREC 2014)²², les organismes publics « doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, prendre en compte la nécessité de mettre un terme à la discrimination, de favoriser l'égalité des chances et de traitement de leur personnel et des personnes à qui elles fournissent des services, ainsi que de protéger les droits fondamentaux de leurs membres, de leur personnel et des personnes à qui elles fournissent des services ». En cas de preuve de tout type d'erreur, de faute,

¹⁹ *Asylum seekers given access to ombudsman*, Jessica Casey, Irish Examiner, mardi 4 avril 2017 <http://www.irishexaminer.com/ireland/asylum-seekers-given-access-to-ombudsman-446924.html>

²⁰ On peut par exemple mentionner la réclamation collective n° 110/2014 relative à l'accès au logement. La réclamation a été formée en vertu de la Charte sociale européenne par la FIDH, avec un soutien appuyé d'ONG nationales irlandaises. À titre d'information, il est nécessaire de construire 40 000 nouveaux logements par an, et ce besoin est négligé puisque seuls 8 000 nouveaux logements sont construits chaque année. La mobilisation de la société civile au niveau national pour soulever ce problème n'a pas obtenu les résultats escomptés. Cette réclamation a été déclarée recevable par le Comité européen des droits sociaux, dans l'attente d'une décision définitive.

Une autre réclamation collective a été formée au sujet des conditions d'hébergement des Gens du voyage et de la protection sociale, juridique et économique des enfants des Gens du voyage (n° 100/2013). Ces deux réclamations sont un bon exemple de coopération et de solidarité entre ONG : <https://www.ihrec.ie/ihrec-responds-to-european-committee-on-social-rights-finding-against-ireland-on-traveller-accommodation/http://hudoc.esc.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22Traveller%22,%22ESCDcType%22:%22DEC%22,%22ESCDcIdentifier%22:%22cc-100-2013-dmerits-fr%22>

²¹ Au cours de notre visite, la représentante de la Commission des droits de l'homme et de l'égalité et médiatrice a cité l'exemple d'une consultation publique menée récemment avec des détenteurs de droits ; avec le soutien d'ONG, dans le cadre de la procédure de suivi de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Lors de la réunion avec le ministère de la Justice et de l'Égalité, nous avons appris qu'une stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes était en cours d'élaboration. Ces travaux se fondent sur les consultations ouvertes tenues dans de nombreuses villes, en milieu rural et urbain, qui ont enregistré 155 participants ainsi que des contributions écrites. Pendant l'été 2017, la Commission des droits de l'homme et de l'égalité, la médiatrice et les autorités publiques prépareront leur contribution au Comité des Nations Unies contre la torture, qui s'appuiera sur des consultations menées avec des ONG sur les conditions de détention. C'est également de cette manière que l'IHREC contribue au renforcement des capacités des ONG ayant moins d'expérience avec des organes conventionnels. Les ONG savent que l'IHREC, en tant qu'organe officiel, dispose d'accès que toutes les organisations de la société civile n'ont pas forcément, et peut ainsi apporter une valeur ajoutée aux rapports établis par la société civile.

²² Loi de 2014 sur la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité, http://www.ihrec.ie/app/uploads/2016/07/ihrec_act_2014.pdf

d'inexactitude, d'omission ou de non-exécution de ses obligations de la part d'un organisme public, l'article 42, point 5, alinéas a et b donne à la Commission des droits de l'homme et de l'égalité le pouvoir d'inviter l'organisme public à procéder à un examen de ses performances du point de vue de l'exécution de ses fonctions, ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action relatif à ces performances. Cet examen ou ce plan d'action peuvent porter sur l'égalité des chances ou sur les droits de l'homme en général, ou sur un aspect particulier des droits de l'homme ou de la discrimination au sein de l'organe concerné. L'IHREC se voit donc attribuer des compétences importantes dans un contexte où, comme les ONG l'ont noté, il n'y a pas vraiment de tradition de responsabilité, et aucun système de contrôle.

