

LA DÉMOCRATIE LOCALE EN ITALIE

PAR

Paolo SABBIONI

Professeur de droit public à l'Université Catholique de Milan

I - LA COMMUNE, INSTITUTION POLITICO-ADMINISTRATIVE

Lorsque l'on transpose le sujet de la démocratie locale dans l'ordre juridique italien, il faut se référer notamment à la démocratie communale.

En réalité, la province dispose aussi d'une autonomie locale et la loi du 8 juin 1990, n. 142 y étend beaucoup des institutions de participation prévues pour la commune. Cependant la province, qui est une création artificielle, demeure une collectivité territoriale qui jouit exclusivement de compétences énumérées, de sorte qu'elle a surtout un rôle de coordination et de planification au niveau intermédiaire entre la région et la commune¹. La région, elle, est une collectivité territoriale tout à fait différente, car son autonomie englobe des pouvoirs législatifs, de sorte que le problème de la démocratie y présente des aspects particuliers et plus proches de la démocratie au niveau étatique². Finalement dans le milieu local il y a d'autres personnes juridiques publiques qui exercent leurs compétences au plan local (par exemple, les chambres de commerce) ou qui sont une émanation des communes (par exemple, le consor-

1. Cependant la loi n. 142 de 1990, en élargissant les compétences de la province, lui aurait même donné un rôle de gouvernement selon Pastori (G.), article "Provincia", dans *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino Utet, 1997, vol. XII, pp. 201 ss.

2. Sur la spécificité de l'autonomie de la région, voir Paladin (L.), *Diritto regionale*, V éd., Padova, Cedam, 1992, p. 37 ss.

tium)³ : dans le premier cas, les institutions de la démocratie trouvent une limite en raison des compétences exercées ; dans la deuxième hypothèse, les institutions de participation prévues au regard de la commune demeurent l'archétype, sinon le seul moment d'expression de la démocratie.

D'ailleurs, l'importance de la commune, comme lieu des relations entre les particuliers et le pouvoir, n'est pas seulement un héritage historique qui trouve ses racines dans la Renaissance, mais aussi un des éléments sur lesquels la Constitution a fondé le nouvel ordre démocratique, inspiré du pluralisme social et institutionnel (articles 2 et 5). Mais, autant l'autonomie de la commune que les institutions de la démocratie locale ont été contrebalancées jusqu'aux années 90 par la conjonction de l'idée selon laquelle la commune n'exerce que des compétences administratives et d'une conception autoritaire de l'activité administrative. Ce n'est qu'à partir de la loi du 8 juin 1990, n. 142 que le rôle, l'organisation et l'ordre démocratique de la commune changent. La réforme a été si profonde que l'administration locale est pensée aujourd'hui comme un modèle de relations démocratiques entre le pouvoir et les particuliers pour les autres collectivités territoriales, y compris la région et l'Etat⁴.

A) *Les ambiguïtés de la démocratie locale jusqu'aux années 90*

La Constitution ne prévoit pas directement d'institutions démocratiques au plan local, à l'exception du référendum, ayant une valeur consultative, en vue de la création des nouvelles communes ou de la modification de la circonscription territoriale et de la dénomination des communes existantes. Cependant elle livre des principes et des règles qui, si ils avaient été appliqués, auraient pu conduire à l'introduction d'autres institutions de participation au plan local. En effet l'article 128 de la Constitution affirme que les provinces et les communes sont autonomes, dans les limites du respect des principes posés par des lois générales en la matière. Puisque le mot "autonomie" qualifie le pouvoir de se donner à soi-même des règles, notamment en ce qui concerne l'organisation et les procédures d'exercice des compétences, la démocratie locale aurait pu être développée tout de suite.

Toutefois la Constitution n'est pas dépourvue d'ambiguïté, car son dessein démocratique d'ensemble n'est pas étendu à l'administration publique, laquelle a été toujours qualifiée, selon le lexique et les principes du droit administratif italien classique⁵, par l'acte administratif, entendu comme expression

3. Voir à cet égard Rossi (G.), *Gli enti pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 130 ss.

4. Voir Benvenuti (F.), *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, p. 147.

5. Voir Allegretti (U.), *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, Cedam, 1996, p. 6 ss.

de la puissance publique, et de "*interesse legittimo*", l'intérêt légitime entendu comme expression de la sujétion des particuliers⁶. En outre la nature de la commune a toujours été marquée par la nature administrative des actes de son domaine. La commune a été envisagée uniquement en tant que personne juridique vers laquelle on peut décentraliser des activités administratives⁷. Mais la commune, enfermée dans les catégories du droit administratif, ne pouvait que subir la carence de démocratie à laquelle la Constitution avait abandonné l'administration publique.

Une confirmation en est donnée par la contradiction opposant la légitimation et les compétences des organes électifs locaux. Après le fascisme, qui avait abrogé ces institutions, le décret législatif du 7 janvier 1946, n. 1 rétablit les élections municipales. Le système électoral, qui est demeuré proportionnel jusqu'en 1993, permettait d'élire les membres du conseil municipal, lequel, à son tour, élisait le maire et la junte. Les compétences de ces organes, malgré leur légitimation populaire, visaient exclusivement à édicter tous les actes administratifs relevant de la commune. Mais il n'y avait pas d'institutions de participation à ces procédures — sauf celles prévues par des lois spéciales : par exemple le droit de présenter des observations avant l'approbation définitive des plans d'urbanisme et de commerce — car il n'existait pas de règles générales de participation aux procédures administratives.

La loi du 8 avril 1976, n. 278, pour répondre à la demande de participation qui s'était affirmée à partir de la fin des années 60, a cependant donné aux communes la faculté de répartir le territoire communal afin de créer des circonscriptions de décentralisation, gouvernées par un conseil, élu selon le système proportionnel, et par un président, élu par le conseil. Cependant ces organes sont plus devenus des instruments pour l'exercice des compétences administratives que des institutions de participation populaire et, du point de vue politique, ils ont été monopolisés par les partis qui dominaient la vie politique à tous les niveaux de gouvernement.

B) Les réformes et leurs prémices

A partir des années 90, l'ordre juridique italien connaît un vrai bouleversement qui intéresse même les collectivités locales et se déploie à travers plusieurs réformes : la première loi générale en application de l'article 128 de la Constitution qui fixe les principes de réglementation des autonomies locales (loi du 8 juin 1990, n. 142) ; la première loi générale pour la réglementation des procédures administratives (loi du 7 août 1990, n. 241) ; la privatisation

6. Afin de comprendre la notion de l'*interesse legittimo* et son importance dans le droit administratif italien, voir notamment Nigro (M.), *Giustizia amministrativa*, IIIe éd., Bologna, Il Mulino, 1983, p. 115 ss.

