Démocratie participative en Italie : propositions pour une institutionnalisation intelligente et l'exemple du règlement pour les biens communs

Iacopo Luca Diana

Ph.D. Candidate
Università degli studi di Cagliari

1. Préambule

En traitant de démocratie participative et de manière générale de participation civique, on se trouve en face d'un argument multidisciplinaire par excellence. Cela ne doit pas conduire à oublier les points d'observation propres, mais plutôt à élargir les horizons et les connaissances, sans pour autant les dénaturer. Pour ces motifs il est important d'abord affirmer mon approche juridique à la cause, avec toutes les conséquences du cas.

Dans ce cadre, je considère décisif s'interroger sur le rôle du juriste, du chercheur en matière juridique, et sur les apports qu'il peut donner à la discussion, déjà riche des idées et des pistes de réflexion, mais souvent encore plus orientée vers des aspects sociologiques ou politologues[1]. La réponse, dissertée dans la suite, est que le point de départ dans la recherche juridique devrait être la donnée normative. Il faut que le juriste se confronte pragmatiquement à la réglementation courante, indépendamment de la thématique abordée. Cependant, la démocratie participative est peu prise en considération par le législateur national italien, et à quelques exceptions, elle l'est également peu par le législateur régional. Même si une conscience de cette problématique n'est pas totalement absente, une réglementation et une institutionnalisation complètes reste inexistant. Ce manque de réglementation pourrait entrainer une sous-estimation du sujet. Toutefois le risque qui on court avec un tel raisonnement, est de s'isoler et de voir le monde des règles comme un cercle fermé, en négligeant tout ce qui se trouve autour du droit positif et qui pourtant l'influence profondément et duquel il s'inspire souvent[2]. On affirme donc que, en partent des données normatives existantes, le juriste moderne doit se confronter à la réalité sociale et à chaque type de savoir (juridique ou pas), en prenant conscience des phénomènes sociaux sur lesquels s'insérer, et depuis opérer pour en évaluer une possible conversion au niveau réglementaire, qui soit évolutif du système juridique actuel.

En retournant sur le point clé de la réflexion, le débat dans lequel on veut insérer cette contribution concerne le processus d'institutionnalisation des pratiques participatives, qui n'a pas encore trouvé application en Italie, et la question de savoir si la création d'un cadre normatif spécial sur l'argument est souhaitable ou pas[3] (U. Allegretti, 2006, p. 7-13).

Les pistes de réflexion données par l'appel à communication étaient claires en ce sens et elles ont amené ma recherche vers la diversité de prospectives, et d'exigences, entre la situation italienne et celle française. Ce facteur est d'autant plus important si on tient compte du fait que les savants italiens en cette matière ont tendance à voir le modèle français comme l'unique et possible auquel

---

* Iacopo Luca Diana gratefully acknowledges Sardinia Regional Government for the financial support of his PhD scholarship (P.O.R. Sardegna F.S.E. Operational Programme of the Autonomous Region of Sardinia, European Social Fund 2007-2013 - Axis IV Human Resources, Objective l.3, Line of Activity l.3.1.).

[1] Monédiaire (2011), relève comme : « le thème global "participation du public" n'a pas la qualité d'un objet de recherche doté d'une forte légitimité académique en droit, notamment en droit d'origine romano-germanique ».

[2] La nécessité que aussi les juristes travaillent aux ces thématiques est exprimée par plusieurs auteurs, comme U. Allegretti (2010, p. 11), dans lequel l'auteur affirme que les pratiques existantes imposent au juriste une considération attente de ces expériences politique-sociales. En ce sens à voir aussi les réflexions proposée par Stradella (2008).

[3] Des réflexions très importantes pour ce travail viennent aussi de la monographie de Valastro (2010, p. 3 et s.).

se référer, en oubliant parfois que, en plus des innombrables communautés dictées par nos systèmes constitutionnels et administratifs, il y a des différences considérables sur le plan socio-culturelle et politique qu'il faut aujourd'hui tenir en considération.

On illustrera d'abord le panorama normatif italien en vigueur, avec une attention particulière aux deux lois régionales sur la participation et au règlement sur les biens communs urbains, qui est désormais un cas national. A cette analyse, on poursuivra avec un examen des propositions de réglementation portées au niveau national, qui n'ont pas encore trouvé une réalisation définitive mais montrent la tentative de travailler vers cette direction. Terminée la phase de reconnaissance des pratiques existantes, et à la lumière des éléments qui en découlent, on prendra position sur le débat sous expliqué, en exposant nos conclusions.

2. LE PANORAMA ITALIEN

2.1 L'État

Contrairement à la France, l'Italie, aussi de par sa configuration géographique, a historiquement vu un État central faible, à peine légitimé, et des autonomies locales très fortes, en particulier les villes comme unité de base[4]. Pour cette raison et bien d'autres, la méthode participative ne s'est pas enracinée en Italie à l'exception de quelques périodes limitées dans le temps et sur des portions fragmentée de territoire, sans jamais acquérir une stabilité forte. Cela nous amène à affirmer qu'en Italie, il n'y a aucune culture participative, ni entre les décideurs politiques, ni entre les administrations publiques[5].

La législation actuelle, au niveau national, prévoit une forme de participation procédurale disciplinée par la loi 241/1990 (réservée à ceux qui, au niveau individuel ou collectif, sont titulaires d'intérêts juridiquement importants) et la participation par le décret législatif (d.lgs.) 152/2006 (Code de l'environnement) en transposition de la Convention d'Aarhus[6]. Le système juridique national reconnait en outre une consultation publique dans le cadre de la procédure de déclaration d'intérêt public notable en matière de protection du paysage[7] (Pizzanelli, 2010).