3 L'Assemblée des citoyens – un exemple de démocratie délibérative et un défi constructif pour la démocratie représentative

3.1 Origines

En 2017, l'Assemblée des citoyens suit globalement le modèle établi précédemment pour la Convention constituante. La création de la Convention constituante a été approuvée par une résolution des deux Chambres de l'Oireachtas en 2012. La Convention était composée de 66 citoyens choisis au hasard, 33 hommes politiques issus des deux Chambres de l'Oireachtas et de l'Assemblée d'Irlande du Nord, ainsi que d'un Président indépendant. La résolution a défini huit thèmes spécifiques que la Convention a eu pour mission d'examiner avant de rendre un rapport à l'Oireachtas. En outre, la Convention s'est intéressée à deux questions qu'elle a choisies elle-même. Le gouvernement précédent a répondu devant le Dáil aux questions relatives aux neuf rapports rendus par la Convention. Ces réponses sont toutes disponibles en ligne sur www.oireachtas.ie.

Le Programme gouvernemental de partenariat engageait le Gouvernement irlandais élu en 2016 à « créer une Assemblée de citoyens, dans un délai de six mois et sans la participation d'hommes politiques, dont le mandat serait d'examiner un nombre restreint de questions essentielles pendant une période prolongée ». Le mandat de l'Assemblée a été approuvé par les deux Chambres de l'Oireachtas en juillet 2016.

L'Assemblée des citoyens est chargée d'examiner les questions ci-après et de formuler les recommandations qui lui semblent nécessaires, puis de présenter un rapport aux Chambres de l'Oireachtas :

- (i) la huitième révision de la Constitution ;
- (ii) la meilleure manière de répondre aux défis et aux perspectives que représente le vieillissement de la population ;
- (iii) les parlements à mandat déterminé ;
- (iv) la manière dont les référendums sont organisés ; et
- (v) la manière dont l'État peut placer l'Irlande à la pointe de la lutte contre le changement climatique.

L'Assemblée a été créée en octobre 2016 et le 21 avril 2017, la 5^e réunion de l'Assemblée des citoyens a eu lieu. Il s'agissait de la dernière réunion consacrée à la huitième révision de la Constitution (avortement). Les membres de l'Assemblée des citoyens ont recommandé d'autoriser l'avortement dans le pays dans un large éventail de circonstances. Le rapport final de cette réunion thématique est en cours d'élaboration par le Président. Une fois le rapport terminé, il sera distribué parmi les membres de l'Assemblée pour information avant d'être présenté aux Chambres de l'Oireachtas. Le Président a l'intention d'achever son rapport avant fin juin 2017.

3.2 Méthodologie de travail

L'Assemblée des citoyens est composée de 99 citoyens membres de l'Assemblée, auxquels s'ajoute un Président. Les membres sont choisis au hasard pour représenter statistiquement la population et les opinions du peuple d'Irlande, et représentent globalement la société telle qu'elle est décrite par le dernier recensement, y compris en ce qui concerne l'âge, le sexe, la classe sociale, la répartition régionale des membres, etc. Les membres doivent en outre être inscrits sur les listes électorales leur permettant de voter à un référendum²³. Les frais liés à la participation des membres sont pris en charge (y compris les dépenses de garde d'enfants) par le gouvernement. Le secrétariat a été créé par une résolution des deux Chambres du parlement, et est rémunéré par le Cabinet du Premier ministre. Il est indépendant et travaille dans des locaux qui n'appartiennent pas à l'État.

L'Assemblée a désigné un Comité directeur pour l'assister dans les tâches de planification et pour les aspects opérationnels liés au programme de travail. Le Comité directeur est composé du Président et d'un groupe représentatif élu par l'Assemblée parmi ses membres. Le Comité compte actuellement 11 membres.

Depuis le 15 octobre, l'Assemblée des citoyens a tenu 5 réunions de fin de semaine. La cinquième réunion a conclu le cycle de travail sur la huitième révision de la Constitution (avortement).

En règle générale, les réunions sont organisées de la façon suivante :

- Remarques préliminaires du Président
- Exposés d'experts
- Exposés de groupes de la société civile et de groupes de militants
- Examen des contributions soumises par la population
- Séance de questions-réponses et débat
- Tables rondes

La délibération des membres est un pilier des activités de l'Assemblée. Les tables rondes sont inscrites à l'ordre du jour de chaque réunion de l'Assemblée pour donner aux membres l'occasion de poursuivre leurs examens, discussions ou débats et renforcer leur

²³ Site web de l'Assemblée des citoyens, <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/Red-C-Methodology-Document.pdf>

compréhension du sujet qu'ils traitent. Pour les aider à mener ces discussions, des modérateurs et des preneurs de notes sont présents à chaque table. La société Roomaxx Ltd a été choisie pour fournir ce service.