7. A cet égard voir l'étude fondamentale de Berti (G.), *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969.

de l'emploi public (décret législatif du 3 février 1993, n. 29) ; la réforme des systèmes électoraux des communes et des provinces (loi du 25 mars 1993, n. 81) ; la réforme du système budgétaire local (décret législatif du 25 février 1995, n. 77) ; la simplification de l'activité administrative (loi du 15 mai 1997, n. 127).

Les causes de ce bouleversement doivent être attribuées à la chute d'un régime politique, qui a commencé à s'épuiser lorsque — à la fin des années 70 — l'alternance au gouvernement s'est trouvée définitivement réservée aux seuls partis de la majorité. Entre-temps les prémices culturelles du nouvel ordre juridique local vont se préciser. Le caractère bloqué du système politique, entraînant la faiblesse du gouvernement et la crise de la représentation, a provoqué l'amorce d'un long débat sur les réformes des institutions et de la Constitution, à propos duquel, pendant quelques années, deux thèses se sont polarisées. La première, s'appuyant sur la théorie selon laquelle la complexité des sociétés contemporaines impose de sélectionner d'une façon plus rigoureuse les demandes de la société, débouchait sur la nécessité de renforcer le gouvernement, notamment à travers la substitution du système parlementaire par le système présidentiel. La deuxième donnait une autre réponse au problème de la complexité, fondée sur l'exigence de multiplier les centres de décision, avant de sélectionner les demandes, et conséquemment elle visait à une réforme d'ensemble du système, centrée sur le renforcement des pouvoirs de décision des particuliers et des collectivités locales⁸. Cette solution, qui est la plus conforme au principe constitutionnel du pluralisme social et institutionnel, après avoir orienté les réformes des systèmes électoraux et des autonomies locales, est en train d'orienter la répartition des compétences entre l'Etat, les régions et les autres collectivités locales, car la loi du 15 mars 1997, n. 59 a délégué au gouvernement le transfert des compétences administratives de l'Etat sur la base du principe selon lequel les domaines qui relèvent de l'Etat sont énumérés.

Mais une autre prémice culturelle des réformes des autonomies locales a mûri à la fin des années 80 et concerne la distinction entre la politique et la gestion administrative. L'ingérence de la politique dans la gestion administrative a conduit à la dégénérescence aussi bien de la première — de plus en plus marchandée entre les partis et les clans le plus forts de la société — que de la seconde — correspondant de moins en moins aux principes de l'impartialité et de la bonne marche de l'administration publique, fixés par l'article 97 de la Constitution. La question trouve une première manifestation juridique lorsque le Tribunal administratif régional de la Sicile, le 25 octobre 1989, soumet à la Cour constitutionnelle la loi régionale du 2 décembre 1980, n. 125 qui prévoyait que les commissions des concours communaux devaient être composées en majorité par les élus locaux. La Cour constitutionnelle, en annulant

8. Emblématique de ce débat est l'étude de Pasquino (G.), *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Bari, Laterza, 1985.

cette loi régionale avec l'arrêt n. 453 de 1990⁹, affirme le principe selon lequel les commissions des concours doivent être composées en majorité par des experts. L'importance de la question peut paraître limitée, mais les racines de l'ambiguïté de la démocratie locale en ressortent : puisque la commune était envisagée exclusivement comme une administration publique, il y avait une contradiction entre la nature politique de ses organes électifs et les compétences techniques impliquées par l'exercice de l'activité administrative, la seule admise au niveau local et à laquelle les organes électifs étaient préposés ; au contraire, les décisions les plus discrétionnaires, liées à la liberté qui caractérise l'acte politique (par exemple l'aménagement du territoire), étaient toujours soumises au même régime des autres actes administratifs, par rapport auxquels l'ordre juridique ne prévoyait pas des institutions de participation.

C) La commune après les réformes

Les prémices culturelles mises en évidence ont eu une influence importante sur les réformes des années 90, surtout par rapport aux compétences de la commune et à l'organisation de leur exercice.

Auparavant la commune, en tant que collectivité locale de décentralisation administrative, ne pouvait avoir qu'une compétence limitée aux domaines attribués par la loi. Ce principe se joignait au système budgétaire local, centré sur les transferts de l'Etat en l'absence de l'autonomie fiscale de la commune, et jusqu'aux années 70 les compétences des communes dépendaient de la distinction fixée par l'Etat entre les frais obligatoires et les frais facultatifs¹⁰. Par contre, l'article 9 de la loi n. 142/1990 affirme que toute compétence d'intérêt local relève de la commune, sauf celles qui sont expressément attribuées par la loi à d'autres personnes publiques. En réalité ce principe doit être appliqué moyennant d'autres transferts de compétences et une plus large autonomie fiscale (qui actuellement permet de couvrir plus de 50% des frais des communes), mais il implique la reconnaissance aux communes de compétences générales et non plus énumérées¹¹.

9. Dans Giur. cost., 1990, p. 2706 ss., annoté par Azzariti (G.), *Brevi note su tecnici, amministrazione e politica*, et par Pinelli (C.), *Politica e amministrazione : una distinzione per l'ordine convenzionale*.

10. A propos de l'évolution du système budgétaire communal, voir, par exemple, Bartole (S.), Mastragostino (F.), Vandelli (L.), *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, IIIe éd., Bologna, Il Mulino, 1991, p. 365 ss.

11. Le problème qui va se manifester concerne plutôt la coordination entre les compétences de la commune et celles de la région, qui, selon les orientations de la Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles (voir Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, Camera dei deputati, Roma, 1997), devraient à leur tour jouir des compétences générales ; à cet égard voir Bin (R.), "Veri e falsi problemi del federalismo in Italia", dans Mariucci (L.), Bin (R.), Cammelli (M.), Di-Pietro (A.), Falcon (G.), *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 76 ss.

La distinction entre la politique et la gestion administrative s'est précisée dans les réformes. D'abord l'article 51 de la loi n. 142 de 1990 a fixé le principe selon lequel les pouvoirs d'orientation et de contrôle relèvent des organes électifs, tandis que la gestion administrative relève des fonctionnaires de la commune. Ensuite l'article 3 du décret législatif n. 29 de 1993 a éclairé ce principe, en disposant que les organes électifs définissent les objectifs à poursuivre et les projets à réaliser, en vérifiant aussi la correspondance entre les résultats de la gestion et les orientations données, tandis que la gestion budgétaire, technique et administrative relève des dirigeants des administrations publiques. Par rapport aux autonomies locales, les articles 11, 19 et 27 du décret législatif n. 77 de 1995 ont établi que la junte fixe, moyennant un plan exécutif de gestion, les objectifs et les responsables de leurs obtentions, lesquels édictent tous les actes pour la réalisation du plan, même s'ils engagent l'administration envers les tiers. Finalement la loi n. 127 de 1997, en réformant l'article 51 de la loi n. 142 de 1990, affirme que tous les actes de la commune qui n'ont pas un caractère normatif ou programmatique, y compris les actes discrétionnaires qui trouvent leurs limites dans des lois ou des règlements, relèvent des fonctionnaires.

