

Interreg 
Alpine Space

GaYA 
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

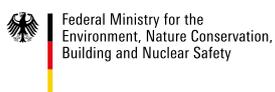
INNOVATION DÉMOCRATIQUE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA RÉGION ALPINE

RAPPORT COMPARATIF





Co-financé par:



MENTIONS LÉGALES

Eurac Research
Drususallee 1, 39100 Bozen/Italie
Viale Druso 1, 39100 Bolzano/Italia
T +39 0471 055 055
F +39 0471 055 099

Equipe de recherche:

Dr. Martina Trettel, Dr. Alice Valdesalici,
Dott.ssa Elisabeth Alber, MA Annika Kress,
Dott.ssa Alice Meier, Mag. Vera Ohnewein,
Mag. Mag. Greta Klotz

En collaboration avec :

BA Julia Bodner, BA Janja Hiti, MSc/MA Matevž
Straus, Dr. Dominik Cremer-Schulte,
Dott.ssa Letizia Arneodo, Julie Higel, Dr. Annalisa
Cevasco, Dott.ssa Giorgia Merletto, Mag. Barbara
Österle, M.Sc. Michaela Hogenboom,
Mag. Claire Simon – qui ont assisté l'équipe de
recherche dans la collecte et la traduction des
documents, dans les relations avec les acteurs, dans
l'élaboration des questionnaires et des orientations à
suivre lors des entretiens ainsi que dans la conduite
de ceux-ci.

Partenaires du projet

- Agence de développement GAL Genovese (Italie, Chef de fil)
- CIPRA International Lab GmbH (Autriche)
- Centre d'information Jeunesse du Vorarlberg aha (Autriche)
- Eurac Research (Italie)
- Réseau alpin des espaces protégés ALPARC (France)
- Parc naturel régional du Massif des Bauges (France)
- Ville d'Idrija (Slovénie)
- L'association Ville des Alpes de l'année (Allemagne)

Ce projet est cofinancé par le Fond Européen de Développement Régional (FEDER) par le biais du programme Interreg Espace Alpin

Financement

Coût total éligible : 1 092 748 EUR
Subvention FEDER : 928 836 EUR

Durée

Démarrage du projet : 01/11/2016
Fin du projet : 28/02/2019

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	3
Préface et remerciements	4
Introduction	5
Partie 1 – Cadre juridique de la démocratie participative dans les États et les régions de la région alpine	7
Infographie 1	8
1.1 Méthodologie	9
1.2 AUTRICHE	10
1.3 FRANCE	13
1.4 ALLEMAGNE	15
1.5 ITALIE	19
1.6 LIECHTENSTEIN	23
1.7 SUISSE	24
1.8 SLOVENIE	27
Partie 2 - La démocratie participative dans la pratique des communes de la région alpine	31
Infographie 2	32
2.1 Méthodologie	33
2.2 Le niveau communal : participation pour, avec et par les citoyens	36
2.3 La commune comme barrière ou comme acteur des modèles participatifs	37
2.4 Analyse des données	40
2.4.1 Enoncés de nature générale concernant les objectifs des processus de participation	40
2.4.2 Informations concernant les débuts de la participation citoyenne	44
2.4.3 Déclarations concernant la phase effective de la participation citoyenne	46
2.4.4 Déclarations concernant l'information initiale et la prise de contact avec les citoyens	51
2.4.5 Déclarations concernant le déroulement des processus et la mise en application des résultats ..	52
2.4.6 Déclarations concernant les participants	54
2.4.7 Déclarations concernant le rôle de la politique et de l'administration	54
2.5 Participation des jeunes	56
2.5.1 Mobilisation et prise de contact	57
2.5.2 Définition des thèmes et élaboration du processus	57
2.5.3 Continuité et durabilité	59
2.6 Informations complémentaires et liste des références	60
2.7 Fiches de synthèse de pratiques innovantes de démocratie participative dans la région alpine.....	64
Conclusion	71
Annexe - Tableau des lois	73

PRÉFACE ET REMERCIEMENTS

Ce rapport comparatif est une des principales réalisations du projet Interreg Espace Alpin *Governance and Youth in the Alps* [Gouvernance et Jeunes dans les Alpes] (GaYA), actuellement en cours de mise en œuvre et porté par huit partenaires représentant le territoire alpin. Il consiste en une analyse juridique et empirique de l'innovation démocratique dans la région alpine et représente le résultat de plusieurs mois de recherches menées sous la coordination et la direction de l'Institut de fédéralisme comparé - Eurac Research.

La définition de la région alpine que nous avons adoptée dans ce rapport reprend celle de l'EUSALP - stratégie macrorégionale de l'UE pour la Région Alpine.¹ Elle comprend les sept États Membres (Autriche, France, Allemagne, Italie, Liechtenstein, Slovaquie), ainsi que la Confédération helvétique et 48 de leurs entités subnationales.²

Le projet GaYA vise à améliorer la qualité des processus démocratiques dans la région alpine en renforçant les capacités des décideurs et des politiques à impliquer les jeunes dans les processus démocratiques. Le projet GaYA se structure autour de plusieurs activités qui seront réalisées sur une période de deux ans (2016-2018). L'objectif final poursuivi est de susciter une prise de conscience des acteurs politiques, des fonctionnaires et des jeunes citoyens, et de leur fournir des méthodes et des instruments innovants en matière de participation démocratique dans les processus de décision.

Le rapport brosse un tableau du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'innovation démocratique dans les États et Régions de la région alpine et établit une cartographie des tendances empiriques à travers la collecte des bons exemples ainsi que des pratiques et des procédures innovantes de démocratie participative mises en œuvre dans la région alpine. Le lecteur doit cependant garder à l'esprit que la présente recherche ne prétend pas à l'exhaustivité étant données les difficultés inhérentes à la méthodologie choisie. L'approche méthodologique adoptée dans la partie juridique puis dans la partie empirique de l'analyse se trouve à chaque fois définie dans la section correspondante.

Cette recherche comparative s'appuie principalement sur la conviction que la mise en œuvre de formes de gouvernance innovantes représente un important potentiel pour la durabilité et la légitimation des processus de prise de décisions. Le rapport fait ressortir les principales caractéristiques de la démocratie participative, à savoir la flexibilité et l'adaptabilité aux différents contextes et nécessités politiques. L'étude entend fournir un aperçu utile du contexte juridique ainsi que des renseignements sur les outils d'innovation démocratique pouvant être employés à l'échelon local et régional par les décideurs et les politiques du territoire alpin. De plus, le rapport vise à contribuer à l'échange et au transfert des bonnes pratiques et des connaissances parmi les communes, les régions et les États de la région alpine.

La structure et le concept sous-jacent de cette étude sont le résultat des efforts collectifs de tous les partenaires participant au projet. Toutefois, la responsabilité quant à la recherche scientifique et à l'interprétation des résultats revient aux auteurs et aux collaborateurs scientifiques mentionnés ci-après.³ Nous tenons à remercier nos collègues d'Eurac Research pour leur engagement soutenu dans ce rapport, l'ensemble des partenaires et des observateurs du projet, les personnes interrogées, ainsi que tous ceux qui ont contribué à la collecte du matériel, à l'élaboration du questionnaire et des orientations à suivre lors des interviews, ainsi qu'à la conduite des entretiens.

Greta Klotz et Lucia Radici
Chefs de projet
Institut de fédéralisme comparé, Eurac Research
Juin 2017

¹ Voir <http://www.alpine-space.eu/about/eu-regional-policy/macrorregional-strategies/what-is-eusalp/> (consulté le 29.05.2017, comme tous les liens hypertextes cités dans ce rapport).

² Il s'agit de l'ensemble des neuf Länder autrichiens, de trois régions françaises (Bourgogne-Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône Alpes), de deux Länder allemands (Bade-Wurtemberg et Bavière), des provinces autonomes italiennes de Bolzano-Bozen/Sud Tyrol et de Trente, des régions autonomes du Frioul-Vénétie-Julienne et de la Vallée d'Aoste, ainsi que des régions Ligurie, Lombardie, Piémont et Vénétie, et de l'ensemble des 26 cantons suisses.

³ La première partie de ce rapport comparatif (Cadre juridique de la démocratie participative dans les États et les régions de la région alpine) a été rédigé par Martina Trettel et Alice Valdesalici, et la deuxième (La démocratie participative dans la pratique des communes de la région alpine) par Elisabeth Alber et Annika Kress. Les six fiches de synthèse ont été élaborées par Alice Meier. L'introduction et la conclusion ont été rédigées par Martina Trettel, Greta Klotz et Alice Meier.

INTRODUCTION

La démocratie représentative connaît depuis ces dernières années une crise sérieuse à tous les niveaux de gouvernement : local, départemental, régional, national et supranational. La preuve la plus éclatante de cette crise est la faible affluence aux urnes et le désintéressement diffus des thèmes liés à la société et à la citoyenneté, surtout de la part des jeunes qui semblent se détourner de la démocratie et de la classe politique. S'il est admis que la démocratie représentative demeure un instrument permettant de gouverner de manière démocratique les systèmes modernes, un nouveau phénomène est en train progressivement de voir jour, la démocratie participative. En effet, toutes les situations de crise, fussent-elles provoquées par des causes diverses, ont en commun la capacité de solliciter des réponses neuves face aux nouveaux besoins de la collectivité. On tente ainsi d'apporter une réponse concrète et positive à la crise que traversent actuellement les institutions de la démocratie représentative à travers de nouvelles formes de participation des citoyens aux choix concernant la sphère publique. Par l'expression « démocratie participative » – qui fait notamment écho aux expériences démocratiques de la Grèce Antique – on entend en effet la synthèse des pratiques, des dispositifs et des procédures qui ouvrent aux citoyens des voies d'accès aux processus décisionnels des pouvoirs publics, afin de mieux légitimer les choix politiques, d'améliorer la qualité des décisions publiques et d'augmenter leur niveau d'effectivité.

C'est dans cette optique que la présente étude comparative se fixe pour objectif de réaliser une cartographie de la démocratie participative dans la région alpine et ce, dans une double perspective : d'un point de vue institutionnel et empirique. L'étude s'articule donc en deux temps. La première partie du rapport a pour but de proposer une panoramique juridique de toutes les sources de droit, nationales et régionales, qui régissent ou constituent la base des manifestations de la démocratie participative. Dans un deuxième temps, nous présenterons un certain nombre de bonnes pratiques en matière d'innovation démocratique ayant été concrètement expérimentées dans la région alpine, et en particulier au niveau local. À travers l'analyse des expériences concrètes, on entend faire passer la deuxième partie du rapport à un niveau d'analyse empirique. Pour ce qui est de la méthodologie employée pour la collecte des sources de droit et des expériences pratiques, on pourra consulter les paragraphes spécifiques traitant de cet aspect. La partie finale du rapport offrira une perspective graphique des résultats ayant émergé de la recherche, qui se traduira en particulier par deux infographies sous forme de carte visuelle et six fiches de synthèse récapitulatives de la comparaison effectuée dans les deux précédentes parties.