Tout au long des travaux de l'Assemblée des citoyens et pour chaque thème abordé, des représentants de la société civile et des organisations de citoyens peuvent soumettre des observations par écrit à l'Assemblée. Ces contributions sont prises en compte aux cours des travaux de délibération de l'Assemblée. Toutes les réunions de l'Assemblée des citoyens sont diffusées en direct et toutes les contributions sont publiées sur le site web. Tous ces travaux sont accompagnés par un groupe consultatif d'experts qui apporte son aide aux membres de l'Assemblée pour préparer leurs activités en leur donnant des informations et des conseils.

En partenariat avec le Conseil de recherche irlandais, l'Assemblée des citoyens a lancé un appel à candidature pour qu'un directeur de recherche engage une étude destinée à évaluer les effets et les conséquences de la méthodologie des travaux de l'Assemblée. L'équipe d'évaluation a confié la réalisation de cette tâche au professeur David Farrell, de l'University College Dublin. M. Farrell entreprendra ces travaux en collaboration avec M^{me} Jane Suiter, de la Dublin City University, en s'appuyant sur des questionnaires que les membres de l'Assemblée devront remplir, en général au début et à la fin de chaque réunion de fin de semaine.

3.3 Discussion

A la suite de ces délibérations, tous les points examinés par l'Assemblée font l'objet d'un vote, et des recommandations fondées sur l'opinion majoritaire parmi les membres sont formulées et soumises aux Chambres de l'Oireachtas. Le gouvernement adresse ensuite une réponse pour chaque recommandation soumise et, s'il accepte la recommandation, indique le délai qu'il prévoit avant toute organisation d'un référendum sur ce point. Le succès et la crédibilité de cet organe délibérant dépendra de la prise en compte, par les décideurs politiques et les élus, des recommandations formulées par les citoyens.

Cette initiative repose sur un partenariat entre le parlement et le gouvernement. Même si certaines critiques soutiennent que les autorités ont instauré cette pratique délibérative pour supprimer certains sujets de leur propre ordre du jour et s'abstenir ainsi de prendre une décision, la confiance sociale dans les autorités sera mise à l'épreuve par la mise en œuvre des recommandations formulées par l'Assemblée des citoyens. Les médias ont suivi de près les travaux de cette dernière, ce qui garantira encore davantage que cette mise en œuvre relèvera d'une responsabilité publique et partagée.

L'un des défis qui se posent aux organisateurs, et c'est en même temps ce qui fait leur force, est leur engagement en matière de transparence. Il est essentiel, pour éviter de laisser croire à un manque d'objectivité ou à la possibilité que les résultats obtenus grâce à cette pratique puissent être manipulés, de maintenir la participation des représentants. En outre, on constate que certains groupes sont plus difficiles à retenir, en particulier les jeunes hommes. Depuis la réunion inaugurale du 15 octobre, 24 membres originels ont été remplacés (pendant 5 semaines). Ce problème nécessite qu'on y accorde une attention particulière et qu'on adapte l'ensemble des modalités de travail en fonction. Toutefois, ce n'est pas le nombre de personnes impliquées (le nombre de contributions écrites augmente grandement le nombre de voix représentées –13 000 propositions soumises par courrier ou par courriel pour la 8^e révision de

la Constitution) qui fait la différence, mais la représentativité, et en particulier la qualité, du processus mis en œuvre, géré avec rigueur et accompagné par des experts et des universitaires. Il est nécessaire d'instaurer, avec des ONG, des consultations et des échanges entre les sessions thématiques, pour façonner et décrire le programme de travail pour chaque thème.

Recommandations

Par rapport à certains des pays qui ont fait l'objet d'une visite, nous tenons à souligner l'existence d'un environnement véritablement propice à l'exercice des activités des ONG en Irlande. Il est important que la tradition irlandaise consistant à promouvoir les activités au niveau local et le militantisme soit préservée pour que l'on puisse progresser du point de vue des normes internationales. Les recommandations formulées à l'issue de notre visite exploratoire poursuivent cet objectif.