Le caractère général des compétences de la commune et la distinction, même au niveau local, entre les pouvoirs politico-administratifs et la gestion administrative font ressortir le changement de la nature juridique de la commune, en tant que collectivité locale ayant un caractère politique et non pas uniquement administratif. Dans la théorie juridique, il n'y a pas encore de concepts susceptibles de rendre compte de ce caractère politique de la commune, en dépassant la distinction entre les actes politiques, qui sont libres par rapport aux buts qu'ils poursuivent et qui ne sont pas compris parmi les actes de la commune, et les actes discrétionnaires¹². Mais désormais, à partir des réformes citées, l'on peut affirmer que la commune n'est pas exclusivement un centre de gestion administrative, mais aussi le lieu des pouvoirs politico-administratifs en vue de satisfaire tous les intérêts de la communauté locale.

II - LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LA FORME DU GOUVERNEMENT LOCAL

La représentation demeure naturellement l'institution la plus importante de la démocratie locale. Toutefois des réformes significatives se sont succédées : leur analyse permet de mieux comprendre la valeur des autres institutions de participation.

12. Toutefois le manque d'une distinction précise entre l'activité politique et administrative est souligné, par exemple, par Nigro (M.), "L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali", dans Amato (G.), Barbera (A.), *Manuale di diritto pubblico*, IVe éd., Bologna, Il Mulino, 1994, p. 700 ss.

A) *Le dépassement du régime d'assemblée*

Jusqu'à la loi n. 142 de 1990 la forme du gouvernement local était caractérisée par la prépondérance du conseil municipal. En effet le système électoral visait exclusivement au choix des membres du conseil, tandis que le maire et la giunta étaient élus par le conseil. Surtout toute compétence de la commune relevait de l'assemblée, sauf celles que la loi attribuait directement au maire, tandis que la giunta avait le rôle de comité exécutif. Finalement il n'était pas prévu d'instruments de rationalisation du système, comme la dissolution anticipée ou la motion de censure constructive.

La loi n. 142 de 1990 n'a pas modifié le système électoral, mais elle a introduit, parmi d'autres, une réforme considérablement incisive sur la forme du gouvernement local, en donnant au conseil uniquement des compétences énumérées, tandis que toutes les autres doivent être distribuées par le statut communal — sauf celles affectées directement par la loi — parmi le maire, la giunta et les fonctionnaires. Cette réforme a provoqué la modification du rôle du conseil, mais aussi sa perte d'identité, car il n'a pas encore les instruments pour exercer ses tâches d'orientation et de contrôle.

Le mouvement pour la réforme du système électoral, qui a conduit au référendum de 1993 pour l'introduction du système majoritaire pour l'élection de 75% des membres du Sénat, a abouti à la réforme même du système électoral des autonomies locales, approuvée par la loi n. 81 de 1993, qui prévoit l'élection directe du maire, sur la base d'un système majoritaire pour les communes de moins de 15.000 habitants et d'un système proportionnel à deux tours mais avec une correction majoritaire pour les autres communes. Puisque le maire a le pouvoir de nommer et de révoquer les adjoints, la giunta a perdu une partie de son rôle. En d'autres termes, les pouvoirs locaux sont distribués parmi plusieurs organes, mais en même temps ils vont de plus en plus se concentrer, car le maire est celui qui dispose des informations, des moyens et de la légitimation les plus importants pour les exercer ou pour en conditionner leur exercice. Néanmoins la forme du gouvernement communal n'est même pas présidentielle, car le conseil peut toujours adopter une motion de censure visant le maire et la giunta¹³, mais celle-ci provoque la dissolution du conseil et de nouvelles élections. Il en découle un équilibre qui peut aboutir à des solutions différentes : si la prépondérance du maire est fondée sur l'élection directe, sa force dépend de l'homogénéité de la majorité qui le soutient, mais celle-ci, à son tour, est limitée par les conséquences entraînées par l'adoption d'une motion de censure.

13. La forme de gouvernement fondée sur l'élection directe du chef du pouvoir exécutif mais aussi sur le rapport de confiance entre l'assemblée et le gouvernement est qualifiée de mixte par Elia (L.), article "Governo (forme di)", dans *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, p. 665 ss. A propos de la forme de gouvernement local après la loi n. 81 du 1993, voir Pastori (G.), "Governo e amministrazione negli enti locali fra la L. n. 142/1990 e la L. n. 81/1993", dans *Dir. amm.*, 1995, p. 57 ss., ainsi que Perfetti (L.), "L'elezione diretta del sindaco", dans *Vita e Pensiero*, p. 209 ss.

B) Le rôle des fonctionnaires

Le cadre de la distribution des compétences dans la commune doit être complété en considérant le rôle des fonctionnaires. A cet égard il faut rappeler que le décret législatif n. 77 de 1995 et la loi n. 127 de 1997 ont donné aux fonctionnaires de nouvelles compétences, notamment en ce qui concerne l'adoption de tout acte qui comporte une obligation de dépense en vue d'atteindre les objectifs fixés dans le plan exécutif de gestion. Dans l'exercice de cette compétence, les fonctionnaires ne doivent pas uniquement attester la conformité des actes aux objectifs, mais aussi assumer la responsabilité de leur légalité et de leur efficacité, de sorte que les fonctionnaires ne peuvent tolérer aucune ingérence des organes électifs.

Cependant même au regard des rapports entre les organes électifs et les fonctionnaires, il y a une situation d'équilibre qui peut aboutir à des solutions différentes, car l'attribution aux fonctionnaires de nouvelles compétences s'accompagne de la modification de l'organisation administrative par rapport au modèle continental classique, fondé sur la continuité de l'administration même lorsque les élus changent. En effet la loi n. 127 de 1997 prévoit que les maires des communes de plus de 15.000 habitants peuvent nommer un directeur général moyennant un contrat à terme de droit privé ayant une durée égale à celle de leur mandat. En outre, même les autres dirigeants (et toute commune peut avoir au moins un dirigeant) peuvent être nommés moyennant des contrats à terme. Le directeur général, qui a la tâche de réaliser les directives et les objectifs fixés par les organes électifs et qui supervise les autres dirigeants, peut être révoqué *ad nutum* par le maire, tandis que tout dirigeant est soumis à l'évaluation des objectifs atteints par une équipe d'experts qui dépend directement des organes électifs. Il en découle que le sommet de l'administration locale dépend strictement des organes électifs et notamment du maire, lorsque l'attribution des nouvelles compétences aux fonctionnaires vise à une plus grande distinction entre la politique et la gestion.

C) Efficacité et légalité, responsabilité et démocratie

Le système qui a été mis en place par les réformes citées vise notamment à obtenir deux résultats : l'efficacité de l'action administrative et la responsabilité des organes électifs et des fonctionnaires. Ces objectifs sont connexes, car la responsabilité est fonction de l'efficacité et le manque de celle-ci entraîne l'application des sanctions liées aux différents niveaux de responsabilité, mais il convient de les analyser distinctement.