Le présent rapport s'adresse à trois catégories de personnes : il entend informer d'une part les citoyens de la région alpine, en particulier les jeunes adultes, sur les possibilités de participation qui s'offrent à eux ; guider d'autre part les fonctionnaires publics dans leur décision d'entreprendre un parcours démocratique de nature participative ; enfin, il aspire à offrir aux décideurs politiques une nouvelle perspective afin d'attirer leur attention sur les avantages présentés par les processus participatifs dans l'élaboration de décisions partagées.

Qui plus est, dans un territoire aussi profondément diversifié que la région alpine, la présente étude comparative se veut un outil d'échange de connaissances et d'expériences transnational et transfrontalier dans le domaine des innovations démocratiques, destiné principalement aux politiques et aux décideurs. Les diversités concernent en particulier l'aspect institutionnel. Ainsi, sur les sept États et les quarante-huit régions qui composent le périmètre de la région alpine, on relève de profondes différences quant au système constitutionnel, au degré de décentralisation et à l'extension des compétences législatives, exécutives et financières, autant d'éléments pouvant influencer le développement des dispositifs de démocratie participative.

Au-delà des asymétries institutionnelles qui viennent d'être mentionnées, les régions et les communes de la région alpine présentent néanmoins des similitudes géographiques, topographiques, sociales, économiques et culturelles. Un outil informatif capable de faire dialoguer les différentes structures institutionnelles entre elles pourrait par conséquent s'avérer particulièrement utile pour développer de nouveaux instruments démocratiques, à même de conduire à la formulation de solutions positives et efficaces.

Pour identifier les sources juridiques et les expériences concrètes d'innovation démocratique, il est nécessaire de cerner les contours conceptuels du terme de démocratie participative. Ce n'est qu'à partir de là que l'on pourra établir une définition claire de ce qu'il convient d'entendre par « démocratie participative » dans le présent rapport. Ainsi, les pratiques de la démocratie participative sont celles qui incluent les membres de la société civile dans la définition des actes réglementaires qui concourent à la formation de l'orientation politique générale tout en prévoyant la participation « active » des pouvoirs publics.

Ces expériences doivent également présenter un esprit d'ouverture : tous ceux qui pourraient être touchés par une décision doivent avoir la possibilité de participer concrètement à la formation de la décision elle-même grâce à des méthodologies de la démocratie délibérative. Elles visent à compléter les logiques de décision strictement basées sur la majorité inhérentes à la démocratie représentative et directe ; en d'autres termes, ils visent à surmonter la dichotomie oui/non.

En adoptant une telle démarche, les procédures de démocratie participative ne viennent pas remplacer les processus politiques traditionnels de production des sources de droit qui se déroulent au niveau des institutions re-

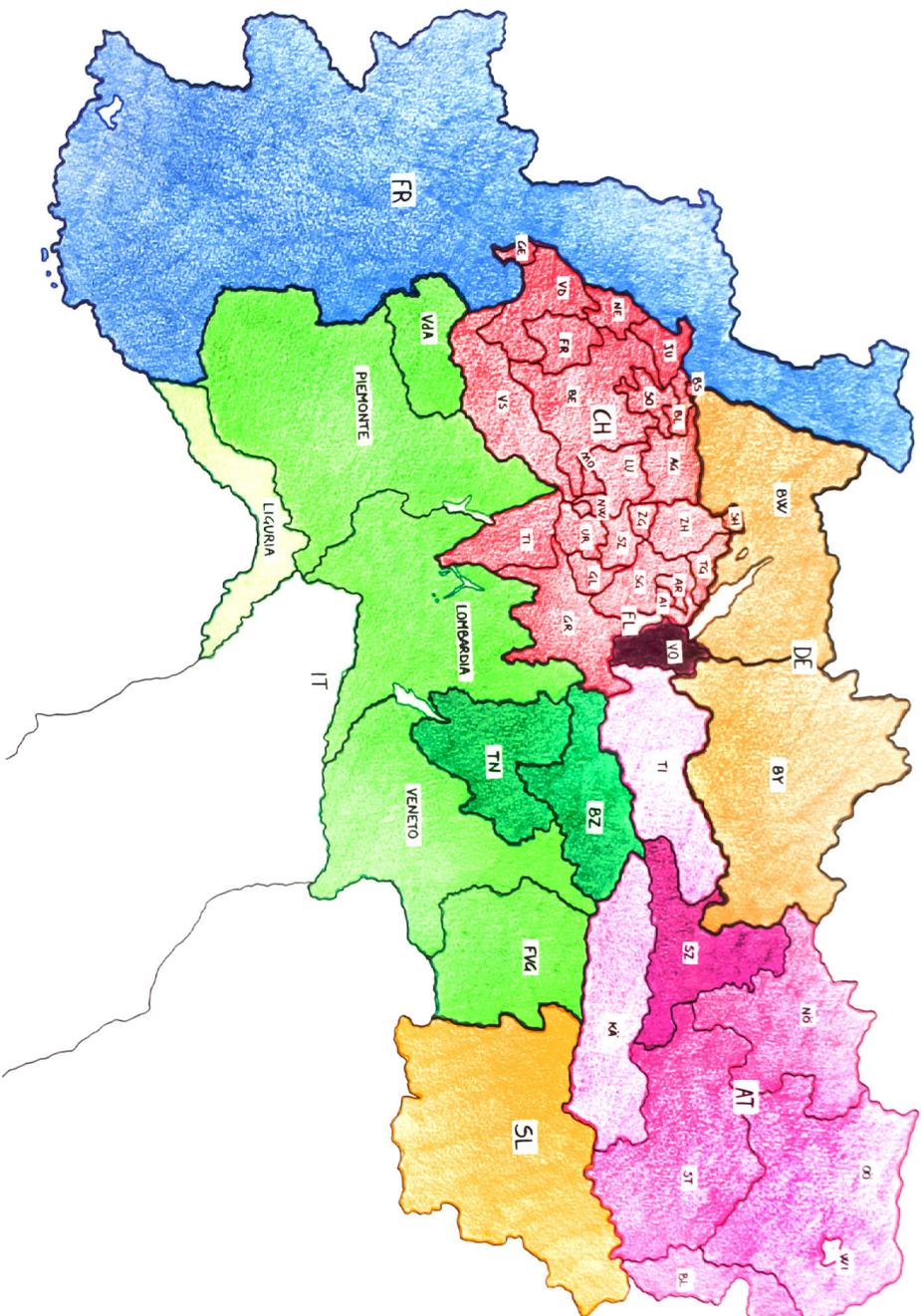
présentatives ; au contraire, c'est en leur sein qu'elles doivent pouvoir se développer et s'intégrer dans une optique complémentaire, et non substitutive. En ce qui concerne les effets juridiques, ces pratiques sont généralement dotées d'un pouvoir consultatif, de manière à ce qu'elles ne viennent pas interférer dans le processus décisionnel dans lequel s'inscrit la phase participative. Le pouvoir décisionnel final reste en effet entre les mains des détenteurs du pouvoir législatif et exécutif. Enfin, il convient de noter que ce que nous définissons ici comme « démocratie participative » peut également recouper, dans d'autres contextes culturels, géographiques et politiques, les termes de « démocratie délibérative », « démocratie de proximité », « innovation démocratique » et autres formules approchantes.

PARTIE 1

CADRE JURIDIQUE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LES ÉTATS ET LES RÉGIONS DE LA RÉGION ALPINE



PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



Legend:

FR = FRANCE	
CH = SWITZERLAND	
IT = ITALY	
FL = LIECHTENSTEIN	

DE = GERMANY	
AT = AUSTRIA	
SL = SLOVENIA	
VALUE LOW → HIGH	

1.1 MÉTHODOLOGIE

Bien que l'échelon local soit le plus directement concerné par l'activation de pratiques de démocratie participative, il est intéressant, dans la partie juridique de ce rapport, d'explorer les sources de droit pertinentes, afin de vérifier l'existence ou non – et éventuellement dans quels pays et à quel niveau de gouvernement – de références législatives relevant de cet ensemble d'expériences. À cette fin, nous avons opté pour une analyse des sources de rang législatif pour identifier toute référence à des instruments relevant de la démocratie participative, qu'ils soient de principe ou effectifs. C'est pour cette raison que l'analyse juridique de cette étude prend en considération les deux principaux niveaux de gouvernement détenteurs du pouvoir législatif : le gouvernement central, bien sûr, mais aussi les formes intermédiaires/régionales de gouvernements décentralisés (Allemagne, Autriche, Suisse, Italie). Il est à remarquer cependant que la démocratie participative et ses instruments vont inévitablement renforcer le réseau de contacts entre les différents niveaux de gouvernement, en créant des parcours institutionnels pouvant impliquer simultanément différentes sphères institutionnelles, chacune étant occupée à les mettre en œuvre par le biais des instruments prévus par leur structure respective.

Si le paramètre de référence est la détention de la fonction législative, on aurait pu, parmi les différents niveaux de gouvernement, prendre également en considération le niveau supranational, étant donné que la participation des citoyens figure parmi les principes qui sous-tendent l'ordre « constitutionnel » européen. L'Union Européenne confère toutefois à la notion de démocratie participative une extension conceptuelle différente. Si l'on procède le long d'un axe vertical où zéro correspond à l'individu et les autres coordonnées sont configurées par les niveaux de gouvernement (local, régional, national, supranational), on s'aperçoit comment, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de zéro, les contours du concept de « démocratie participative » deviennent de plus en plus flous et imprécis. S'il est vrai que, au niveau local, infranational et national, la démocratie participative est considérée comme une forme de participation des citoyens aux processus décisionnels selon des logiques fondées sur la délibération, lorsque l'on atteint le niveau du gouvernement supranational, les contours de ce concept deviennent flous. Cela contribue à altérer sa portée et à introduire des pratiques et des instruments qui ont parfois peu à voir avec le concept tel qu'il a été illustré jusqu'à présent. De plus, dans la mesure où la Confédération helvétique n'est pas un pays membre de l'Union européenne, nous avons décidé d'omettre dans cette étude l'analyse de ce niveau ultérieur de gouvernement.