Nous recommandons aux pouvoirs publics et aux décideurs politiques :

- de maintenir l'Assemblée des citoyens, en tant qu'organe délibérant, et de diffuser cette pratique sur le plan international ;
- de renforcer la structure de dialogue avec les ONG. Les consultations ad hoc doivent être un mode d'interaction subsidiaire, et pas le principal ;
- d'établir clairement une définition de l'activité politique des ONG dans le respect des normes du Conseil de l'Europe (voir les futures lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques²⁴) ;
- de renforcer le droit statutaire de défendre une cause et de mettre en œuvre la Recommandation du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique²⁵ ;
- de transmettre un retour d'informations complet et pertinent aux ONG à l'issue de la procédure de consultation publique ;
- d'établir des critères objectifs et transparents de participation aux réunions de consultation publique ;
- d'introduire des modifications légales ou constitutionnelles pour prévenir la discrimination dans l'accès aux écoles ;
- de renforcer la mise en œuvre des Réseaux de participation publique, l'un des objectifs du Plan d'action national irlandais du Partenariat pour un gouvernement ouvert ;
- de renforcer l'aide accordée aux groupes et individus vulnérables (usagers du système) qui rencontrent des difficultés à exercer leurs droits légaux en tant que migrants, demandeurs d'asile et personnes handicapées ;
- d'améliorer la transparence des organisations prestataires de services publics pour éviter toute démarche clientéliste ;
- de répertorier la taille (sociale et économique), la variété et l'impact de la société civile (par exemple par l'intermédiaire du Bureau central des statistiques) et, éventuellement, en se fondant sur des études comparatives internationales, d'élaborer des moyens d'amplifier et de renforcer la coopération.

²⁴ <https://rm.coe.int/16802eee45>

²⁵ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a42

Nous recommandons aux ONG de :

- créer des plateformes, des organisations-cadres ou des standards pour recueillir des données factuelles permettant de contrôler la participation des ONG dans le processus décisionnel public ;
- renforcer la solidarité et la coordination entre les ONG
- contribuer à l'éducation civique, à l'éducation aux droits de l'homme et à la sensibilisation du grand public à l'accès aux droits.

Nous recommandons à la Conférence des OING du Conseil de l'Europe :

- de faciliter l'accès des ONG irlandaises aux divers mécanismes de suivi au niveau du Conseil de l'Europe ;
- d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'encourager la démocratie délibérative et de diffuser le système d'Assemblée des citoyens en le présentant comme la bonne pratique à mettre en œuvre.

Sources

- Casey Jessica, *Asylum seekers given access to the ombudsman*, Irish Examiner, mardi 4 avril 2017 : <http://www.irishexaminer.com/ireland/asylum-seekers-given-access-to-ombudsman-446924>
- Site web de l'Assemblée des citoyens : <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/Red-C-Methodology-Document.pdf>
- Citizen's information board. *Relate*. Journal sur la situation des services sociaux ainsi que de la politique et de la législation en matière sociale en Irlande, Août 2014
- Recueil des lois de l'Irlande : <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/38/enacted/en/pdf>
- Irish Refugee Council : <http://www.irishrefugeecouncil.ie/about/mission>
- Loi de 2014 sur la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité : http://www.ihrec.ie/app/uploads/2016/07/ihrec_act_2014.pdf
- Loi irlandaise de 2015 relative à la réglementation des activités de lobbying
- Kucsko-Stadlmayer (dir.) : *European Ombudsman Institutions*, Springer, Vienne-New York 2008. ISBN 978-3-211-72880-2
- Madigan Paraic, Gill John, *Charities in Ireland*, 14 janvier 2014 : <http://www.matheson.com/news-and-insights/article/charities-in-ireland>
- Site web irlandais du Partenariat pour un gouvernement ouvert : <http://www.ogpireland.ie/>
- Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d533b
- LOI SUR LES ORGANISATIONS CARITATIVES de 2009 RÉVISÉE consolidée, mise à jour au 5 septembre 2016 : <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2009/act/6/revised/en/pdf?annotations=true>
- Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a42
- Plan d'action national 2016-2018 du Partenariat pour un gouvernement ouvert, publié en décembre 2016 : <http://www.ogpireland.ie/wp-content/uploads/2013/06/Final-National-Action-Plan-2016-2018.pdf>