Toutefois il faut constater que les meilleures ouvertures viennent des systèmes régionaux. Si on exclut la procédure (peu effective, limitée et technocratique) en matière environnementale, aucune typologie d'instrument général n'est en fait prévue pour la réelle participation des citoyens au processus décisionnel public national.

2.2 Les Régions

Jusqu'à aujourd'hui les seules expériences de caractère normatif qui ont apporté, sur un plan général, un modèle de participation citoyenne inséré dans les processus décisionnels sont celles de la Région Toscane, de la Région Émilie-Romagne et de la Région Ombrie[8].

En les analysants plus spécifiquement, on peut remarquer que ces régions, considérées parmi les plus actives dans les domaines de la bonne administration et de l'innovation, en plus dotées de

---

[4] Un parcours historique de la participation en Italie très intéressant se trouve en Sebastiani (2009).

[5] Les mots sont de I. Casillo et ils ont été prononcée dans l'atelier : *Le citoyen et la décision publique. Enjeux de légitimité et d'efficacité*, dans le Plénière 3 « Les pratiques de participation du public à l'étranger », 2014.

[6] *Ex multis* : (Ferri, 2011 ; Pelosi, Versolato, 2007, p. 1001–1016).

[7] La référence est à l'article 139, 5émé alinéa, du d.lgs. n. 42/2004 comme modifié (Code des biens culturels et du paysage). On précise que la faculté d'ouvrir l'enquête publique est attribuée à la Région.

[8] On va analyser uniquement les premières deux, vue le valoir incertain des instruments participatifs proposés par la loi ombrienne, malgré les déclarations de principe très forts énoncé par ladite loi. On ne traitera pas non plus des propositions de loi régionale qui sont toutefois en discussion dans quelque région comme la région Sardaigne, Piémont, Marche.

ressources supérieures à la moyenne, ont décidé d'expérimenter des nouveaux instruments pour faire participer les citoyens. Tout ceci va s'intégrer entre un système socio-institutionnel déjà fertile, où les pratiques dialectiques et collaboratives étaient bien enracinées, en l'enrichissant encore plus. A ce propos, s'agissant de lois régionales récentes, il y a déjà eu une vaste et satisfaisante littérature scientifique qui s'en est occupée, et c'est pour cette raison qu'on se limitera ici à un examen ciblé, mettant en lumière les points clé de la règlementation pertinentes pour l'article, en retournant à la qualité des contributions déjà présentes dans le panorama scientifique pour des approfondissements plus ponctuels[9].

La première région, dans l'ordre chronologique, à se doter d'une loi spécifique sur la participation était la Toscane avec la loi n. 69/2007. Une des caractéristiques les plus importantes de cette loi concerne le parcours qui a amené à son adoption : elle était elle-même le résultat d'un processus participatif, qui a eu comme point culminant la réalisation d'un évènement sur le modèle du *21st Century Town Meeting*. L'attention des organisateurs pour s'assurer que toute la procédure était réellement coopérative, il a fait parler de méta-participation (Lewanski, 2013b, p. 3).

L'entier cadre règlementaire créé avait ouvertement un caractère expérimental, car il prévoyait explicitement une date limite pour cette loi, pour permettre de vérifier les résultats obtenus et donc confirmer, modifier ou abandonner le chemin initié. En 2013, vu les bons résultats et ayant voulu pérenniser l'expérience, le Conseil Régional adoptait une nouvelle loi, la n. 46/2013[10]. L'appareil restait en grande partie inchangé, mais en amenant cependant des remaniements opportuns. Depuis les énonciations de principe, l'apport pionnier est clair : on parle de la participation à l'élaboration des politiques publiques comme un droit et on va poursuive l'objectif de promotion de la participation comme forme ordinaire d'administration et de gouvernement régional dans tous les secteurs et à tous les niveaux administratifs. La loi, comme on ressort selon sa rubrique[11], se caractérise par la prévision de deux point divers d'intervention principaux : d'un côté elle prévoit un débat public régional sur œuvres, projets ou interventions ayant un intérêt particulier pour la communauté régionale, en matière environnementale, territoriale, paysagiste, sociale, culturelle et économique, sur le modèle du débat public français ; d'autre coté il y a la prévision de forme de soutien aux processus participatifs locales, à discipliner aussi à travers un protocole d'accord ouvert à la souscription qui contrainte les institutions locales à s'adapter aux choix, méthodologiques et de principe, dont à la même loi[12]. Pour ce qui concerne cet contribution, on concentrera notre attention sur le modèle de débat public qui était déjà prévu par la loi n. 69/2007 mais qui n'a jamais trouvé aucun application concrète dans ces années[13].

---

[9] Sur la réglementation régional on renvoie *ex multis* à : (Bobbio, 2007, p. 91-98 ; Ciancaglini, 2008 ; Ciancaglini, 2011, p. 215-253 ; Ciancaglini, 2014 ; Corchia, 2011, p. 79 et s. ; Floridia, 2007, p. 603-681).

[10] Les deux versions des lois, ainsi que de nombreux autres documents sur le sujet, sont disponibles sur le site de la Région Toscane : *www.regione.toscana.it/regione/istituzioni/partecipazione*.

[11] La loi 46/2013 portant : « Débat public régional et promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales ».