On a donc pris comme référence le niveau central de gouvernement et le niveau intermédiaire/régional, lorsqu'il existe et est pourvu d'autonomie politique (compétences législatives), en analysant leurs sources de droit (de rang constitutionnel et ordinaire), avec quelques rares exceptions là où des sources, bien que non législatives, réglementent ce domaine de manière structurée.

Quant à la portée juridique de l'objet de cette étude, on peut penser que la démocratie participative revêt un intérêt dans deux domaines : d'une part, quand on développe des formes de démocratie participative en tant que complément aux processus politiques de formation des sources de droit, afin de donner un plus haut degré de légitimation aux sources de droit (constitutionnel en premier lieu) ; de l'autre part, quand la démocratie participative devient le contenu matériel de sources de droit (générales et abstraites) développées pour donner des règles spécifiques aux processus susmentionnés. À cet égard, la démocratie participative peut devenir l'objet de réglementations juridiques générales ou sectorielles ; il peut s'agir notamment d'inclure des formes de participation dans l'élaboration de lois concernant l'environnement ou l'aménagement urbain.

En ce qui concerne spécifiquement le cadre opérationnel de l'étude menée, la stratégie utilisée envisageait la consultation de banques de données officielles des différents niveaux de gouvernement et des différents pays recueillant la synthèse des sources de droit. À partir de là, la sélection des sources importantes pour l'étude a été effectuée, en recherchant les mots clé qui ont été traduits dans les différentes langues avec le support de la doctrine nationale de référence. Ces mots clé peuvent aller du sens général au particulier en procédant par cercles concentriques ; autrement dit, un premier niveau de recherche a concerné des mots clé généraux tels que participation, démocratie, consultation, public, biens communs, citoyenneté (active), puis une recherche plus détaillée a été effectuée en utilisant des formules/des mots correspondant à des instruments typiques du système juridique de référence et résultant de la première phase de la recherche.

À ce propos, il convient de souligner que la reconstruction du cadre juridique n'est pas exhaustive. Premièrement, les mots recherchés n'épuisent pas toutes les options que chaque législateur peut avoir adoptées par référence au processus faisant l'objet de l'étude, en considération notamment de l'étendue conceptuelle et du flou de la sémantique dans ce domaine d'étude spécifique. Deuxièmement, la recherche effectuée par mots clé dans les bases de données n'a pas toujours été à même d'afficher parmi les résultats toutes les sources de droit contenant les mots recherchés. Enfin, signalons l'absence d'une littérature traitant systématiquement et spécifiquement des sources de droit dans ce domaine ; si elle met en évidence l'originalité de cette étude, elle a rendu la recherche encore plus complexe.

1.2 AUTRICHE



Avant-propos : l'organisation territoriale

L'Autriche est un État fédéral, comme le prévoit sa Constitution (*Bundesverfassung* ; B-VG). Elle se compose de neuf *Länder* : Basse-Autriche, Styrie, Tyrol, Haute-Autriche, Carinthie, Salzbourg, Burgenland, Vorarlberg et Vienne. Chaque *Land* dispose d'un organe législatif (*Landtag*) pour légiférer dans les limites imposées par la Constitution fédérale ; chaque *Land* a un nombre de représentants qui siègent au *Bundesrat*, une des chambres du Parlement fédéral. Malgré cela l'Autriche est considérée comme un État fédéral plutôt centralisé, étant donné que les pouvoirs (législatif et exécutif) des *Länder* sont relativement limités.

En ce qui concerne la répartition des compétences, la Constitution spécifie en détail les matières pour lesquelles la compétence législative est attribuée à la fédération (art. 10 Const.). Dans certains cas, la législation sur les principes relève de l'État fédéral, tandis que la promulgation des lois de mise en œuvre relève des compétences des *Länder* (art. 12 Const.). Les matières que la Constitution n'attribue pas expressément au niveau fédéral appartiennent à la sphère d'autonomie des *Länder* (art. 15).

L'autonomie constitutionnelle des *Länder* permet, dans les limites de l'art. 99 de la Constitution, d'introduire dans le paysage infrafédéral des organismes démocratiques autres que ceux énumérés dans la Constitution. Parmi ces organismes figurent potentiellement des instruments de démocratie participative.

Les neuf *Länder* de l'État fédéral autrichien se situent dans le périmètre de l'Espace Alpin et seront tous analysés dans cette étude.

Fondements constitutionnels

Le dispositif de la Constitution fédérale autrichienne révèle l'absence totale de toute référence explicite à la démocratie participative. Toutefois l'art. 11 alinéa 6 de la B-VG dispose que « dans la mesure où il apparaît nécessaire d'adopter des règles au caractère unitaire, une loi fédérale réglera aussi les procédures de consultation des citoyens pour des projets fixés par une loi fédérale, la participation aux procédures administratives faisant suite à la procédure de consultation des citoyens et la prise en considération des résultats de cette consultation lors de la délivrance des approbations requises pour les projets concernés (...) ». Cette norme concerne seulement les décisions administratives et ne saurait influencer considérablement les options constitutionnelles concernant des instruments de démocratie participative. Toutefois, elle demeure importante dans l'interprétation générale du phénomène, et indique une attention spécifique du législateur constitutionnel envers la participation des citoyens. Au-delà de cette mention spécifique, la structure de la démocratie autrichienne est de type représentatif. Il y a toutefois des exceptions, toutes étant prévues dans la Constitution et relevant des institutions de démocratie directe, à savoir les *Volksbegehren* (Initiatives populaires), la *Volksabstimmung* (Référendum confirmatif) et la *Volksbefragung* (Référendum consultatif).

Références dans les Constitutions des Länder

Comme nous l'évoquions plus haut, les neuf *Länder* autrichiens étant tous situés dans l'Espace Alpin, l'analyse a concerné l'ensemble des neuf constitutions infrafédérales.

Toutes les constitutions des *Länder* contiennent des dispositions concernant la démocratie directe, dans les limites prévues par la Constitution fédérale. Il est fait mention, en particulier, de la *Volksabstimmung* et de la *Volksbefragung*. Les constitutions du Vorarlberg, de la Styrie, de la Haute-Autriche, de Salzbourg et du Tyrol prévoient également le droit de pétition.

Pour ce qui est de la notion de démocratie participative utilisée dans cette étude, seules deux constitutions de *Länder* contiennent des références explicites à la *partizipative Demokratie*, c'est-à-dire qui se réfèrent à des organismes relevant de la notion de démocratie participative. Le premier cas concerne la Vorarlberger Landesverfassung qui, suite à la dernière révision constitutionnelle de 2013, a disposé qui suit : « *Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie* » (art. 1, alinéa 4 L-VG).

Pour comprendre la portée de cet article, il faut soumettre la disposition constitutionnelle à une exégèse littérale. Après l'énumération des outils référendaires admis en tant qu'expression de la démocratie directe, la norme dispose que le *Land* est tenu de promouvoir « d'autres formes de démocratie participative ». Cette disposition pourrait sembler trompeuse à la première lecture car elle ouvre de nombreuses pistes d'interprétation. Le libellé seul n'indique

pas clairement si, dans ce contexte, la démocratie participative et la démocratie directe doivent être considérées comme des synonymes ou, au contraire, comme deux expressions opposées du principe démocratique. Le Parlement du *Land Vorarlberg* a fourni une réponse à cette question, en citant l'expérience des *Bürgerräte* (conseils des citoyens) comme exemple concret de ce que la démocratie participative devrait représenter, et en donnant d'autres exemples pratiques qui retombent dans le cadre de la démocratie participative, parmi lesquels la consultation des citoyens sur des propositions de loi ou l'inclusion de certains groupes sociaux dans l'élaboration de politiques publiques.

Le deuxième cas concerne le *Land Salzburg*, avec la dernière révision de sa Constitution en avril 2016 qui a introduit une formule semblable à celle du Vorarlberg, dans le libellé de l'art. 5 alinéa 5 de la L-VG : « *Das Land Salzburg bekennt sich auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs. 1 erfasst sind, und fördert diese* ». Cette formulation fait mieux comprendre la distinction entre les instruments de la démocratie participative et ceux énumérés à l'alinéa 1, tous relevant d'ailleurs de formes de démocratie directe.

Au-delà de ces références explicites, les constitutions de plusieurs *Länder* associent aux processus de démocratie participative le *Begutachtungsverfahren*, qui est généralement une procédure d'évaluation à travers laquelle les projets de loi font l'objet d'un processus de consultation avant leur adoption définitive. Dans les cas où cette procédure est utilisée, les parlements des *Länder* peuvent décider de soumettre des projets de loi « particulièrement importants » à la consultation populaire. Cela devient obligatoire dans le cas de projets de loi résultant d'une initiative populaire. Toutefois cette phase participative se résume généralement à une séance d'audition des instances populaires, qui doivent être formulées par écrit aux autorités compétentes dans un délai de six semaines à compter du début de la procédure. Toutes les constitutions prévoient la mise en œuvre de cette forme de consultation sur la base d'une source de droit.

Les constitutions de la Haute-Autriche (*Oberösterreichische Landesverfassung*, art. 58 alinéas 3 et 4 L-VG), du Burgenland (art. 68 alinéa 4 L-VG) et de la Basse-Autriche (art. 25 alinéa 3 L-VG) prévoient un *Bürgerinnen- und Bürger-Begutachtungsverfahren* (procédure d'évaluation de la part des citoyens). La Constitution de la Styrie contient elle aussi une référence participative au *Begutachtungsverfahren*, notamment à l'art. 68 alinéa 4 L-VG. La *Landesverfassung* de la Styrie attache une attention particulière aux modalités d'inclusion des citoyens dans la formation des décisions publiques, surtout si l'on compare avec les autres chartes fondamentales des *Länder*. À cet égard, les dispositions du 6e chapitre s'avèrent particulièrement intéressantes, dans la mesure où elles définissent des instruments de participation des citoyens au niveau communal. L'art. 78 alinéa 5 L-VG prévoit en particulier l'organisation obligatoire de *Gemeindeversammlungen* au moins une fois par an : il s'agit d'assemblées communales de citoyens dont la fonction est de débattre du développement des politiques municipales.