En ce qui concerne l'efficacité, il faut considérer que l'organisation communale entière est soumise à plusieurs règles qui visent à permettre d'atteindre les meilleurs objectifs en utilisant les moyens les moins lourds : la dotation des fonctionnaires peut être modifiée après évaluation des charges de

travail et différents mécanismes visant à obtenir la mobilité des fonctionnaires en surplus ont été introduits ; l'évaluation par objectifs de l'activité est devenue le critère le plus important aussi bien de l'organisation que de l'action administrative. Même le principe de légalité paraît lié à l'efficacité, car la loi n. 127 de 1997 a réduit les instruments du contrôle de la légalité des actes de la commune, notamment en abrogeant l'avis préalable du secrétaire de mairie et en restreignant le nombre des actes soumis à la tutelle de l'organe régional du contrôle. Les principes de légalité et d'efficacité ne sont pas forcément antinomiques, mais leur conciliation ne s'épuise pas dans l'organisation administrative, et dépend maintenant des rapports dialectiques entre l'organisation, les particuliers qui ont le droit de participer à la procédure administrative et les juges. La participation est en conséquence l'instrument le plus important pour combler le hiatus entre l'efficacité et la légalité.

Des conclusions analogues peuvent être tirées en ce qui concerne le binôme responsabilité-démocratie. En réalité ces deux termes ne paraissent pas antinomiques, car la démocratie implique forcément des responsabilités et une sanction populaire corrélative. Mais les réformes citées ont concentré les responsabilités politiques sur le maire, qui jouit de compétences très importantes (par exemple la nomination du directeur général et des représentants de la commune dans les sociétés et les établissements qui en relèvent), qui nomme et révoque les adjoints, qui peut être sanctionné exclusivement par un conseil consentant à sa dissolution, qui évolue dans un système où les conseils sont toujours à la recherche de leur rôle d'orientation et de contrôle. Il en découle le risque d'une réduction de la démocratie locale à l'élection directe du maire. Cependant une conciliation entre la responsabilité politique — plus nette aujourd'hui qu'auparavant — et la démocratie passe par les institutions de participation prévues par la loi n. 142 de 1990.

III - LES INSTITUTIONS DE PARTICIPATION

Au plan local, les institutions de participation ont été introduites pour la première fois moyennant des règles générales par les articles 6 et 7 de la loi n. 142 de 1990¹⁴. D'autres étaient déjà prévues par des lois spéciales — antérieures à la réglementation générale des autonomies locales et des procédures

14. Il convient de signaler en premier lieu les études concernant en général les institutions de participation prévues par les articles 6 et 7 de la loi n. 142 : Zucchetti (A.), "Art. 6 et Art. 7", dans Italia (V.), Bassani (M.) (dir.), *Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Milano, Giuffrè, 1990, Tome I, p. 146 ss. ; *idem*, *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1992 ; Sabbioni (P.), "Istituti di partecipazione", dans Balboni (E.) (dir.), *Uno statuto per l'autonomia. Legge 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali*, Milano, Vita e Pensiero, 1991, p. 11 ss. ; Mignone (C.), Vipiana (P.), Vipiana (P.-M.), *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Torino, Utet, 1993, p. 69 ss. ; Barresi (R.), "Gli istituti di partecipazione, tra pubblico e privato, nell'ordinamento locale (la legge 142 dell'8 giugno 1990 alla luce dei principi della legge 241 del 7 agosto 1990)", dans *Riv. amm.*, 1994, p. 1156 ss. Les études suivantes contiennent aussi des références spécifiques aux

administratives — qui ont introduit la participation dans quelques procédures visant à l'adoption des actes les plus importants (par exemple les observations sur le plan de l'urbanisme prévues par l'article 9 de la loi n. 1150 de 1942 et celles sur le plan du commerce prévues par l'article 20 de la loi n. 416 de 1971), tandis que des nouvelles institutions de participation sont en train de s'étendre au secteur des services publics.

La diversité d'origine, de structure, de buts poursuivis rend les institutions de participation hétérogènes, de sorte que le choix d'un critère de classification demeure toujours partial, voire arbitraire. Néanmoins, il paraît possible de distinguer, après ce que nous venons de dire à propos du caractère politico-administratif de la commune et de sa forme de gouvernement, entre la participation des particuliers qui ont un intérêt protégé d'une façon spécifique par l'ordre juridique et la participation de la société ou de ses parties même lorsque il n'y a pas d'intérêts protégés. En effet, alors que le choix de l'administration d'édicter un acte administratif a été considéré comme lié par la pondération des intérêts — aussi bien publics que privés — impliqués¹⁵, la procédure administrative vise à faire ressortir ces intérêts et la participation est fonction de ce but¹⁶. Il en découle que l'intérêt qui justifie la participation à la procédure administrative a la même nature que celui qui légitime la participation au processus administratif. Une confirmation peut en être apportée avec la loi n. 241 de 1990, dont l'article 9 affirme que la faculté de participer à la procédure administrative est attribuée exclusivement à ceux qui ont un intérêt qui peut être compromis, et l'article 22 dispose que le droit de connaître des actes de la procédure administrative est attribué uniquement à ceux qui ont un intérêt juridiquement important à protéger. Puisqu'il y a des intérêts

(suite note 14) disciplines des statuts de nombreuses communes : Capolupo (C.), "Gli istituti di partecipazione tra riforma delle autonomie locali e statuti comunali", dans Amirante (C.), Saccomanno (A.) (dir.), *Il nuovo ordinamento locale*, Soveria Mannelli-Messina, Rubettino, 1995, p. 220 ss. ; Romboli (R.), "Art. 6-7, l. n. 142", dans *Commentario della Costituzione* (fondé par G. Branca et continué par A. Pizzorusso). Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142. *Ordinamento delle autonomie locali. Legge 25 marzo 1993, n. 31. Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale et del consiglio provinciale*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1996, p. 60 ss. Pour l'analyse de la réglementation des statuts dans les communes de l'Emilie Romagne et de l'Ombrie, voir respectivement Scarciglia (R.), "Partecipazione", dans *Reg. Gov. loc.*, 1993, n. 1/2, *Gli statuti comunali e provinciali in Emilia Romagna*, p. 215 ss. ; Rossi (P.), "Gli istituti di partecipazione popolare", dans Volpi (M.), Merloni (F.) (dir.), *Gli statuti dei comuni e delle province dell'Umbria*, Perugia, Stabilimento tipografico "Pliniana", p. 145 ss. Pour une revue des règles locales et des études en la matière, voir Rolla (G.), Groppi (T.), Luatti (L.), *L'ordinamento dei comuni e delle province (1990-1993)*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 58 ss., ainsi que la mise à jour en 1995, éditée en 1996, p. 100 ss. A propos de la mise en oeuvre des articles 6 et 7 de la loi n. 142 par les statuts des communes, voir Zuliani (A.), *Cittadini e Pubblica Amministrazione. Indagine sull'attuazione delle leggi sull'autonomia locale e sul procedimento amministrativo*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1994.