[12] Lewanski (2013a), affirme que la loi toscane a ainsi trouvé une solution bien balancée dans le rapport entre démocratie représentative et une forme de démocratie participative qui n'est pas seulement symbolique.

[13] Certains auteurs ont correctement relevé avec préoccupation ce fait. Mais encore majeure inquiétude est en train de susciter le récent évènement concernant le projet pour l'intégration aéroportuaire du système toscane. Au sujet de ce projet les informations dont il est possible avoir disposition sont peu et parfois contradictoires, donc c'est pour ça que on va s'en tenir aux fontes officielles, c'est-à-dire les documents disponibles dans le site du Conseil Régional, dans la section qui concerne l'Autorité régional pour la participation (AP). En bref, sur le projet, malgré les requêtes pour parte, avant du Ville de Pisa, et après d'autres trois villes plus petites impliqué dans le territoire concerné, il apparait que il n'y aura aucun débat public, en total mépris à la règlementation duquel on parle. Le maitre d'ouvrage (Société Aeroporto di Firenze - AdF) s'en pas montrée disponible à participer au aucun discussion et l'AP a déclaré qu'elle n'a pas les outils coercitifs pour opérer par-delà de ce dissentiment. En particulière elle ne peut pas contraindre le maitre d'ouvrage à collaborer en fournissant les informations utiles sur le projet et en participant avec eux techniciens aux travails. Dans les

Une correction importante contenue dans la deuxième version de la loi concerne la prévision que le débat public, dans certaines circonstances, soit obligatoirement initié. Ce passage, s'il est respecté, sera fondamental parce qu'il semble jeter les bases d'un mécanisme juridiquement contraignant, en créant les conditions nécessaires pour le développement d'une culture participative et en une habitude aux pratiques comme celle-ci, surtout pour les maîtres d'ouvrage. Ainsi chaque sujet, privé ou public, qui veut réaliser une œuvre, avec un impact relevant sur le territoire, ne pourra plus se dérober au débat avec la communauté[14]. Donc on a un passage contraignant qui donne des garanties sur l'application du débat, mais en même temps il y a un élément de flexibilité qui concerne la modalité de déroulement du débat public (art. 11) qui est défini par l'art. 7, 1er alinéa, comme un processus d'information, de confrontation publique et de participation, en laissant une marge de liberté pour plusieurs options possibles. La loi ne définit pas en détail la modalité concrète à appliquer, permettant, selon les cas, d'utiliser seulement des instruments de participation traditionnels, ou éventuellement de les coordonner avec les instruments délibératifs, en utilisant aussi le support apporté par les outils numériques (De Santis, 2013a).

Une autre expérience régionale est celle d'une région limitrophe, l'Émilie-Romagne, qui s'est elle-même dotée d'une loi sur la participation, la loi n. 3/2010[15]. Cette loi aussi s'inscrit sur le même chemin évolutif qui tend à porter vers une insertion définitive des instruments participatifs dans le processus décisionnel et à considérer l'approche participative comme un principe immanent de l'action administrative[16]. Le system normatif prévu dans ce cas se caractérise aussi par une flexibilité appropriée concernant les modalités de réalisation et le développement de la participation, en prévoyant, comme dans le cas toscan, pour les sujets qui veulent proposer des initiatives, des procédures participatives. Par contre il n'y a aucun instrument à activer obligatoirement comme c'est le cas pour le débat public décrit ci-dessous[17]. Ici on veut mettre en évidence seulement un aspect de la loi qui peut susciter une critique, il s'agit du choix de donner le rôle de promotion, de réalisation et de control des processus à des sujets qui sont dedans l'appareil régional. La région se fie à une technique de garantie en matière de participation, à un noyau technique d'intégration avec les autonomies territoriales et enfin à un comité de pilotage ; ceci semble un system trop complexe avec des sujets qui, vraisemblablement, auront tendance à se superposer (Ciancaglini, 2011, p. 244 ; De Santis, 2013b, p. 232 et s.). L'expérience émilienne-romagnole, peut-être encore plus pour le manque express d'un institut de niveau régional, a été jusqu'aujourd'hui caractérisé par projets de niveau communal ou intercommunal, confirmant le manque d'attention vers des solutions participatives plus ambitieuse[18].

2.3 Les niveau locale

---

motivations l'AP souligne en plus comme le débat public peux être avantageux et efficace seulement si il est organisé ensemble au maitre d'ouvrage, pas sans lui ou contre lui. Les polémiques sont évidemment nombreuses et justifiée, et l'évolution des faits en sens négatif pourrait être un coup très dur pour les prospectives de l'instrument du débat public, pas exclusivement dans la région Toscane, mais aussi à l'échelle nationale.

[14] Ce passage est intervenu en France aussi avec la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, (De Santis, 2013a).

[15] Le texte de la loi et autres informations et documents sont disponibles sur le site : *partecipazione.regione.emilia-romagna.it*.

[16] Valastro (2009, p. 79-106) exprime le même concept en parlant d'élément structural. Sur l'argument on renvoie aussi à Raffini (2012). Cet impression était déjà enracinée même dans dernières années comme on peut évincer des mots de Magnaghi (2006, p. 146) alors que lui observait une ligne de développement de la démocratie participative comme forme ordinaire du gouvernement, en soulignant que dans beaucoup de régions on pouvait déjà dire qui il y avait une participation qui n'était pas sectorielle, qui conduit vers un changement de formes de politique et du gouvernement.