Dispositions participatives dans la législation fédérale

Les organismes relevant du concept de démocratie participative sont plutôt rares dans le panorama des sources du droit autrichien. C'est ce qui ressort de l'analyse de la législation en vigueur, qui reflète l'empreinte nettement représentative donnée aux fondements de la démocratie en Autriche. Malgré cela, dans certains champs d'application sectorielle, on peut identifier des mesures et des dispositions relevant parfois de la *Bürgerbeteiligung*, considérée comme une forme de démocratie participative telle qu'elle a été définie jusqu'à présent. Ces dispositions législatives fédérales régissent notamment la participation du public (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) à l'élaboration des actes administratifs généraux, en transposant la directive 2003/53/CE, qui prévoit la participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes environnementaux, de même que la Convention d'Aarhus en matière de participation des citoyens aux décisions portant sur l'environnement.

C'est dans ce sens que s'inscrit l'utilisation obligatoire de procédures participatives dans les processus décisionnels des lois suivantes : *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (§1 du Journal officiel fédéral -BGBl. No 697/1993) ; *Pflanzenschutzmittelgesetz* (§14 BGBl. I No 10/2011) ; *Energie-Infrastrukturgesetz* (§3 BGBl. I No 4/2016) ; *Abfallwirtschaftsgesetz* (§40 BGBl. I No 102/2002) ; *Immissionsschutzgesetz* (§9c BGBl. I No 115/1997).

Il convient de mentionner aussi une expérience participative lancée en 2003 en Autriche dans le but de réviser la Constitution fédérale. Il s'agit de la convention *Österreich-Konvent*, en fonction jusqu'en 2005, régie par la loi *Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents* (BGBl. I No 39/2003). Ce parcours a pu démarrer grâce à la volonté conjointe des principaux acteurs politiques de l'Autriche, qui saisirent l'occasion en 2003 de constituer une assemblée hors du périmètre des organes de représentation, pour statuer sur une série de questions essentielles d'un point de vue constitutionnel, afin de présenter aux chambres du parlement une proposition pour l'adoption d'une constitution totalement révisée. En ce qui concerne la composition de cette assemblée, le document constituant la convention exprimait la volonté des fondateurs de donner un caractère d'ouverture et d'inclusion à la procédure, en prévoyant la participation de beaucoup de parties prenantes appartenant au tissu social de l'Autriche (parmi lesquelles des représentants des associations, des syndicats et des experts indépendants). Il est à remarquer aussi que le document contenant les fondements de la procédure élaboré par les membres du *Konvent*, exprime la portée délibérative de la démarche constituante, et notamment au § 3, alinéa 1 qui établit l'impossibilité de faire recours au principe majoritaire pour aboutir aux décisions. Bien qu'elle ait apporté une contribution importante au débat

constitutionnel, la procédure terminée le 28 janvier 2005 n'a toutefois pas abouti à la révision de la Constitution.

Une mention finale doit être réservée au document rédigé et publié en 2008 par le Ministère fédéral de l'Agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion des eaux (*Lebensministerium*) et par la Chancellerie fédérale, intitulé *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis*, adressé aux organismes publics intéressés par une approche participative. Ce document révèle bien l'intérêt de l'État fédéral autrichien envers les instances de la démocratie participative.⁴

Sources infraféderales concernant la démocratie participative

Le renvoi constitutionnel à la formule *partizipative Demokratie* de la *Landesverfassung* du Vorarlberg sert sans doute à donner un fondement juridique de principe à l'instrument du *Bürgererrat*, mais sans effet péremptoire ni caractère obligatoire. Au-delà de cette considération, le gouvernement du Vorarlberg a mis en place une réglementation générale de cet instrument juridique par la voie d'une *soft-law* (« loi souple »), à savoir des lignes directrices (*Richtlinie*). C'est ainsi que les *Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgererräten*, approuvées en 2013, donnent une définition de ce qu'il faut entendre par *Bürgererrat* et décrivent suffisamment en détail la procédure à suivre afin d'instituer un conseil de ce genre.

Le même renvoi à la *partizipative Demokratie*, figurant dans la *Landesverfassung* du Land Salzbourg, est appliqué dans la législation du Land, à savoir au §82 du Journal officiel LGBl. No 26/1999 (modifié en 2016). La norme réglemente l'instrument de l'enquête parlementaire (*Parlamentarische Enquete*), en attribuant au président du Conseil la possibilité de mettre en œuvre des outils de démocratie parlementaire dans ce contexte ; toutefois elle n'explique pas de quels outils il s'agit. L'alinéa 6 est consacré spécifiquement à la participation des jeunes à la vie politique et au rôle du parlement des jeunes.

Dans les réglementations du Burgenland et de la Styrie, on trouve des actes législatifs transposant les dispositions constitutionnelles, respectivement en matière de *Bürgerbegutachtung* (et de *Bürgerinitiative* : LGBl. No 46/1981 - *Gesamte Rechtsvorschrift für Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung*) et de *Volksrechte* (droits populaires, LGBl. No 87/1986 - *Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volksrechtegesetz*). Pour ce qui est de l'étude en cours, cette loi réglemente en détail des modalités d'organisation des assemblées communales de citoyens prévues par la Constitution même de la Styrie.

Comme il a déjà été souligné pour le niveau fédéral, plusieurs actes législatifs émis par chacun des neuf *Länder* contiennent des références à la participation du public (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) qui concernent en particulier la participation des citoyens à l'élaboration de plans pour l'environnement et l'aménagement urbain, tels que les plans sur l'énergie, les déchets, la protection des plantes et de la nature, les eaux et le sol comme le montrent plusieurs dispositions de lois infraféderales. Quelques exemples : la loi *Wiener Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl. No 53/1996), la loi *Wiener Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBl. No 18/1990), la loi pour l'aménagement du territoire du Vorarlberg (LGBl. No 39/1996), les lois *Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt* du Land Vorarlberg (LGBl. No 20/2001), la *Tiroler Umweltprüfungsgesetz* (LGBl. No 34/2005), *Steiermärkisches Pflanzenschutzmittelgesetz* 2012 (LGBl. No 87/2012), la *Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl. No 35/1999), la *Salzburger Einforstungsrechtegesetz* (LGBl. No 74/1986), la *Salzburger Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl. No 1/1973), la *Salzburger Raumordnungsgesetz* (LGBl. No 30/2009), la *Oberösterreichischer Einforstungsrechtegesetz* (LGBl. No 51/2007), la *Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl. No 73/1979), la *Oö. Umweltschutzgesetz* (LGBl. No 84/1996), la *Niederösterreich Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl. 6650-0 ; *NÖ Elektrizitätswesengesetz* (LGBl. 7800-0), la *NÖ Straßengesetz* (LGBl. 8500-0), la *NÖ Wald- und Weideservituten-Landesgesetz* (LGBl. 6610-0), la *Kärntner Wald- und Weidenutzungsrechte - Landesgesetz* (LGBl. No 15/2003), la *Kärntner Umweltplanungsgesetz* (LGBl. No 52/2004), la *Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl. No 64/1979), la *Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBl. No 46/2012), la *Bgld. Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl. No 10/1994). Il convient toutefois de préciser que ces dispositions se limitent à envisager la participation du public dans l'élaboration de ces plans, sans aborder les aspects pratiques mettant en œuvre cette participation.

4 Voir : <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>

1.3 FRANCE



Avant-propos : l'organisation territoriale

La France est un État unitaire qui réalise une forme de décentralisation de type administratif à travers l'articulation du territoire en collectivités locales. Conformément à l'art. 72 de la Constitution française, ces dernières sont représentées par : « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer ». Dans le droit français, les régions sont assimilées aux communes et aux départements. Elles ne bénéficient d'une couverture constitutionnelle que suite à la réforme de la Constitution de 2003, et n'existaient auparavant qu'en vertu d'une loi ordinaire de 1982. Suite à l'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 – concernant, une nouvelle délimitation géographique des régions –, la France est organisée aujourd'hui en 12 régions métropolitaines (plus la Corse). Or, dans notre présent rapport, nous ne nous intéresserons qu'aux trois régions situées dans la région alpine, à savoir : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté.

Au-delà du cadre général fixé par la Constitution (articles 72 et suivants), l'organisation et le fonctionnement des institutions régionales figurent dans la loi ordinaire et en particulier dans le *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) de 1996 (quatrième partie), tandis que la répartition des compétences est précisée dans les codes de secteur spécifiques (par ex. *Code de l'Urbanisme*, *Code de l'éducation*).

Bien que les assemblées régionales soient élues au suffrage universel direct, les régions françaises peuvent difficilement être considérées comme un organisme politique autonome, dans la mesure où leurs pouvoirs ne sont que de nature administrative et non législative. Dans le champ de leurs compétences, elles disposent néanmoins du pouvoir réglementaire. Cette section du rapport étant destinée à la reconstruction du cadre législatif de la démocratie participative, nous ne considérerons que les dispositions adoptées en la matière par l'État central, qu'il s'agisse de lois constitutionnelles ou ordinaires.

Fondements constitutionnels

La Constitution française ne contient aucune référence, ni expresse, ni générale, à la démocratie participative comme c'est en revanche le cas pour la démocratie représentative et directe. L'art. 3 de la Constitution française établit en effet que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». La démocratie participative bénéficie néanmoins d'une couverture constitutionnelle explicite dans certains secteurs spécifiques de l'action publique, dont l'environnement, l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'urbanisme et les collectivités locales.

Dans le premier domaine, citons l'article 7 de la Charte de l'Environnement, intégré - suite à un amendement constitutionnel de 2004 - à la Constitution française de 1958. Il stipule que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Cette charte a d'ailleurs elle-même été adoptée par l'Assemblée Nationale suite à une procédure de concertation publique.

Le principe de participation du public défini par l'article 7 de la charte de l'environnement a pu être mis en œuvre suite à l'adoption de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 qui – comme nous le verrons au paragraphe suivant – a notamment entraîné la modification du code de l'environnement et du code rural.

Dispositions liées à la démocratie participative dans la législation nationale

En matière de démocratie participative, la France ne possède pas d'actes réglementaires de portée générale (c'est-à-dire destinés *sic et simpliciter* à sa codification). Par contre, des dispositions sectorielles régulant des domaines spécifiques de l'action publique prévoient des instruments et des procédures de participation des citoyens dans le processus de décision. Cela est le cas en particulier pour ce qui est de l'action administrative.