15. Voir Giannini (M.-S.), *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. II, p. 483 ss.

16. Voir Corso (G.), *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, Maggioli, 1991, p. 13 ss.

qui sont dépourvus de protection juridique en raison de leur nature indifférenciée (par exemple le bon entretien des routes), la participation à la procédure administrative ne s'étend qu'à une partie seulement de l'activité de la commune. Par contre, lorsqu'il n'y a pas un lien fixe entre le particulier et le territoire de la commune (de nature juridique, telle que la résidence, ou de fait, pour des raisons d'étude ou de travail) la participation à la procédure est quand même assurée à condition qu'un intérêt juridiquement important y soit impliqué. Sur la base de ces considérations, il paraît possible de distinguer entre la participation à la procédure administrative, où la démocratisation de l'activité administrative a pour fonction d'assurer son impartialité et sa bonne marche, et la participation à l'activité politico-administrative, où les institutions de participation visent à permettre une dialectique société-élus en vue de protéger les intérêts de la communauté locale¹⁷. En réalité cette distinction ne doit pas être interprétée strictement, car la participation à la procédure administrative est assurée aussi en faveur de ceux cherchant à protéger des intérêts généraux et indifférenciés, à condition qu'ils constituent une association ou un comité¹⁸ ; cependant ladite distinction permet de surmonter des contradictions, qui seront soulignées ensuite, entre la réglementation de la procédure administrative et celle des institutions de participation dans la commune.

A) L'autonomie statutaire et ses limites par rapport aux institutions de participation

L'article 4 de la loi n. 142 de 1990, en déterminant les matières relevant de la réglementation statutaire, compte parmi elles les institutions de participation, lesquelles doivent être réglementées en observant les principes fixés par la loi. L'autonomie statutaire a été envisagée comme réforme la plus importante, en raison même de la place que le statut va occuper parmi les sources du droit. En effet l'article 128 de la Constitution affirme que les provinces et les communes sont des collectivités autonomes dans le cadre des principes fixés par les lois générales de la République. L'article 1 de la loi n. 142 de 1990 respecte cette règle constitutionnelle, en se définissant comme la loi qui fixe les principes de l'ordre juridique des communes et des provinces et en disposant que les lois de la République peuvent introduire des dérogations aux principes de la loi n. 142 exclusivement moyennant des dispositions expresses. Il en découle que la source statutaire, en raison de son domaine de compétence,

17. A propos de la distinction entre la participation à la procédure administrative et la participation politique, voir déjà Berti (G.), "Procedimento, procedura e partecipazione", dans AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, p. 779 ss.

18. Ce qui répond à l'exigence de la protection des intérêts qui sont appelés "diffus", tels que les intérêts à la protection de l'environnement, et qui auparavant n'avaient pas de légitimation ; voir à cet égard, par exemple, Sandulli (A.-M.), *Manuale di diritto amministrativo*, XIVe éd., Napoli, Jovene, 1984, vol. I, p. 109 ss.

prévaut même sur la loi, lorsque celle-ci n'est pas une loi générale, porteuse des principes ou des dérogations expresses à la loi n. 142¹⁹.

Puisque les institutions de participation constituent une matière dont la réglementation relève de l'autonomie statutaire, il s'agit de mesurer l'étendue de cette autonomie. Pour donner une réponse à cette question il faut considérer d'abord que les articles 6 et 7 de la loi n. 142 prévoient des institutions de participation mais sans affirmer qu'elles sont en nombre limité, de sorte que le principe de l'autonomie peut permettre aux communes d'en introduire d'autres. Ensuite, les institutions prévues par la loi demeurent réglementées moyennant des principes généraux, de sorte que même de ce point de vue les communes jouissent d'une large autonomie. Il en découle que les ordres juridiques communaux offrent désormais une pluralité de choix, qui trouve des limites surtout en raison de l'effet d'émulation.

Cependant les limites à la différenciation des réglementations en la matière sont à rechercher non pas seulement dans les articles 6 et 7, mais aussi dans les autres articles de la loi n. 142 et dans les principes généraux de l'ordre juridique. Ainsi, par exemple, les articles 13, 30-35 et 51 de la loi n. 142 déterminent les organes de la commune et leurs compétences ; en particulier, l'article 35 affirme que la junta adopte tout acte administratif qui n'est pas affecté par la loi ou par le statut au conseil, au maire, aux organes de décentralisation, au secrétaire du maire et aux fonctionnaires. Il s'ensuit que le statut ne peut pas créer d'autres organes ayant la compétence d'édicter des actes de la commune et donc que les institutions de participation ont une valeur consultative. En outre, puisque la Constitution pose le principe d'égalité, lorsque la commune prévoit un droit de participation, elle ne peut pas faire des discriminations entre ceux qui ont des droits politiques selon l'ordre juridique, c'est-à-dire les citoyens italiens et, après le décret législatif du 12 février 1996, n. 197 (en application de la directive 94/80/CE), les citoyens de l'Union européenne.

B) Les circonscriptions de décentralisation

Elles ont été prévues par la loi n. 278 de 1976 pour donner une réponse à la demande de participation qui s'était développée pendant les années 60 et 70. Dorénavant, l'article 13 de la loi n. 142 rend leur création obligatoire pour les communes ayant plus de 100.000 habitants et facultative pour les communes ayant plus de 30.000 habitants.

19. Une synthèse des problèmes est opérée par Zagrebelsky (G.), *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1992, p. 308 s. ; pour des développements plus amples du sujet, voir Pegoraro (L.), *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, Maggioli, 1993 ; ainsi que Corsi (C.), *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995.

Les circonscriptions de décentralisation doivent être envisagées d'une façon autonome par rapport aux autres institutions de participation et leur inclusion parmi ces dernières est forte douteuse. En effet l'ambivalence de leur nature juridique découle de l'hétérogénéité de leurs compétences. L'article 13 affirme que les circonscriptions de décentralisation sont, à la fois, des organismes de participation et de consultation, ainsi que de gestion des services publics de base et d'exercice des autres attributions déléguées par la commune. La compétence consultative est prévue par les statuts et les règlements communaux normalement par rapport aux actes d'aménagement ou généraux de la commune (par exemple : le budget, le plan de l'urbanisme ou du commerce), mais aussi par rapport à plusieurs actes de réalisation, tels que les projets des travaux publics, qui intéressent le territoire de la circonscription. Les services de base, dont la gestion relève des circonscriptions de décentralisation selon la plupart des statuts communaux, sont les services sociaux ou concernant la qualité de la vie, gérés en régie pour satisfaire des exigences de la communauté qui réside sur le territoire de la circonscription. Les autres activités administratives déléguées sont normalement déterminées par les règlements des communes et concernent les actes qui ont une importance exclusivement limitée au territoire de la circonscription et à sa population.