[17] Il est prévu une enquête publique dans l'article 17 du Statut émilienne-romagnole mais il peut être réalisée seulement facultativement, en suite à un choix discrétionnaire de l'assemblée législative régionale, depuis une saisine spéciale.

[18] Dans ce sens on lit la relation annuelle (2014) par le noyau technique d'intégration avec les autorités locales, présente dans le site : *partecipazione.regione.emilia-romagna.it*.

Le niveau municipal est sûrement le plus riche concernant les expériences participatives. On ne peut pas du tout fournir ici un compte rendu exhaustif, donc on a choisi de prendre en considération, un règlement qui peut aussi être considéré comme un instrument participatif pour l'échelle locale qui, à la lumière de sa diffusion et des caractéristiques novatrices des thématiques traitées, a suscité grand intérêt et un débat croissant parmi tous les chercheurs. On parle du « Règlement sur la collaboration entre les citoyens et l'administration pour le soin et la régénération des biens communs urbains », qui est née grâce à un travail commun de l'association *Labsus - laboratoire pour la subsidiarité*, qui a fourni la direction scientifique, avec le support sur le territoire de la fondation *Antartide* et de la ville de Bologne qui a voulu donner une règlementation juridique suivant l'idée d'une réelle participation et coopération entre la société civile et les administrateurs[19].

Entre temps, le règlement a été adopté, ou est en train de l'être, dans diverses villes italiennes, des plus petites au plus peuplées, avec à chaque fois des petits ajustements selon les nécessités et particularités de chaque municipalité[20]. Ceci montre combien le besoin était urgent, pour les communautés locales et pour les administrations aussi, d'avoir des outils souples, mais pas moins efficaces, pour régler des situations dans lesquelles les citoyens veulent s'occuper des biens communs et qui permettent de dialoguer avec l'administration pour opérer ensemble vers l'intérêt général. Le règlement en fait, vise à traduire la disposition de principe contenue dans l'article 118, 4ème alinéa, de la Constitution italienne[21], en allant combler un vide normatif qui ne permettait pas aux administrations d'exploiter au plein les énergies présentes sur leur territoire.

Tout passe à travers l'adoption de pactes de collaboration qui sont définis comme des accords par lesquels la municipalité et les citoyens actifs, singulièrement ou collectivement, définissent toutes les actions nécessaire pour les opérations de soin ou régénération des biens communs (art. 5). Juridiquement ces pactes sont considéré « *atti amministrativi di natura non autoritativa* », c'est-à-dire des actes administratifs que l'administration met en œuvre en tant qu'activité de droit privé, mais qui néanmoins, sont destinés à poursuivre l'intérêt public, condition nécessaire pour la validité juridique de l'acte.

Le modèle proposé par ce règlement incite implicitement à un changement de paradigme institutionnel qui est perçu comme une vraie révolution. Il y a non plus le modèle d'une administration unilatérale qui agit selon un schéma bipolaire[22], mais un nouveau rapport fondé sur la confiance mutuelle, la transparence et l'inclusion sociale[23]. Ceux-ci sont, avec d'autres, les principes généraux qui se trouvent dans l'article 3 du règlement, qui énoncent en manière très claire l'inspiration sous-tendue à ce changement. Parmi les autres, le concept de responsabilité est fondamental : l'administration et les citoyens sont tous les deux mis sur un pied d'égalité en valorisant et en partageant les responsabilités sur les projets. Ceci ne signifie pas que l'administration doive être remplacée par les citoyens dans le déroulement des fonctions

---

[19] Le règlement est téléchargeable librement sur le site *www.labsus.org* dans la session dédiée.

[20] Il s'agit tout-à-fait d'un règlement qui s'est proposé comme *open source*, à disposition pour son réutilisation, et donc ouvert à propos d'améliorèrent et adaptable aux particularités de la commune. La réalité a été exactement ceci : la dernière mise à jour disponible enregistre 57 communes qui ont adopté le règlement et autres 79 dans lesquels la procédure pour l'adoption est en cours.

[21] Art. 118, 4émé alinéa, Cost. récit : « Etat, Régions, (…) et Communes favorisent l'initiative autonome des citoyens, singulièrement ou associés, pour le déroulement d'activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité ». Pour une interprétation orientée de l'article (Arena, Cotturri, 2010).

[22] Arena (2005, p. 84-96) affirme que « selon ce schéma les sujets publics sont les seuls légitimés à opérer pour l'intérêt général, par contre les citoyens sont par définition dans la position d'administrés, usagers, clients, c'est-à-dire dans une position passive ».

[23] Pour ce qui regarde l'aspect d'inclusion et ouverture sont évidents les enseignements qui dérivent de la démocratie participative et délibérative. L'art. 4 exprime en fait la plus grande ouverture pour les interventions proposées. Le mot « citoyens » donc n'est pas entendu dans les sens étroit mais embringue tous, sans nécessiter d'un titre de légitimation.

administratives. Les citoyens n'exercent pas de pouvoirs publics, ceux-ci restent avant tout les prérogatives de l'administration, mais ils deviennent ses alliés, mêlés dans la gestion de la *res publica*. Une outre valeur est celui de l'informalité qui, selon le règlement, doit inspirer toutes les relations parmi les acteurs. Il y a donc une garantie que les règles seront respectées quand il y a un précepte législatif mais, en même temps, la souplesse et la simplicité sont assurées dans tous les autres cas, là où le règlement ne donne pas d'instructions spéciales.