Les dispositions réglementaires favorisant la participation des citoyens en matière d'environnement (ou en matière environnementale) revêtent une importance particulière, et notamment la loi emblématique n° 95-101 du 2 février 1995, dite loi Barnier, pour le renforcement de la protection de l'environnement. Bien que s'agissant d'une loi sectorielle, elle institue à l'article 2 une Commission nationale du débat public (CNDP), qui prend par la suite le statut d'autorité administrative indépendante, conformément à la loi N° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Sa mission consiste à informer les citoyens et à garantir que leurs opinions soient prises en compte

dans le processus de décision. Elle est composée de vingt-cinq membres représentant différentes instances politiques, économiques et socio-culturelles. Elle doit son origine à la vague de protestation soulevée au début des années quatre-vingt-dix face au projet de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Marseille. C'est en effet à cette occasion, que le gouvernement français décida d'éviter le conflit avec la société civile et de recourir à des arènes délibératives : l'instrument décisionnel dont l'objectif est d'inviter toutes les parties concernées à participer à la planification et à la réalisation de grandes infrastructures.

Il relève de la responsabilité de la CNDP d'assurer qu'un débat public ouvert et transparent entre toutes les parties concernées ait lieu au sein de la procédure de planification de projets d'infrastructures ayant un impact national. En ce sens, la finalité ultime du débat public consiste à recueillir et à élaborer de manière délibérative toutes les positions pouvant émerger en rapport avec les d'un ouvrage public, afin de garantir, dans la phase exécutive successive, un consensus plus large quant à la réalisation dudit ouvrage. Concrètement, la loi prévoit que la CNDP soit saisie pour intervenir et lancer le débat public dans le cadre de tous les projets d'infrastructures excédant un certain seuil économique fixé chaque année par le Conseil d'État. La commission a pour tâche de gérer l'ensemble de la procédure qui ne peut durer plus de quatre mois. Le débat public est ouvert à l'ensemble activités projectuelles des citoyens et doit se dérouler dans les environs de la zone concernée par la construction de l'infrastructure en question. La commission doit par ailleurs inviter quiconque qui nourrit un intérêt concret et matériel dans la réalisation de ladite infrastructure. En conclusion du processus de discussion, le président de la CNDP est tenu à rapporter toutes les positions ayant émergé au cours du débat et de présenter le bilan final de l'expérience dans un compte-rendu de clôture qui devra être obligatoirement porté à la connaissance du public. Dans les trois mois qui suivent la rédaction de ce document, la maîtrise d'ouvrage doit faire connaître les modalités dans lesquelles elle entend procéder quant à l'idée du projet initial, en motivant son choix sur la base des évidences ressorties au cours du débat public. A l'issue de ce processus de discussion, les débats autour des projets portés par les maîtres d'ouvrage sont actés. Les projets font ensuite l'objet d'une modification ou dans de rares cas sont retirés.

Il convient par ailleurs d'évoquer ici le code de l'environnement, qui consacre en ouverture un titre entier (titre II du livre I, de la partie législative) à l'information et à la participation des citoyens aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Les dispositions contenues dans ce texte définissent non seulement les objectifs à poursuivre, les droits des citoyens et les limites à respecter. Elles régissent également les différents instruments participatifs : débat public sur l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement (*Article L121-1-A et suivants*), la concertation publique prévue dans le contexte d'études d'impact environnemental des projets d'ouvrages, travaux et aménagements (*Articles L122-1 – L122-3-4*), et, plus généralement, les différentes formes de participation publique – dont l'enquête publique et les formes de participation par voie électronique – aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (*Article L123-1-A et suivants*).

Il est par ailleurs intéressant dans ce contexte d'évoquer la Charte de la participation du public. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un acte de nature juridique, cette charte contient les valeurs et les principes sur lesquels repose un processus vertueux de participation qu'elle encourage à travers l'activation de pratiques participatives, faisant office de guide de bonnes pratiques en matière de participation publique. Le texte définitif de la charte est le résultat d'un processus de concertation publique qui remonte au mois de mai 2016.

On trouve également des dispositions concernant la démocratie participative dans l'article L914-3 du Code rural et de la pêche maritime qui stipule que « les décisions des personnes publiques prises en application de la législation nationale ou des règlements de l'Union européenne relatifs à la pêche maritime et à l'aquaculture marine ayant une incidence sur l'environnement sont soumises à participation du public dans les conditions et limites prévues aux articles L. 120-1 à L. 120-2 du code de l'environnement ».

C'est également la démarche adoptée par le Code de l'urbanisme qui, à l'article L.103-2 dresse la liste des actions faisant « l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ».

L'article L300-2 de ce même code étend par ailleurs la possibilité de concertation – prévue à l'article 103-2 – à des « projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale ».

Pour terminer ce relevé – proposé à titre d'exemple – des dispositions de nature sectorielle adoptées par l'État central en matière de démocratie participative, il convient de mentionner un certain nombre de dispositions du Code général des collectivités territoriales. La plupart des formes de participation des habitants présentées adoptent la logique binaire (oui/non) typique de la démocratie directe (comme dans le cas par ex. d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs). Or, concernant l'objet de notre rapport, on remarque un certain nombre d'articles – indiqués ci-après – contenus dans la deuxième partie du code, parmi les dispositions relatives à l'organisation des communes au titre IV « Information et participation des habitants ».

L'article 2141-1 stipule que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales,

est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs ».

S'il n'existe pas de dispositions générales concernant la participation de la population au processus législatif, on dénombre cependant une série d'initiatives spécifiques allant dans ce sens. Signalons à titre d'exemple la concertation publique en ligne qui s'est déroulée entre septembre et octobre 2015 sur le projet de loi pour une République numérique, qui a débouché sur l'adoption de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016.

1.4 ALLEMAGNE

Avant-propos : l'organisation territoriale

L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 unités constituantes appelées *Länder*. De la lecture combinée des articles 20, 28 et 30 de la Loi Fondamentale (L.F.) il émerge que les « Länder sont membres de l'État fédéral et disposent d'un pouvoir souverain (*Hoheitsmacht*) – bien que limité dans ses objets – qui ne découle pas de la Fédération mais est reconnu par elle. Dans leur champ de compétences, il leur appartient de configurer l'ordre constitutionnel sur le territoire » et – tant qu'ils demeurent dans les limites fixées à l'article 28, alinéa 1 L.F. (en combinaison avec la clause d'homogénéité) – « la Fédération ne peut interférer sans porter préjudice au principe fédéral garanti par la Loi fondamentale » (BVerfGE 1, 14 (34) – *Südweststaat*). Chaque *Land* possède sa propre constitution et dispose de compétences de nature exécutive, juridictionnelle (chaque *Land* possède son propre système judiciaire qui comprend notamment une cour constitutionnelle) et législative. En particulier, la répartition verticale des compétences législatives est fixée aux articles 70 et suivants de la L.F. sur la base d'un double critère : le principe de l'énumération des compétences – pour les domaines relevant de la compétence exclusive de la Fédération et de la compétence concurrente Land/Fédération – et la clause résiduelle qui joue en faveur des *Länder*. Ceci étant, on observe dans l'ordre constitutionnel allemand une centralisation significative du pouvoir législatif, qui se trouve compensée par l'attribution aux *Länder* d'importants droits de participation (*Mitwirkungsrechte*) dans le processus législatif de la Fédération à travers l'institution du *Bundesrat*. On remarque parallèlement une forte décentralisation des compétences administratives, un phénomène que l'on désigne sous le terme de fédéralisme administratif.



Fondements constitutionnels dans la Loi Fondamentale

La Loi Fondamentale allemande ne fait pas expressément référence à la démocratie participative (*Bürgerbeteiligung* ou *Beteiligung der Öffentlichkeit*). Par ailleurs, le principe démocratique énoncé à l'alinéa 1 de l'article 20 L.F. n'offre pas une base solide pour légitimer cette forme de démocratie – étant donné son ancrage au peuple allemand, difficilement conciliable avec la dimension inclusive qui caractérise la démocratie participative.

En l'absence d'une base juridique explicite, et par voie interprétative, la doctrine voit un ancrage constitutionnel dans d'autres principes de la constitution, et notamment dans les deux droits fondamentaux de la liberté d'expression et de presse au titre de l'article 5 L.F., et de la liberté de réunion au titre de l'article 8 L.F. L'idée est que ces droits constituent la base juridique qui légitime les différentes formes de participation politique, qu'il s'agisse d'élections, de protestations ou d'une forme de participation citoyenne. Prenons par exemple l'alinéa 1 de l'article 5 L.F. qui stipule que « chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image, et de s'informer sans entraves aux sources accessibles au public ». La portée subjective de cette disposition implique donc que cette liberté fondamentale puisse être exercée au sein de la République allemande non seulement par les citoyens, mais par tous les individus.

De plus, la démocratie participative est légitimée à travers la liberté de réunion : en effet, conformément à l'alinéa 1 de l'article 8, « tous les Allemands ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, sans déclaration ni autorisation préalables. »

Malgré le flou du cadre institutionnel, les principes et les formes de la démocratie participative se trouvent exprimés et diffusés dans la législation. Cela ne s'est pas tant traduit en termes de garanties de participation au processus législatif qu'au niveau administratif et donc dans les rapports entre le public et l'administration, dont découle la

pertinence en la matière du niveau infranational – et en particulier de l'échelon communal –, étant donné le fédéralisme administratif/exécutif de l'ordre constitutionnel allemand. Dans ce contexte, les formes de participation d'experts ou de sujets directement concernés par la décision s'accompagnent de formes de participation de nature inclusive prévoyant une véritable concertation de la communauté en question. Ces dernières comprennent toute une série de dispositifs variés tels que : *Bürgerversammlung*, *Bürgerbefragung*, *Anhörung*, *Bürgerforum*, *Planungszelle/Bürgergutachten*, *Zukunftswerkstätte*. Ces instruments peuvent être soit de nature formelle – c'est-à-dire faire l'objet d'une réglementation expresse – soit de nature informelle – lorsqu'ils se sont diffusés et affirmés par l'usage.

Cela pousse d'ailleurs certains à penser que la démocratie participative trouve également sa légitimation dans le principe de l'état de droit visé à l'alinéa 3 de l'article 20 L.F. : dans la mesure où il repose sur l'idée de justice, ce dernier légitime la participation des personnes concernées au processus administratif pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits et leurs positions. Le raisonnement proposé par le Tribunal constitutionnel fédéral est significatif dans la mesure où il valide la participation de la population pour l'adoption d'actes administratifs de portée générale. Dans la mesure où les droits fondamentaux (dont le droit à la santé) représentent pour les citoyens la garantie d'un certain niveau de protection, l'individu auquel ce droit est reconnu doit parallèlement se voir reconnaître une garantie procédurale pour exprimer sa position par rapport aux actes destinés à se répercuter sur ces droits (cf. BVerfGE 53, 30, (50 et suivants) - *Mülheim-Kärlich*).