Par conséquent les circonscriptions de décentralisation sont, à la fois, des organismes de participation mais aussi des organes de décentralisation des activités administratives de la commune. Il en découle des conséquences même du point de vue de leur organisation. A cet égard il faut remarquer d'abord que l'article 13 de la loi n. 142 se borne à qualifier d'organes des circonscriptions le conseil, qui est élu au suffrage universel direct, et le président, qui est élu par le conseil. Par contre le statut communal doit fixer le nombre des conseillers, le système électoral, la répartition des compétences parmi les organes de la circonscription, la conformation de l'organisation bureaucratique. Donc, si la commune veut attribuer aux circonscriptions surtout un rôle consultatif, la proportionnalité du système électoral, la centralité du conseil et la souplesse bureaucratique devraient s'en trouver renforcées ; par contre, des choix différents devraient conforter les circonscriptions telles que les organes de décentralisation de l'activité administrative communale²⁰. Toutefois, les circonscriptions ne pouvant pas être exclusivement des organismes de participation, les institutions de participation prévues par la loi n. 142 de 1990 doivent être organisées par rapport aux activités administratives exercées par les circonscriptions.

20. Voir, en ce sens, Mannelli (L.), "Art. 13, l. n. 142/90", dans *Commentario della Costituzione*, cité, p. 182 ss. Sur les circonscriptions, voir aussi Giovenco (L.), Romano (A.), *L'ordinamento comunale*, XIe éd., Milano, Giuffrè, 1994, p. 687 ss. et Staderini (F.), *Diritto degli enti locali*, VIIe éd., Padova, Cedam, 1997, p. 339 ss. Pour l'examen de la réglementation des circonscriptions dans les statuts des communes, mais exclusivement par rapport à l'Emilie Romagne et à l'Ombrie, voir respectivement Bruni (F.), "Decentramento", dans *Reg. gov. loc.*, 1993, p. 416 ss.; Calvieri (C.), "I principi del decentramento", dans Volpi (M.), Merloni (F.) (dir.), *Gli statuti dei comuni e delle province dell'Umbria*, cité p. 219 ss.

C) Les instances, les pétitions et les propositions

Parmi les institutions de participation proprement dites, l'article 6 de la loi n. 142 dispose que les instances, les pétitions et les propositions doivent être obligatoirement prévues par les statuts des communes et des provinces. Cependant la loi qualifie uniquement ces actes de participation du point de vue de leur but, qui consiste à promouvoir des interventions pour la meilleure protection des intérêts collectifs. En outre, la loi dispose que les statuts doivent fixer les garanties pour leur examen opportun.

L'instance est généralement réglée dans les statuts des communes en tant que demande spécifique et précise, en vue d'encourager l'administration publique à adopter un acte administratif. Par contre, la pétition est envisagée — en s'appuyant sur l'article 50 de la Constitution, selon lequel les citoyens peuvent adresser des pétitions aux Chambres pour demander des lois ou pour exposer des nécessités communes — comme un acte direct de représentation des besoins communs et répandus d'un secteur de la collectivité et visant à provoquer une intervention de l'administration. Enfin les propositions visent à soumettre aux organes de la commune le texte d'un acte dont est demandée l'adoption (à partir du modèle constitutionnel de l'initiative populaires des lois, réglé par l'article 71, deuxième alinéa, selon lequel 50.000 électeurs peuvent proposer un projet de loi).

Bien que l'article 6 de la loi n. 142 affirme que ces actes peuvent être proposés par les citoyens individuellement ou collectivement, les statuts normalement disposent — toujours à partir du modèle constitutionnel précité — qu'un minimum de souscriptions est indispensable pour la validité des propositions. En outre les statuts règlent la procédure de présentation et d'examen de ces actes, en fixant le délai dans lequel les organes compétents doivent donner une réponse, même négative.

À côté de ces institutions de participation, les statuts en ont prévu d'autres, telles que les interrogations ou les interpellations (Rome, art. 5) et les réclamations (Cortone, art. 69) des citoyens et des associations.

D) Le référendum et les consultations

L'article 6, troisième alinéa de la loi n. 142 de 1990 donne aux statuts la faculté de prévoir le référendum, qui doit cependant avoir exclusivement une nature juridique consultative²¹. En ce qui concerne sa réglementation, le législateur s'est borné à disposer que la requête doit être formulée par "un nombre adéquat de citoyens", que l'objet doit concerner des matières qui relèvent

21. Principe confirmé par T.A.R. Trentino, 15 février 1996, n. 61, qui a affirmé l'illégalité du référendum ayant un effet directement abrogatif.

exclusivement de la compétence locale et que l'organisation du référendum ne doit pas être concomitante à d'autres opérations électorales. L'indétermination de la loi a donné une plus large place aux réglementations locales diversifiées.

En effet, bien que presque tous les statuts aient prévu le référendum consultatif, il y a des communes qui ont fixé des réglementations plus détaillées, en prévoyant des référendums visant à promouvoir une proposition (Gênes, art. 24), à abroger un acte (Pise, art. 44) ou à donner une orientation, ainsi que des référendums aussi bien préalables que successifs (Milan, art. 11). En ce qui concerne la matière qui est l'objet du référendum, les statuts confirment la règle de son domaine exclusivement local, mais quelques-uns écartent le problème des impôts locaux, du budget, de la fonction publique, des droits des minorités, du fonctionnement du conseil municipal. En considérant le silence du législateur, en principe tout acte pourrait être soumis au référendum, mais normalement les statuts circonscrivent l'institution aux actes du conseil municipal ou qui répondent à un intérêt local important, de sorte que le référendum est surtout une institution de participation à l'activité politico-administrative.

Pour ce qui concerne l'initiative, il faut remarquer que l'article 6 de la loi n. 142 dispose que des référendums peuvent être prévus "moyennant la requête d'un nombre adéquat des citoyens". Cette formulation a conduit à la supposition que normalement le référendum est initié par les organes du gouvernement local et en effet cette solution a été retenue par quelques statuts. En réalité la légalité du référendum local a été affirmée par les juges administratifs déjà avant la loi n. 142²², en considérant que le choix des mesures et des formes visant à l'élaboration du contenu de l'acte administratif entre dans le pouvoir discrétionnaire²³. Cependant cette argumentation montre que la légalité du référendum a été limitée à ceux qui étaient initiés par les organes du gouvernement. Donc la nouveauté apportée par la loi 142 est d'avoir donné le droit d'initiative aux citoyens et maints statuts prévoient exclusivement l'initiative populaire, selon un choix qui paraît inspiré du référendum pour l'abrogation des lois prévu par l'article 75 de la Constitution, qui a la nature juridique d'un veto populaire. Tout statut fixe un nombre minimum des souscriptions, mais d'une façon différente. Même la réglementation du droit de vote est diversifiée, par rapport aussi bien à l'âge minimum (de 16 à 18 ans) qu'aux critères de définition des citoyens, car quelques statuts (Milan, par exemple) comprennent tous ceux qui ont des intérêts dans le territoire de la commune, même s'ils ont leur résidence ailleurs. En outre, maints statuts prévoient des délais dans lesquels les souscriptions peuvent être recueillies, mais aussi des limites au nombre des référendums qui peuvent être organisés pendant une même année. La validité du référendum est normale-

22. Implicitelement T.A.R. Lazio, II, ord. 7 mai 1985, n. 337 et T.A.R. Piemonte, I, 6 avril 1985, n. 151.

23. Cons. St., IV, 6 mai 1980, n. 498 (à propos de la consultation des comités des quartiers) et 21 janvier 1987, n. 26 (à propos de la consultation des assemblées des citoyens).

ment subordonnée à la participation au vote de la majorité des électeurs inscrits, selon le modèle du référendum visant à l'abrogation des lois.