En conclusion on peut observer que la problématique des biens communs (*commons*) constitue la base de ce règlement, mais ici le but était, plutôt, d'offrir un témoignage d'une institutionnalisation qui on considère comme intelligente, en combinant souplesse et réglementation juridique, pour démontrer que, dans certain cas, donner des normes juridiques n'entraîne pas la mobilisation. L'innovation portée par ce règlement est née dans le domaine institutionnel, mais malgré cela elle est partagée par les sujets les plus hétérogènes et elle a donné la preuve d'une énorme portée sociale (Ciaffi, 2014).

3. LES PROJETS DE LOI

3.1 La nécessité d'une intervention au niveau d'État

Les évènements de la dernière décennie et plus – on fait référence à tous les faits concernant le projet de TAV Turin-Lyon[24], les questions sur la localisation des incinérateurs, l'individuation des sites de stockage des scories nucléaires, mais plus généralement la montée de l'abstentionnisme qui a caractérisé les dernières élections et le climat d'opposition entre société civile et politique, entre administrateurs et administrés – ont amené à une conscience peu à peu croissante des problèmes structurels qui affectent le pays. En particulier, de plusieurs côtés ont été identifiés les problèmes les plus puissantes sur lesquels est indispensable d'intervenir ; ceux-ci sont : d'une part, le semi-immobilisme dans la conception et programmation de court terme et de long terme, et d'autre part la montée en puissance des gouvernements « *décideurs* », qui trouvent justification, ou mieux profitent de la situation d'impasse existante, pour mettre en œuvre des choix venant du haut qui, par conséquent, sont mal vus et rejetés par la population, parfois à titre préventif.

Le besoin d'intervention pour surmonter la situation actuelle est manifeste pour tous[25]. Parmi les objectifs sur lesquels on travaille, il y a celui de conclure un nouveau pacte social qui rende les communautés locales « parties actives des processus de transformation et gouvernement du territoire, dans le cadre d'un modèle que tende à être inclusif »[26]. L'instrument essentiel pour favoriser cette participation active est le débat public, calqué sur le modèle des institutions françaises, en tenant compte aussi des expériences législatives régionales citées ci-dessous.

Les propositions de loi qui optaient, de différentes manières, pour son insertion ont été nombreuses, mais jusqu'aujourd'hui elles sont restées lettre morte[27], malgré les experts, les observateurs et les politiciens qui ont tous reconnu la nécessité de se doter d'une procédure de ce type.

3.2 Les dessins et les propositions de loi en discussion dans le Parlement

---

[24] Pour approfondir les faits on renvoie à (Algostino, 2008, p. 231 et s.).

[25] Le prouve la relation finale du Group du Travail sur les réformes institutionnelles, institué en mars 2013, lequel englobait parmi les principales réformes à faire en Italie, cela pour l'institution d'un débat public, qui fusse obligatoire pour les grands œuvres infrastructurelles, en faisant explicit référence à la Convention d'Aarhus et à la loi française dédiée à la « *démocratie de proximité* », (Vittori, 2013).

[26] Les mots sont présents, emphatiquement, dans la relation à une des dessins de loi qui se va à analyser.

[27] Les motivations qui ont amené à abandonner ces projets sont surement le notable fractionnement temporel des dernières législatures, et des diverses gouvernements, qui se sont succédés pendant les années, sans réussir à conduire en fin les projets. Pour exemple c'est ça qu'est arrivé pour un ddl du 2012, déchu pour la fin de la législature, est aussi pour le ddl n.2037 du 2010, lequel depuis a été reproposé, avec la même formulation, dans la nouvelle législature.

Actuellement, dans la XVII législature, il y a différentes propositions de loi (pdl) et dessins de loi (ddl) qui cherchent à dicter une législation, plus ou moins organique, en la matière. Le dernier ddl concernant le thème du débat public a été déposé dans les derniers mois, le n.1845 datant mars 2015. Le ddl n.1724 (décembre 2014), la pdl n.2740 (novembre 2014), le ddl n.980 (juillet 2013), la pdl n.916 (mai 2013) e la pdl n.151 (mars 2013) ont été déposés préalablement. Tous viennent de l'initiative des sénateurs et députés de divers groupes politiques ; certains du parti majoritaire actuellement au gouvernement, d'autres des forces d'opposition. De cela on déduit la conviction transversale et commune de la nécessité de donner une règlementation à l'échelle d'état et aussi de la pluralité de façons avec lesquelles ces résultats peuvent être rejoints, dans les idées des administrateurs publics d'état. Au moment d'écriture de cet article, les trois ddl présentés au Sénat sont conjointement en cours d'exam en commission[28]. Pour ce qui concerne les pdl ; elles sont assignées à la commission environnement de la « *Camera* » (le correspondent de l'Assemblée nationale). Le scenario est donc encore partiel, mais tout de même évolutif, en considérant les modifications qui auront surement lieu pendant l'*iter* ordinaire d'adoption.

Sans trop descendre dans les particularités de chaque projet, on peut raisonner déjà sur les formulations actuelles, en concentrant notre attention sur les points plus importants et critiques qui concernent le système de base. En commençant l'analyse par les taches, les finalités énoncées : le choix de parler de consentir ou promouvoir l'acceptation sociale n'est pas convaincante. Cette formulation peut laisser entendre que le débat public est vu comme un réfrigérateur, un instrument pour calmer les contestations devant certaines œuvres infrastructurelles ; par contre il est souhaitable que le débat public soit un instrument au service des citoyens, pour les informer et permettre leur implication active dans les processus de décision. Une autre finalité partageable est celle du balancement et de la pondération des intérêts en cause.