Fondements constitutionnels dans les constitutions des Länder

Même dans la Constitution du Land Bavière - *Verfassung des Freistaates Bayern*, que ce soit dans la version du 15 décembre 1998 (GVBl. pp. 991, 992, BayRS 100-1-I) ou dans la version modifiée en dernier lieu par la loi du 11 novembre 2013 (GVBl. pp. 638, 639, 640, 641, 642) - il n'existe aucune référence expresse à la démocratie participative. Ces formes démocratiques peuvent toutefois se légitimer en reproposant *une fois effectué les changements nécessaire* à l'échelon des Länder les arguments émis concernant le cadre constitutionnel fédéral étant donné l'étroite similitude. Dans la constitution bavaroise aussi, le principe démocratique est en effet lié au peuple en tant que détenteur de la souveraineté. On distingue cependant une différence dans la disposition expresse d'instruments de démocratie directe en tant que forme « ordinaire » d'exercice des droits (cf. art. 7), alors qu'on ne trouve aucun fondement textuel pour ce qui est des formes de démocratie participative en particulier. En définitive, on légitime la démocratie participative à travers la reconnaissance de la liberté d'expression : dans la deuxième partie intitulée « Droits et devoirs fondamentaux », l'article 110 prévoit en effet – par analogie avec la Loi Fondamentale – que « tous les résidents de la Bavière ont le droit d'exprimer librement leur opinion (suite omise) ».

On arrive à une conclusion similaire, mais par des « moyens » différents, en analysant la Constitution du Land Bade-Wurtemberg – *Verfassung des Landes Baden-Württemberg* du 11 novembre 1953 (GBl. p. 173), dans la version modifiée en dernier lieu par la loi du 1er décembre 2015 (GBl. p. 1030, 1032). Là encore, le document constitutionnel ne contient pas de référence expresse à la notion de démocratie participative et ce n'est qu'en interprétant d'autres dispositions que l'on peut aboutir à l'existence d'une couverture constitutionnelle à ces formes de démocratie. Or ici, on peut s'appuyer sur la disposition de l'article 1 qui mentionne le rôle central de l'être humain (*der Mensch*), appelé – indépendamment du fait qu'il soit étiqueté en tant que citoyen ou non – à déployer ses dons (*seine Gaben*) « dans la liberté et dans le respect de la loi morale chrétienne, pour son bien et celui des autres ». Une telle formulation de principe permet de légitimer des formes de démocratie participative dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre de valeurs exprimé à l'article 1 : la reconnaissance de la contribution de chaque individu, dans la poursuite des intérêts exponentiels de la communauté de référence, se fonde en effet sur une sorte d'obligation morale de l'individu à participer activement pour contribuer au bien commun.

On relève cependant une référence spécifique à la participation des jeunes dans l'article 21 de la constitution du Land qui dispose que « dans les écoles, les jeunes doivent être éduqués pour devenir des citoyens libres et responsables et participer à l'organisation de la vie scolaire ».

Dispositions liées à la démocratie participative dans la législation fédérale

C'est à partir des années 70 que l'on commence à observer en Allemagne la diffusion de formes de démocratie participative prévoyant l'implication de la population dans les décisions publiques. Si les outils utilisés sont très disparates, on peut néanmoins avancer deux considérations d'ordre général. En premier lieu, la participation n'apparaît pas tant dans le processus législatif que dans le processus administratif, et tout particulièrement les formes de participation des administrés à la formation d'actes de nature administrative de portée générale – à savoir destinés à avoir une incidence potentielle sur l'ensemble de la communauté de référence, aussi bien à l'échelon fédéral, que communal, conformément à la répartition des compétences administratives aux différents niveaux de gouvernement. Par ailleurs, en reliant cette option à la nature de fédéralisme administratif, on comprend pourquoi les processus de participation sont davantage répandus à l'échelon local ou intermédiaire, indépendamment de la source de loi qui en légitime l'acti-

vation ou le déroulement.

En deuxième lieu, il existe dans l'ordre constitutionnel allemand des formes de participation classifiées d'une part comme « formelles », car précisées dans des dispositions réglementaires, et d'autre part comme « informelles » et qui, en l'absence de disposition de loi, se sont développées à l'usage (comme par exemple les *Bürgerworkshop*, *Stellungnahmenverfahren*, *Open-Space-Konferenzen*, *Planungszellen*, *Planungs- und Zukunftswerkstätten*, *Bürgerpanel*, *Bürgerhaushalt*, *Agenda-21-Prozesse*). Dans cette partie du rapport – consacrée à la reconstruction du cadre législatif en matière de démocratie participative –, nous nous limiterons à considérer les formes appartenant au premier groupe, pour lesquelles la source de loi régit la possibilité et/ou la manière d'y recourir.

La recherche dans le domaine du droit fédéral vient confirmer ce qui a été dit plus haut. Au-delà de la disposition concernant la participation au processus administratif des parties intéressées (prévue par le § 28 de la loi fédérale sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), puis introduite par tous les Länder dans leurs législations respectives) – il existe un certain nombre de dispositions réglementaires qui ne limitent pas la participation aux seules parties directement intéressées par l'acte en phase d'adoption, mais qui l'ouvrent au contraire à tous les individus appartenant à la communauté de référence, lorsqu'il s'agit d'actes de nature administrative mais de portée générale.

C'est dans ce sens que l'on peut entendre la loi suivante : *Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren* (PlVereinHG) du 31 mai 2013, publiée dans le *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, N° 26*, p. 1388 et suivantes. On y trouve une série de dispositions venant modifier la loi fédérale sur la procédure administrative en général (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) et, en particulier, le § 25 - inclus dans la partie II, section I intitulée « Principes de procédure » (*Verfahrensgrundsätze*). La disposition en question, qui prévoit notamment d'informer le public dans les meilleurs délais sur le projet, les outils de mise en œuvre et les effets liés à l'activité de planification des grands projets – lorsqu'il sont destinés à produire des effets sur un grand nombre de tiers – établit également que la participation publique à de tels projets pourrait avoir lieu avant même la présentation de la proposition, de manière à donner la possibilité aux parties intéressées d'exprimer leur opinion et de discuter du projet à un moment où il est encore possible d'agir sur la formation de son contenu. Les résultats de la procédure de participation doivent être diffusés et les autorités compétentes informées lors de l'adoption de la décision correspondante.

Dans la *Verwaltungsverfahrensgesetz* toujours, le § 74 prévoit également une démarche d'audition publique (*Anhörungsverfahren* - qui peut se présenter sous forme écrite ou électronique) dans le contexte de la procédure d'approbation des actes de planification, même si dans ce cas la légitimation à participer est limitée aux sujets sur lesquels la décision en question est destinée à produire des effets ou à ceux qui ont soulevé des objections à son sujet.

S'il est vrai que les dispositions évoquées plus haut concernent la participation aux procédures administratives en général, ces solutions existent également dans des lois qui réglementent l'adoption d'actes administratifs généraux dans des domaines spécifiques. Citons par exemple la politique d'urbanisation (*Bauleitplanung*), pour lesquels la loi fédérale (*Baugesetzbuch - BauGB*) prévoit au § 3 l'information dans les meilleurs délais du public sur les objectifs et les buts des plans d'urbanisme, de même que la possibilité de s'exprimer et de discuter de la question. L'option retenue par le législateur s'appuie sur le fait qu'une participation rapide peut améliorer la qualité et l'acceptation sociale du projet à travers une meilleure représentation des intérêts en jeu. Notons que dans ce cas, le terme de public (*Öffentlichkeit*) revêt un sens particulièrement large puisque la réglementation comprend expressément les enfants et les jeunes (*Kinder und Jugendliche*). C'est dans ce cadre réglementaire qu'il revient ensuite à la commune de décider des formes à adopter. À ce propos, la législation fédérale établit simplement la possibilité, en vue de garantir la participation, de recourir « en complément » aux technologies informatiques (§ 4a BauGB).

Dans ce même paragraphe intitulé *Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung*, l'alinéa 1 décrit le but poursuivi par la participation publique, en mettant en évidence sa nature instrumentale, tant pour l'information du public, tant pour la connaissance complète et l'évaluation de tous les intérêts touchés par la planification. À cette fin, l'alinéa 3 prévoit que ces mêmes garanties de participation soient accordées en cas de modification ou de substitution de l'acte par un autre.

Les paragraphes suivants traitent d'actes de planification spécifiques (ex. *Flächennutzungspläne*, *Bebauungspläne*) et disposent que dans la procédure d'adoption, on reconnaisse la prise en compte effective, à travers les formes de participation publique, des intérêts représentés et que l'on stipule les motifs du choix effectué parmi les différentes solutions envisageables.

Enfin, la participation publique dans le secteur de l'environnement prévue par le système constitutionnel allemand revêt par ailleurs un intérêt particulier, notamment en ce qui concerne les procédures d'autorisation, ainsi que pour l'adoption de certains plans et programmes environnementaux [tel est le sens de la *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* par exemple dans sa version du 8 avril 2013 (BGBl. I p. 753), modifiée en dernier lieu par l'article 3 de la loi du 30 novembre 2016 (BGBl. I p. 2749), en application de la directive européenne 2003/35/EG du 26 mai 2003]. Les droits de participation sont reconnus selon les cas au grand public ou aux individus concernés par la décision, ainsi qu'aux personnes juridiques ou associations.

Dans le cadre du présent rapport, il convient de mentionner à titre d'exemple les actes administratifs de portée générale dont la procédure d'adoption prévoit la possibilité d'impliquer activement le public. Dans ce sens, citons par

exemple le § 9 de la loi fédérale sur l'évaluation des incidences sur l'environnement - *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* - qui reprend d'ailleurs les formes procédurales visées au § 73 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, qui établit entre autre la nécessité de remplir à nouveau cette condition en cas de modification du projet pendant la procédure, à moins que cela ne comporte d'autres effets sur l'environnement.

Les § 32 et 33 de la loi fédérale sur l'économie circulaire (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*) prévoient que soit garantie, aux fins de l'adoption et de la modification des plans de gestion des déchets (*Abfallwirtschaftspläne, Abfallvermeidungsprogrammen*) – en particulier en ce qui concerne l'élimination des déchets dangereux, des piles usagées, des batteries ou des emballages – la participation du public à travers l'autorité compétente.

Le § 47d de la loi fédérale sur la protection contre les émissions (*Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG*) dispose en revanche que la population donne son avis sur les propositions relatives aux plans d'action contre les nuisances sonores (*Lärmaktionspläne*), tout en maintenant la possibilité de participer, de manière efficace et dans les délais impartis, à l'examen et à l'élaboration du plan.