Un problème très important concerne l'exercice des fonctions de contrôle de la procédure du référendum : le contrôle de la légalité des requêtes du point de vue formel, le contrôle du rapport entre la matière qui est l'objet du référendum et les matières qui ne peuvent pas y être soumises, l'examen des actes adoptés avant des opérations de vote afin de vérifier s'ils donnent déjà une satisfaction suffisante aux intérêts des requérants. Ces compétences sont normalement attribuées aux comités techniques, mais quelques statuts les attribuent aux organes politiques.

L'article 6 de la loi n. 142 de 1990 prévoit aussi d'autres consultations, qui sont donc distinctes du référendum. Cependant l'élément de distinction entre les deux institutions n'est pas clair et les avis sont variés à cet égard : certains estiment que les consultations sont des procédures plus souples (par exemple, des sondages par échantillon), tandis que d'autres caractérisent les consultations par l'initiative, dont le pouvoir serait limité aux organes de gouvernement. Les statuts ont régi en tant que consultations toutes les procédures qui visent à rassembler l'avis des citoyens sans les garanties du référendum et notamment sans les qualités requises pour l'expression du vote, telles que les assemblées, les sondages, l'envoi des questionnaires²⁴.

E) La mise en valeur des formes libres d'association et les organismes de participation

L'article 6, premier alinéa, dispose : "Les communes mettent en valeur les formes libres d'association". Cette règle, dont l'obligation faite aux communes se rattache à l'importance attribuée aux associations par l'article 2 de la Constitution, a été différemment interprétée et donne une large autonomie de réglementation aux statuts.

D'abord, sur la base de l'article 7, cinquième alinéa, les statuts prévoient en faveur des associations le droit de se servir des structures et des services créés par la commune dans ce but. D'autres avantages, de nature pécuniaire, sont régis par l'article 12 de la loi n. 241 de 1990 et normalement sont attribués sur la base des conventions, lorsque l'activité des associations est importante pour la collectivité.

24. A propos du référendum et des autres consultations, voir Romboli (R.), "Art. 6, l. n. 142", cité, p. 84 ss.; Capolupo (C.), *Gli istituti di partecipazione tra riforma delle autonomie locali e statuti comunali*, cité, p. 210 ss.; D'Albergo (S.), "Referendum popolari e qualità della democrazia", dans *Dem. dir.*, 1990, suppl. n. 1, p. 190 ss.; Sechi (S.), "Il referendum consultivo dopo la legge 142/1990", dans *Amm. it.*, 1994, p. 1262 ss.

Cependant les droits les plus significatifs sont ceux qui visent à donner aux associations un rôle privilégié dans les procédures de décision, telles que, par exemple, le droit d'avoir leur représentant dans les organismes de participation et de donner leur avis préalable par rapport aux matières qui intéressent les associations.

Afin d'éviter que des associations de complaisance soient créées, les statuts prévoient normalement des tableaux ou des registres des associations. Parmi les solutions adoptées, celle du statut de Milan (art. 8) se distingue par son équilibre, en prévoyant que les associations constituées et opérantes sur le territoire communal depuis une année ont le droit de s'inscrire au registre et de jouir des droits spéciaux fixés en faveur des associations, sans que cependant l'absence d'inscription implique un affaiblissement des droits attribués par la loi en faveur des particuliers.

L'article 6, premier alinéa, dispose en outre : "Les communes (...) promeuvent des organismes de participation des citoyens à l'administration locale". Il y a donc une différence évidente par rapport à la mise en valeur des formes d'association, car les organismes de participation sont créés par la commune. Cependant l'initiative peut se borner à la création de l'organisme et à l'attribution de ses compétences ou aboutir à la réglementation de son organisation. Dans tous les cas, les compétences de ces organismes ne peuvent avoir qu'un caractère consultatif et de proposition.

Dans les statuts communaux, cette institution a été utilisée d'une façon différenciée. Quelques statuts y ont trouvé la base pour créer des circonscriptions dans les communes ayant moins de 30.000 habitants ; d'autres statuts ont prévu la constitution des comités des quartiers, des conseils ou des assemblées des citoyens, des comités d'usagers des services publics. Mais la solution la plus fréquente est la création d'un conseil pour chaque secteur de compétence de la commune, composé par les représentants des associations et des citoyens. Les organismes de participation ont toujours des compétences consultatives et quelques statuts prévoient le droit de donner des avis obligatoires.

F) Les institutions de participation à la procédure administrative

L'article 6, deuxième alinéa, de la loi n. 142 dispose que au cours de la procédure visant à l'édition d'un acte qui produit des effets dans la sphère juridique des particuliers, les statuts doivent prévoir des formes de participation des intéressés. L'article 7, quatrième alinéa, de la même loi affirme le droit des particuliers d'accéder aux actes administratifs pour en connaître le contenu. Ces règles ont introduit des éléments de démocratisation de l'activité administrative et la loi n. 241 de 1990 en a donné une vision plus complète et détaillée.

Cependant le sens de la démocratisation de l'activité administrative et celui de la démocratie dans le milieu local ne paraissent pas tout à fait coïncider. En effet cette dernière évoque la participation aux décisions politiques, où les intérêts se joignent aux projets plus généraux pour le développement de la communauté locale. Par contre la participation à la procédure administrative montre que l'exercice du pouvoir discrétionnaire suppose la pondération comparative des intérêts impliqués dans un cas d'espèce.

Cette distinction se révèle décisive pour concilier les règles des lois n. 142 et n. 241, qui, même si elles concernent toutes les deux le sujet de la participation à la procédure administrative, sont en réalité antinomiques. En effet, l'article 9 de la loi n. 241 pose le droit de participer à la procédure administrative en faveur exclusivement des particuliers auxquels l'acte administratif peut porter préjudice, tandis que l'article 6 de la loi n. 142 reconnaît ce droit à tous les intéressés. Pareillement, l'article 22 de la loi n. 241 donne le droit d'accéder aux actes administratifs exclusivement à ceux qui ont un intérêt pour la protection de leur sphère juridique, tandis que l'article 7 de la loi n. 142 reconnaît le même droit à tous les citoyens et à toutes les associations.