Pour ce qui concerne le niveau d'inclusion, il faut rejeter la limitation à la participation prévue par le ddl n.980 où il est affirmé que seulement les sujets habilités à participer par la loi 241/1990[29] peuvent prendre parti à un débat public. Cette limite va évidemment contre un des principes fondamentaux sur lesquels se fondent les dispositifs participatifs, c'est-à-dire augmenter l'inclusion. Dans ce sens, on juge encourageante, même si elle n'est pas exhaustive, l'ouverture du ddl n.1845 qui veut : « garantir la plus grande participation des citoyens et les formes de transparence et informations nécessaires ». Le choix de prévoir l'institution d'un sujet externe et indépendant, en prenant comme exemple la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), est important. Son rôle proactif et de garantie est crucial si on veut que la culture participative prenne pied dans le tissu social et s'enracine dans l'habitude des maitres d'ouvrage et des toutes les administrations publiques. Il semble que c'est le point sur lequel l'Italie doive faire un effort, un sprint en s'ouvrant à l'action participative et dialectique[30]. Les solutions envisagées sont multiples dans ce cas aussi et elles ne convainquent quasi jamais dans leur intégralité. Il y a par exemple l'individualisation d'un organisme technique au sein du CIPE (Comité Interministériel pour la Programmation Economique) qui est alors dit indépendant mais dont l'encadrement pourrait résulter en soumission. En alternative un des projets vise à attribuer ce rôle au provéditeur interrégional aux œuvres publiques en coordination avec le préfet ; on pourrait également s'opposer à cette solution car les fonctions à garantir, comme l'expérience française en donne la preuve, sont nombreuses et peuvent trouver une réponse meilleure par un organisme collégial. En plus, ces deux hypothèses ne semblent pas pouvoir garantir l'indépendance exigée pour effectuer leurs taches. Même la copie identique de la

[28] Plus précisément les commissions 8ª (Travails publiques, communications) et 13ª (Territoire, environnement, biens environnementaux) réunies.

[29] C'est la loi sur la procédure administrative, que donne une discipline sur la participation procédurale en consentant seulement aux sujets qualifiés, sur lesquels la mesure administrative gravera.

[30] Beraud (2010, p. 395), affirme que le défi le plus important est la diffusion d'une culture du débat public e l'esprit de participation. Il souligne aussi qu'on peut relever ce défi de manière pragmatique, en organisant les débats publics.

CNDP est théoriquement à déconseiller, en considérant que chacun pays a ses spécialités qui doivent inspirer aussi sur les appareils qui gouvernent un domaine. Néanmoins le modèle d'autorité administrative indépendante est bien connu et enraciné en Italie aussi, donc il semble, aujourd'hui la solution la plus qualifiée pour gérer ce secteur.

La sélection des critères, ou mieux la répartition plus équilibrée possible de ceux-ci, peut évidemment être motif des discussions, et en ce sens le choix du ddl n.1845 semble manquer d'équilibre. Ce ddl prévoit en effet des membres permanents, tous d'origine parlementaire ou politique, et seulement deux membres, intégratifs, qui changent à chaque fois selon la région concernée par l'œuvre. L'idée de caractériser une commission particulière en sens régionale n'est pas à condamner, elle peut même être positive, mais ce qui peut être redouté c'est, en premier lieu, le poids numérique différent attribué aux deux parties, et en second lieu le besoin de prévoir, dans la partie permanente, des sujets qui viennent des niveaux décentrés. Encore, l'absence totale de membres appartenant au monde associatif semble une lacune à combler. Sur ce point, la pdl n.2740 propose une composition en treize membres qui va accentuer la pondération en faveur de la société civile, en donnant l'imagine d'une autorité qui puisse réellement faciliter les choses, dialoguer et faire dialoguer les acteurs en jeu. Cette solution, montre qu'il n'existe pas de solution parfaite, on peut dire que c'est une bonne base, à intégrer, éventuellement, avec l'insertion des membres locaux dans chaque commission particulière spéciale, pour les raisons exposées ci-dessus.

Une leçon, qui semble être partagée par tous, concerne l'instauration d'un dispositif qui fait qu'en présence de circonstances déterminée et de certaines qualités de l'œuvre, il y ait une saisine obligatoire. Enfin il est très correct de prévoir que l'autorité puisse avoir aussi un rôle de consultation pour aider les administrations et les sujets privés dans un secteur qui n'est pas assez structuré dans le système juridique italien.

Aucun des projets n'est complet, c'est évident, mais, comme on a déjà dit, on attend de suivre les travaux parlementaires pour pouvoir enfin voir une loi qui institutionnalise le débat public et qui impose des règles claires pour l'application des principes de participation du public au processus décisionnel en Italie aussi.

4. Conclusions. Vers une institutionnalisation intelligente?

La situation très changeante proposée dans les paragraphes précédents fait émerger une tendance vers l'institutionnalisation de la participation des citoyens aux divers niveaux de gouvernement.

La demande que l'on a anticipée dans le préambule concerne le réel avantage qu'une telle institutionnalisation peut amener au phénomène participatif. Pour y répondre, il est d'abord important de s'entendre sur qu'est-ce que signifie institutionnaliser. Une définition classique, que l'on peut prendre comme base est celle donnée par Samuel P. Huntington, qui en 1968 affirmait : « *institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability* » (Huntington, 1968, p. 12) En se tenant à la signification littérale, institutionnaliser veut dire ancrer quelque chose, en lui donnant un caractère juridique et donc l'institutionnalisation est un processus à travers lequel certaines valeurs, pratiques et orientations se structurent, grâce à des règles et procédures généralement approuvées.