En matière d'environnement toujours, signalons enfin la « loi pour la recherche et la sélection d'un site pour le dépôt de déchets radioactifs dégageant de la chaleur » - *Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG)* du 23 juillet 2013 (BGBl. I p. 2553), modifiée en dernier lieu par l'article 4 de la loi du 27 janvier 2017 (BGBl. I p. 114) - qui prévoit au § 8 l'institution d'un comité national d'accompagnement (*Nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung eingesetzt*) dont la composition doit refléter une synthèse d'intérêts pluralistes. En particulier, ses composants ne doivent appartenir à aucun organe législatif ou exécutif de la Fédération ou d'un Land, et n'avoir aucun intérêt économique dans le sens le plus large quant à l'objet de la décision. Conformément à ces principes, le comité est composé de neuf membres, dont : six membres choisis parmi des personnalités reconnues de la vie publique, deux citoyens et un représentant des jeunes générations, ces derniers étant choisis selon une méthode de sélection adaptée en matière de participation publique. Par ailleurs, le § 9 fixe les principes fondamentaux devant donner forme à la participation publique, et établit notamment la nécessité de garantir une information rapide, complète et systématique sur l'état d'avancement et sur les objectifs du projet ainsi que sur les instruments choisis pour sa réalisation et ce, à la fois par le biais d'Internet et d'autres médias, et à travers des formes de participation directe des citoyens telles que les *Bürgerversammlungen* et les *Bürgerdialoge* (assemblées de citoyens et dialogues civiles)..

Dispositions liées à la démocratie participative dans la législation des Länder

Bien que les pratiques de participation soient – pour les raisons illustrées en ouverture du paragraphe précédent – davantage répandues à l'échelon communal, la législation des *Länder* contient néanmoins différentes dispositions réglementaires prévoyant la participation publique, principalement en vertu du fait que la compétence en matière de juridiction locale est détenue par les *Länder*.

C'est le cas précisément du règlement communal du Bade-Wurtemberg – *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO)* dans sa version du 24 juillet 2000 - dont le § 20 établit l'assemblée des habitants (*Einwohnerversammlung*) en tant qu'instance de participation des habitants pour discuter des décisions importantes à adopter dans la commune. L'assemblée permet une communication directe entre l'administration communale et la population, dans la mesure où elle est l'enceinte dans laquelle les habitants sont informés et où les décisions à prendre sont discutées à travers le dialogue et l'échange d'opinions. Pour ne pas perdre en substance, cette disposition prévoit non seulement que le conseil communal convoque en règle générale l'assemblée des habitants au moins une fois par an, mais aussi que les résidents puissent eux-mêmes en demander la convocation.

On retrouve un cadre réglementaire similaire dans le règlement des communes du Land Bavière - *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)*, dans sa version du 22 août 1998 (GVBl. p. 796). L'article 18 prévoit en effet le droit de co-décision (*Mitberatungsrecht*) et dispose la constitution dans chaque commune d'assemblées de citoyens (*Bürgerversammlung*), où le droit à la participation et le droit de parole sont reconnus à tous les citoyens de la commune (*Gemeindebürger*). Sont considérés comme tels, tous les citoyens allemands – tels qu'ils sont définis à l'article 116 de la Constitution allemande –, ayant atteint la majorité et résidant depuis plus de trois mois sur le territoire de la commune. La citoyenneté est une condition essentielle pour l'électorat actif et passif. Il convient de souligner à cet égard l'importance de la disposition selon laquelle les recommandations de l'assemblée doivent être traitées par le conseil communal dans un délai de trois mois. Là encore, il est prévu, pour les communes plus importantes (+ 10 000 habitants), la possibilité (en vertu de l'article 60 GO) de répartir le territoire en districts (*Stadtbezirke*) et de constituer des comités de quartier (*Bezirksschüsse*). Globalement, les thèmes discutés au sein de ces assemblées populaires concernent les activités de programmation de développement et de planification relatives au territoire, à l'école, aux transports, aux sports et aux personnes âgées.

Si la législation des *Länder* prévoit elle aussi des formes de participation de la population, ces dernières concernent majoritairement les procédures administratives. À ce propos, signalons la *LVwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg* – la loi générale sur la procédure administrative du Land Bade-Wurtemberg, dont le § 25

prévoit la participation publique en tant que principe procédural essentiel qui consiste en substance à la reproduction du contenu de la loi fédérale en vigueur en la matière (à noter, et ce n'est pas un hasard, que la disposition en question est placée au même paragraphe). Il convient également de mentionner, pour sa signification et sa portée – bien qu'il s'agisse d'un acte réglementaire de rang inférieur à la loi – le règlement administratif suivant : *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren* (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) du 17 décembre 2013 (GABl. N° 2, 2014, p. 22). L'acte exécutif du Land Bade-Wurtemberg a pour but d'intensifier la participation du public aux procédures de planification, autorisation et mise en œuvre des projets qualifiés par l'acte lui-même de *beteiligungsrelevant* – c'est-à-dire de tous les projets dont l'autorisation nécessite une procédure de planification ou d'autorisation conformément au § 10 de la *Bundesimmissionsschutzgesetz*.

On retrouve une loi similaire sur la procédure administrative du Land Bavière - *Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz* (BayVwVfG), du 23 décembre 1976 et modifications successives – qui inclut au § 25 la participation du public parmi les principes de procédure générale. Là encore, la disposition reproduit en substance celle du rang fédéral, et établit notamment que l'autorité implique les citoyens avant l'ouverture même de la procédure d'approbation ou de planification.

Dans le Land Bavière encore, la loi de planification territoriale – *Bayerisches Landesplanungsgesetz* (BayLplG) du 25 juin 2012 – prévoit notamment la participation obligatoire au processus de planification territoriale, même si ce dernier ne produit aucun effet significatif pour l'environnement (articles 16 et suivants).

On observe ainsi dans les deux *Länder* la présence d'un cadre réglementaire qui, en se limitant principalement à prévoir la participation de la population à la procédure administrative en tant que *modus operandi*, pose les bases de la garantie des droits des citoyens, tout en laissant la plus grande liberté dans le développement de manière informelle des instruments destinés à rendre la participation effective. De façon emblématique, l'Autorité administrative pour le bâtiment du ministère de l'intérieur, du bâtiment et des transports bavarois oriente déjà depuis plusieurs décennies les décisions à adopter précisément sur ce principe, en promouvant les *Bürgerdialoge* ou les *Bürgerbefragungen* (consultations publiques) à l'échelon du *Land*, comme cela s'est produit par exemple pour le programme de sécurité routière 2020 « Bayern mobil – sicher ans Ziel » (La Bavière mobile – arriver en toute sécurité).

1.5 ITALIE

Avant-propos : l'organisation territoriale

L'Italie est un État régional organisé en vingt régions, dont quinze ont un statut ordinaire (RSO) et cinq disposent d'un statut spécial (RSS). Sur la base de cette asymétrie institutionnelle, les RSS bénéficient de conditions particulières d'autonomie législative, administrative et financière régies par les Statuts spéciaux élevés au rang de loi fondamentale. Chaque Statut spécial régit les conditions particulières d'autonomie de chacune des cinq régions, avec une situation différente pour chacune d'entre elles (c'est le principe de la spécialité dans la spécialité). La répartition des compétences prévue à l'art. 117 de la Constitution italienne est par contre appliquée uniformément aux quinze RSO, même si chacune de celles-ci peut approuver son Statut par loi ordinaire, régissant son organisation interne, spécifiant les buts poursuivis par l'organisme et fixant les règles fondamentales qu'il devra respecter dans l'exercice de son activité. La possibilité d'arrêter des normes concernant les modalités de développement et de mise en œuvre de processus de participation relève de la compétence de tous ces organismes.

Dans le cadre de ce rapport d'étude, nous analyserons les sept régions appartenant à la région alpine. Quatre parmi celles-ci sont des RSO (la Lombardie, la Ligurie, la Vénétie et le Piémont), les trois autres étant des RSS (la Vallée d'Aoste, le Frioul - Vénétie Julienne et le Trentin - Haut Adige). Il convient par ailleurs de préciser que cette dernière région présente une réglementation spéciale dans son Statut d'autonomie régionale : elle se compose en effet de deux provinces autonomes (les seules en Italie), toutes les deux ayant des compétences et des pouvoirs législatifs, administratifs et financiers.



Fondements constitutionnels

La Constitution italienne ne contient aucune référence explicite à la démocratie participative, et elle fonde son caractère démocratique sur l'article 1 (surtout à l'alinéa 2), qui régit le principe de la souveraineté populaire. Celle-ci est exercée concrètement à travers les instruments de la démocratie représentative et de la démocratie directe, qui sont explicitement prévus dans le texte de la Constitution. Toutefois, on peut identifier un lien constitutionnel avec la démocratie participative à l'art. 3 - alinéa 2 de la Constitution, qui prévoit « ... la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays ». De plus, l'art. 118 – alinéa 4 de la Constitution dispose que « l'État, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les communes favorisent l'initiative autonome des citoyens, seuls ou associés, pour l'exercice d'activités d'intérêt général, sur le fondement du principe de subsidiarité ». C'est le principe de subsidiarité horizontale qui ouvre la voie à des formes de collaboration entre les citoyens et les administrations, dans le cadre de la gestion des activités matérielles et concrètes, plutôt que dans l'élaboration d'actes réglementaires généraux.

Références dans les dispositions des statuts régionaux

En ce qui concerne les quatre régions à statut ordinaire incluses dans la région alpine (Piémont, Ligurie, Lombardie et Vénétie), il convient de rappeler que les quatre statuts régionaux ont tous été récemment réformés, respectivement en 2005, 2007, 2008 et 2012.

Le Statut de la région Piémont accorde une grande attention à la participation des citoyens. Dès le préambule, il est spécifié que « la participation des citoyens aux fonctions législatives et administratives selon le principe de subsidiarité se réalise à travers les collectivités locales, les autonomies fonctionnelles, les formes d'association sociale, culturelle, politique et économique ». Dans son principe, le Statut établit notamment à l'art. 2 alinéa 2 : « La région reconnaît que la participation des citoyens aux décisions politiques, à la fonction législative et administrative, et au contrôle des pouvoirs publics est une condition fondamentale pour l'épanouissement de la vie démocratique et pour la protection des droits de liberté et d'égalité de tous les citoyens ». De plus, un titre complet du Statut, le sixième, est spécifiquement consacré aux formes de participation. Outre les formes traditionnelles de la démocratie directe, le Statut prévoit également une forme de participation plus pertinente à la définition de démocratie participative donnée ci-dessus, la consultation populaire (art. 86).