Le problème de la coordination de ces antinomies a suscité plusieurs réponses, qui ont utilisé différemment les critères interprétatifs traditionnels (succession des lois, spécialité, etc.)²⁵. Cependant la coordination doit être recherchée à partir des buts différents des lois citées, car la participation à la procédure administrative ne suppose pas le lien fixe avec le territoire, qui est par contre le fondement des droits de participation prévus par les statuts des communes. Il en découle que la participation à la procédure administrative et le droit de connaître les actes administratifs se fondent, par rapport aux particuliers qui ne jouissent pas d'une légitimation à protéger leur sphère juridique selon la loi n. 241, sur un intérêt à participer aux décisions générales concernant la communauté locale. En effet quelques statuts prévoient des institutions de participation visant notamment à intégrer dans la procédure administrative les particuliers qui en sont exclus selon la loi n. 241, lorsque des intérêts importants de la communauté sont impliqués (par exemple, l'audience publique, moyennant laquelle les intérêts impliqués dans la procédure administrative sont comparés en présence des autres particuliers). En ce qui concerne l'accès aux actes administratifs, une coordination entre les lois n. 142 et 241 a été trouvée dans les statuts, en attribuant à tout citoyen le droit de connaître les actes définitifs, tandis que le droit de connaître les actes intérieurs à la procédure est attribué exclusivement aux particuliers qui ont un intérêt juridiquement important à protéger.

25. Voir à cet égard : Sciullo (G.), "Sintonie e dissonanze fra le l. 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale", dans *Foro amm.*, 1990, p. 2198 ss.; *Idem*, "Partecipazione, procedimento e accesso negli statuti locali", dans *Le Regioni*, 1991, p. 414 ss.; Santoro (P.), "Diritto di accesso partecipativo e diritto di accesso conoscitivo: posizioni soggettive ed effettività", dans *Foro amm.*, 1992, p. 1799 ss. Pour une synthèse des orientations, voir Romboli (R.), Art. 6-7, l. n. 142, cité, p. 82 ss.

La participation à la procédure administrative et le droit d'accéder aux actes administratifs trouvent dans la loi n. 241 une réglementation déjà détaillée : par rapport à chaque procédure administrative doit être nommé un responsable (art. 4 et suivants) ; la communication du commencement de la procédure doit être envoyée aux intéressés (art. 8) ; ceux-ci peuvent déposer des mémoires et des documents (art. 10) ; le droit d'accès aux actes administratifs peut être limité exclusivement dans les cas prévus par l'art. 24 ; la requête doit être satisfaite dans le délai de 30 jours et pour les refus et les omissions est prévu un jugement abrégé de compétence de la juridiction administrative (art. 25). Quelques statuts ajoutent le droit de participer aux vérifications, même moyennant un représentant, ainsi que la diffusion des informations importantes pour la communauté.

Même s'il ne s'agit pas d'une institution de participation, il faut rappeler enfin le "défenseur civique" prévu par l'article 8 de la loi n. 142 qui a une fonction de sauvegarde des droits de particuliers envers l'administration publique. En effet, bien que la loi affirme qu'il développe un rôle de garant de l'impartialité et de la bonne marche de l'administration publique, sa fonction est assimilable à celles de l'ombudsman et du médiateur, car il exerce des tâches de persuasion et d'influence envers l'administration. Il est en outre en position d'indépendance pour la meilleure protection des droits des particuliers²⁶.

Les statuts qui le prévoient règlent aussi sa nomination, en l'attribuant normalement au conseil municipal et en disposant la nécessité des majorités qualifiées. En outre les statuts prévoient aussi les moyens donnés au "défenseur civique", ses prérogatives et ses rapports avec les organes du gouvernement.

G) La participation à la gestion des services publics locaux

Le sujet est assez récent dans l'ordre juridique italien et il est en train de se développer en même temps que la gestion des services publics est en passe de devenir le secteur le plus important de l'activité de l'administration locale.

La participation à la gestion des services recouvre trois aspects différents. D'abord la participation des usagers, en considérant que la directive du Président du Conseil des Ministres du 27 janvier 1994 l'élève parmi les principes des services, en tant que droit à une prestation correcte et instrument de collaboration des usagers à l'exploitation du service²⁷, qui s'exerce moyennant l'accès aux informations, le dépôt des mémoires, la formulation des suggestions visant à l'amélioration du service. Ensuite la participation des particuliers à l'activité d'exploitation du service s'est développée sur la base des

26. Voir Cariola (A.), Art. 8, l. n. 142, dans *Commentario della Costituzione*, cité, p. 112 ss.. Voir en outre Verde (F.), *Il difensore civico*, Padova, Cedam, 1996.

27. A propos des droits des usagers des services publics, voir Stefanelli (M.-A.), *La tutela dell'utente di pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1994.

conventions notamment après la loi n. 266 du 11 août 1991, portant sur des principes généraux en matière de volontariat²⁸. La composition du conseil d'administration des établissements auxquels la gestion est confiée peut être étendue, sur la base de l'article 23 de la loi n. 142, même aux particuliers nommés par des organismes différents des organes du gouvernement local.

Conclusion

Bien que l'introduction des institutions de participation dans le milieu local soit en train de contribuer à une renaissance de la commune, cette conclusion est exclusivement consacrée à signaler d'une façon synthétique trois problèmes.

Le premier concerne le manque de mesures d'application. Après la phase de rédaction des statuts, qui devaient être approuvés dans des délais stricts, la discipline statutaire attend encore souvent une réglementation plus détaillée. A cet égard il est important de constater que la loi du 15 mai 1997, n. 127 imposait un délai pour l'approbation des règlements fixant le régime des procédures administratives et du droit d'accès aux actes administratifs, mais un mois seulement après l'expiration, 25% des communes y ont pourvu.

Un deuxième problème concerne les différences des réglementations locales en la matière. L'autonomie statutaire aboutit à un affaiblissement du principe d'égalité surtout à l'égard des droits de participation, qui peuvent être élargis uniquement moyennant l'extension progressive des réglementations les plus démocratiques aux autres communes, mais ce résultat est confié exclusivement aux communautés locales.

Le troisième, dont relève la solution du précédent, concerne la pratique restrictive de la participation : lorsque les institutions de son exercice ont été enfin prévues, elle se réduit à la représentation des intérêts particuliers. De sorte que la participation, qui auparavant était un instrument de légitimation des décisions générales, paraît maintenant amener à une séparation nouvelle et différente entre la politique et la société.

28. Voir Mattioni (A.), Codini (E.), Colombo (A.), Fossati (A.), *Le leggi della solidarietà. Commento coordinato della legge sul volontariato e sulle cooperative sociali*, Milano, Vita e Pensiero, 1993.