Cependant, cette typologie de procédés trouve des fortes oppositions soutenues de ceux qui affirment que l'institutionnalisation conduirait à empêcher la spontanéité qui vient du bas, mettant au silence la contestation en eux amenant dans des milieu institutionnel, justement, où sont plus aisément contrasté et étouffé. Encore, se profile souvent le risque d'une « routinisation » de la participation qui diminuerait grandement la puissance propulsive et innovante[31]. Quelles sont alors

[31] Sur la problématique de l'institutionnalisation à lire les réflexions de Blatrix (2002, p. 79-102). Elle affirmait déjà « qu'un certain nombre de travaux suggèrent que la mise en place et l'institutionnalisation de telles procédures pourraient avoir un impact modérateur sur l'action collective ».

les raisons d'une institutionnalisation pour l'Italie ? Pourquoi on a parlé d'une institutionnalisation intelligente et qu'est-ce qu'on peut apprendre de l'expérience française ?

On part du principe, comme nous l'avons déjà dit, qu'il n'y a pas en Italie, de culture participative enracinée, et on soutient aussi le principe selon lequel les pratiques participatives aux processus de décision publique sont nécessaires pour garantir une meilleur gestion des enjeux, au niveau local comme au niveau d'État. Ces bases posées, il reste à comprendre comment on peut arriver de manière efficace au résultat, permettant une participation qui ne soit pas confinée à quelque zone seulement de la géographie italienne et qui ne soit pas exclusivement sectorielle mais par contre organique et générale[32].

In primis il faut se prodiguer au but que les expériences, importantes et significatives, développé dans ces années au niveau régional et local, suivent dans leur parcours en faisant en plus de locomotive pour l'entier pays. Pour faire cela, on ne peut pas seulement faire confiance à la clairvoyance et bonne volonté des administrateurs actuels ; il faut donner une garantie de continuité[33]. Le risque plus concret est en fait celui que, sans une intervention du niveau supérieur, donc de l'État, les expérimentations qui maintenant apparaissent bien établies pourraient tomber dans le néant suite à un changement du scenario politique. Cela entrainerait des effets ravageurs en termes de confiance pour les citoyens vis-à-vis de ces instruments et des effets pire encore parce que l'expérience serait qualifiée comme un échec, en compromettant la possibilité de le proposer à nouveau pour le futur. Donc il faut considérer la continuité des pratiques participatives comme une valeur fondamentale, car les résultats les plus importants peuvent raisonnablement se cueillir pendant la longue période plutôt que dans la brève. On a puis parler de confiance des citoyens par rapport à ces nouvelles modalités de relation avec l'administration publique[34] qui constituent un nouveau « *package* » de droits. La confiance ne peut se construire seulement en pratiquant le dialogue et la participation, en allant au-delà des déclarations de principe.

Institutionnaliser la participation en Italie peut signifier cela : aller vers l'ouverture et donner des règles claires montrant la volonté d'être tous impliqués dans le même processus et en construisant un climat d'espérance. On insiste ici sur le fait qu'une opération raisonnée d'institutionnalisation soit positive pour la situation particulière de l'Italie. Il faut développer une dimension procédurale de la participation (Pubusa, 2009, p. 897).

En France on constate qu'il y'a en revanche une tension inverse, c'est-à-dire vers une plus grande souplesse qui, dans certain cas, remet en doute les dispositifs participatifs institutionnalisés déjà existants. Ceci montre qu'aucune solution n'est valable ou exacte dans l'absolu, mais que l'administration doit s'adapter aux exigences qui viennent de la société à un moment donné. Pourquoi alors n'anticiper pas et développer une participation qui ne se base pas sur les normes juridiques mais sur la force créative des acteurs ? On pense que les changements, pour être vraiment compris, doivent être graduels, donc les résultats ne seront jamais positifs sans un passage, tout d'abord, par l'institutionnalisation. Le premier *step* pour l'Italie sera de donner une règlementation, une « procéduralisation » aux instruments participatifs, de préférence avec une méthode

[32] La portée sectorielle, liée à un domaine typique, qui caractérise la majorité des expériences de participation peut enfin devenir une limitation serrée qui ne convient pas au besoin de flexibilité. L'expérience québécoise du BAPE peut être l'exemple d'un instrument fortement institutionnalisé mais limité néanmoins par sa forte association aux enjeux environnementales (Gauthier, Simard, 2011, p. 40).

[33] Magnaghi (2006, p. 146) souligne que c'est nécessaire que les processus participatifs aient continuité mais aussi qui soient structurés, intersectoriels, inclusifs et techniquement et financièrement équipés.

[34] Blondiaux, Sintomer (2002, p. 17-35) parlent des « modes nouveaux de gouvernance, mieux adaptés à la « société en réseaux », plus horizontaux et plus souples, impliquant une pluralité d'acteurs plutôt qu'une direction centralisée de l'évolution sociale ».

« transcalier[35]» qui implique des mesures différentes à tous les niveaux du gouvernement et toutes les sources normatives. Il faudra donc passer par une institutionnalisation, mais au moment donné les projets de loi nationale qu'on a analysé ne prennent pas en considération la possibilité d'établir des règles participatives cadre à suivre par les niveaux territoriales. Les divers dispositifs, institutionnalisés ou pas, sont donc tous détachés, sans aucune façon méthodique et ceci est un grand obstacle pour la qualité de la participation.

Le grand défi pour une institutionnalisation intelligente devient alors que le système juridique italien construise une réglementation permettant un développement unifié de la culture participative. D'une part, cela permettra d'établir des principes à suivre, en permettant une certaine stabilité dans les institutions territoriales. Cette transition pourra être réalisée en utilisant le principe de subsidiarité contenu à l'article 118 Cost., mais également l'article 117, 2émé alinéa, lett. m) affirmant la possibilité pour l'Etat d'établir des conditions égales en matière des droits civils et sociaux à garantir sur tout le territoire national[36]. D'autre part, cela permettra une certaine souplesse quant au développement de la mobilisation et des propositions de participation *bottom-up*.

Quiconque s'occupe de démocratie participative peut en fait affirmer que les instruments, même les mieux assemblés, n'ont aucune efficacité s'il n'y a pas une forte puissance venant du bas et de la communauté. Cette affirmation n'est pas tout de même contrastant avec cela qui veut l'État, les régions et les communs également engagés vers la participation. Il faudra donc trouver la juste alchimie des éléments, entre créativité sociale et procédure institutionnelle pour une réelle faisabilité de la démocratie participative.

[35] Avec le mot « transcalaire » on se réfère à ceux que G. Allegretti (2006, p. 67) a défini comme « la capacité d'affronter une thématique aux échelles diverses et en relation des travaux d'institutions représentatives de niveau diffèrent ».

[36] Ces solutions ont été proposées par plusieurs auteurs déjà cités : *ex multis* (Ciancaglini, 2010).

BIBLIOGRAPHIE

Allegretti G., 2006, « Politiche di partecipazione in Venezuela : tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali », *Democrazia e Diritto*, 3, p. 42-69.

Allegretti U., 2006, « Verso una nuova forma di democrazia : la democrazia partecipativa », *Democrazia e Diritto*, 3, p. 7-13.

Allegretti U., 2010, « Un contributo alla democratizzazione della democrazia », in Allegretti U. (dir.), *Democrazia partecipativa : esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florence, Firenze University Press, p. 5-44.

Algostino A., 2008, « L'osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case study sulla democrazia e sul dissenso », *Democrazia e diritto*, 2, p. 231 et s.

Arena G., 2005, « Un nuovo modo di amministrare », *Relazioni Solidali*, 1-2, p. 84-96

Arena G., Cotturri G. (dir.), 2010, *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Rome, Carocci.

Beraud J. F., 2010, « Il caso della Francia : la Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico », in Valastro A. (dir.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Naples, Jovene, p. 39.

Blatrix C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 15 (57), p. 79-102.

Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.

Bobbio L. (dir.), 2007, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, p. 91-98.

Ciancaglini M., 2008, « *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007* », *www.osservatoriosullefonti.it*, 3.

Ciancaglini M., 2010, *Dall'incentivazione al consolidamento : un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in Allegretti U. (dir.), *Democrazia partecipativa : esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florence, Firenze University Press.

Ciancaglini M., 2011, « Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna », *Istituzioni del Federalismo*, 2, p. 215-253.

Ciancaglini M., 2014, « Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La Legge Regionale Toscana 46/2013 », *www.osservatoriosullefonti.it*, 1.

Ciaffi D., 2014, « Il Regolamento e la nascente società responsabile italiana », *www.labsus.org*.

Corchia L., 2011, « Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana », *Riv. trim. sc. dell'amm.*, 4, p. 79 et s.

De Santis V., 2013a, « La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione », *www.osservatorioaic.it*, 00.

De Santis V., 2013b, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Turin, Giappichelli, p. 232 et s.

Ferri D., 2011, « L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa ? », *Istituzioni del Federalismo*, 2.

Floridia A., 2007, « La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione », *Istituzioni del Federalismo*, 5, p. 603-681.

Gauthier M., Simard L., 2011, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, 17 (1), p. 39-67.

Huntington S. P., 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, p. 12.

Lewanski R., 2013a, « L'applicazione della legge regionale per la partecipazione », *Urbanistica Dossier*, 129.

Lewanski R., 2013b, « Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory' », *Journal of Public Deliberation*, 9 (10), p. 3.

Magnaghi A., 2006, « Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale », *Democrazia e Diritto,* 3, p. 134-150.

Monédiaire G., 2011, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, 1, p. 134-155.

Pelosi E., Versolato A., 2007, « La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente », *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, p. 1001–1016.

Pizzanelli G., 2010, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere*, Milan, Giuffré.

Pubusa A., 2009, « La democrazia partecipativa : nuovo processo di democratizzazione o autolimite del potere ? », *Dir. e proc. amm.vo*, p. 897.

Raffini L., 2012, « Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico », *www.academia.edu*.

Sebastiani C., 2009, « Italie: le difficile renouvellement de la participation civique », in Tournon J. (dir.), *La République antiparticipative*, Paris, L'Harmattan.

Stradella E., 2008, « Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007 », *www.osservatoriosullefonti.it*, 3.

Valastro A., 2009, « Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali », *Le Regioni*, 1, 79-106.

Valastro A. (dir.), 2010, *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Naples, Jovene, p. 3 et s.

Vittori M., 2013, « Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere », *www.amministrazioneincammino.it*.