Dans l'énumération des principes inspirant les actions de la région, le Statut de la région Ligurie reprend le même principe de subsidiarité horizontale énoncé à l'art. 118 alinéa 4 de la Constitution (art. 2, alinéa 2 point c), en « reconnaissant et favorisant l'initiative autonome des citoyens et des formes d'association sociale pour le déroulement d'activités d'intérêt général, et en appliquant le principe de subsidiarité en tant que méthode institutionnelle d'action législative et administrative, ainsi que dans le rapport avec les collectivités locales, les communautés et les organismes jouissant d'une autonomie fonctionnelle ». Le Statut contient également un chapitre *ad hoc* consacré à la participation du public. Toutefois le Statut régit les formes traditionnelles de la démocratie directe, et ce n'est que dans le principe qu'il dispose à l'art. 6 que la région reconnaît et promeut la participation des citoyens, des résidents et des organisations sociales (alinéa 1).

La participation figure parmi les éléments qualifiants du Statut de la région Lombardie (art. 2 alinéa 3). Toujours dans la section concernant les principes généraux, le Statut consacre également un article entier à la participation (art. 8). Cet article ne se limite pas à cerner les principes de la participation dont la région s'inspire dans ses actions, mais entre dans les détails notamment aux alinéas 2 et 3 : d'une part, « dans leurs domaines respectifs de compétences, le Conseil et le Gouvernement régional consultent les groupes de représentation d'intérêts au sujet des textes réglementaires et des lois de programmation, en particulier sur les mesures entraînant des effets économiques ». D'autre part, « la région favorise les processus de participation en valorisant les initiatives autonomes, les initiatives des organisations sociales et celles relevant des compétences dont dispose la communauté régionale ». L'art. 36 consacré à la « participation en matière de procédure législative » précise ultérieurement cet aspect. Enfin, le titre V est entièrement consacré à la participation et à la subsidiarité.

Le Statut de la région Vénétie inclut lui aussi la participation des citoyens parmi ses principes fondamentaux (art. 5). Il consacre d'ailleurs entièrement l'art. 9 à ce principe. L'alinéa 1 établit que « la région favorise la participation aux processus de détermination des décisions législatives et administratives de la part des citoyens, des associations sociales, des usagers et des associations qui défendent les intérêts généraux ». L'art. 22 régit en outre la participation des organisations économiques, salariales et patronales aux activités de réglementation régionale.

En ce qui concerne les trois régions à statut spécial – le Frioul - Vénétie Julienne, la Vallée d'Aoste et le Trentin - Haut Adige – il convient de constater que leurs statuts ne contiennent aucune référence explicite aux principes de participation et d'implication des citoyens dans l'élaboration des actes réglementaires régionaux, hormis quelques références occasionnelles à la démocratie directe, notamment à l'instrument du référendum.

Dispositions liées à la démocratie participative dans la législation nationale

L'art. 8 du Texte unique sur l'organisation des collectivités locales (T.U.E.L. décret législatif – d.lgs – no 276/2000), est considéré comme traduisant en législation l'art. 3, alinéa 2 de la Constitution italienne. Cet article dispose que les communes doivent promouvoir des formes de participation à l'administration locale, en prévoyant dans leurs statuts des « formes de consultation de la population et des procédures d'admission de requêtes, pétitions et propositions de citoyens, seuls ou associés, afin de mettre en œuvre des mesures pour protéger davantage les intérêts collectifs ».

Un autre acte de réglementation relevant du concept de démocratie participative correspond à l'application législative de l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) mise en œuvre par la loi no 50/1999, ultérieurement reprise et modifiée dans les lois no 229/2003 et 246/2005. En ce qui concerne cette étude l'art. 5, alinéa 1 du Décret du président du Conseil des ministres - d.p.c.m. no 170/2008 (exécution des lois instituant l'AIR) revêt un intérêt particulier. Celui-ci établit en effet, dans la phase d'instruction des processus législatifs attribués au gouvernement, « des consultations, notamment par voie télématique, avec les principales catégories de sujets publics et privés, destinataires directs ou indirects de ladite proposition de réglementation ». L'alinéa 2 de cet article ajoute que cette instruction de procédure « vise à favoriser la plus grande participation des sujets publics et privés impliqués dans l'initiative réglementaire ».

En outre, l'art. 22 du Code des marchés publics (d.lgs. no 50/2016) prévoit une norme visant à introduire le débat public en tant qu'instrument de participation dans le système juridique italien. Pour terminer, il est fait référence au d.lgs no 152/2006 « Normes environnementales », qui transpose notamment la directive no 2003/53/CE, qui établit le principe de la participation populaire (art. 4) à la procédure d'évaluation de l'impact environnemental (Valutazione di impatto ambientale - VIA).

Législation infranationale concernant la démocratie participative

Bien que les statuts des régions à statut spécial ne contiennent aucune mention ni référence spécifique à la démocratie participative ou, plus généralement, à la participation des citoyens – vraisemblablement en considération de l'époque d'adoption des statuts - des processus de participation ont toutefois été mis en place dans ces trois régions, dans le cadre de la révision des statuts. Leur réglementation juridique est contenue dans des lois régionales et provinciales *ad hoc* instituant lesdits statuts, parmi lesquelles figure l'expérience de la région Frioul - Vénétie Julienne, la première à avoir adopté la « Convention pour la rédaction du nouveau statut » (Loi régionale - L. r. 2 avril 2004, no 12). La convention avait la fonction d'une assemblée dont les instances n'étaient pas strictement politiques, mais revêtaient plutôt un caractère territorial, social, économique et culturel. La tâche principale de cet organisme était d'examiner, de discuter et d'approfondir les dispositions du nouveau statut régional, en cherchant à faire converger le consensus le plus large possible de la « société régionale ». De la même manière, avec la L. r. 29 décembre 2006 no 35, la région Vallée d'Aoste instituait elle aussi la « Convention pour l'autonomie du statut spécial de la région autonome Vallée d'Aoste ». Il est à remarquer, toutefois, qu'aucune de ces deux expériences n'a effectivement abouti à la réforme des statuts de l'autonomie.

Plus récemment, les deux provinces autonomes de Bolzano et de Trente ont entrepris des démarches participatives pour la révision de leur statut. C'est le cas de la « Convention sur le Haut-Adige », instituée par la Loi provinciale - l. p. 23 avril 2015 no 3 pour assurer la plus ample participation de la société civile du Haut-Adige à la réforme du statut de l'autonomie. Par une loi provinciale (l. p. 1/2016), la province de Trente a institué à son tour la « Commission de consultation pour le statut spécial », un organisme chargé de promouvoir la participation de la communauté et d'impliquer les citoyens et les partenaires sociaux dans la définition des contenus de la réforme du statut spécial. Ces deux processus sont encore en cours, c'est pourquoi il est actuellement impossible d'effectuer une évaluation des résultats atteints.

Il faut aussi rendre compte de l'introduction d'une première référence législative « explicite » à la démocratie participative dans le cadre législatif de la province autonome de Trente : la l. p. 12/2014 modifiant la l. p. 3/2006, concernant des aspects spécifiques du système institutionnel des collectivités locales dans le Trentin, a introduit un nouveau chapitre – V ter – contenant une série de normes sur la participation des citoyens aux processus décisionnels des *Comunità di Valle* (communautés de vallée), c'est-à-dire un niveau intermédiaire de gouvernement entre les communes et la province. Pour ce qui est de l'approbation des plans de développement (actes administratifs généraux), la loi dispose que les communautés des vallées doivent obligatoirement mettre en œuvre des formes de démocratie participative avec le support de l'Autorité pour la participation locale.

L'exemple cité de la province de Trente n'est pas le seul concernant une réglementation infranationale organique de formes de participation populaire autres que celles propres à la démocratie directe. C'est ainsi que la l. r. 25/1974 de la région Vénétie fixe des normes concernant la participation au processus de formation de la volonté politique de la région. Cette disposition trace notamment le cadre juridique dans lequel il convient d'envisager les

procédures de consultation (voire de « participation préventive » telle qu'elle est appelée dans le texte de la loi) mises en œuvre par les institutions régionales pour assurer la participation de tous les citoyens à la formation des actes réglementaires.

Plus récemment, la région Piémont a elle aussi promulgué une loi concernant la participation effective des citoyens et des associations sociales aux politiques du gouvernement de la chose publique, ainsi que pour faciliter une collaboration fructueuse entre les citoyens et l'administration publique. Il s'agit de la l. r. 10/2016, « Application de l'article 118, alinéa 4 de la Constitution : normes pour la promotion de la citoyenneté humanitaire active ». La loi, qui prévoit des formes de participation populaire aux processus d'élaboration des lois régionales et locales, s'occupe principalement de mettre en œuvre le principe de subsidiarité horizontale conformément à l'art 118 alinéa 4 de la Constitution, notamment en favorisant l'initiative autonome des citoyens dans le développement d'activités d'intérêt général.

En ce qui concerne le développement de politiques sectorielles, surtout en matière d'environnement, de santé et d'aménagement du territoire, on observe une tendance commune à régir, du moins dans le principe, la participation des citoyens par le biais d'instruments et de mécanismes de consultation. La région Frioul - Vénétie Julienne dispose ainsi à l'art. 4 de la l. r. no 43/1990 (Règlement pour la région Frioul - Vénétie Julienne de l'évaluation d'impact environnemental) que la participation des citoyens est une condition essentielle pour l'évaluation de l'impact environnemental. On retrouve cette même disposition dans les législations des régions Piémont, Ligurie et Vénétie : dans le Piémont avec l'art. 10 de la l. r. 40/1998 intitulée « Dispositions concernant la compatibilité environnementale et les procédures d'évaluation » ; en Ligurie avec les articles 1 et 11 de la l. r. 38/1998 (Réglementation de l'évaluation d'impact environnemental) ; en Vénétie avec les articles 2, 3, 10, 14 et 15 de la loi régionale 18 février 2016, no 4, intitulée « Dispositions concernant l'évaluation d'impact environnemental et les compétences d'autorisation environnementale intégrée ». En ce qui concerne la participation dans le cadre de l'aménagement du territoire, il faut se référer à la l. r. 61/1985 (« Normes pour l'aménagement et l'utilisation du territoire ») de la région Vénétie, notamment à l'art. 1 qui inclut parmi ses finalités la participation des citoyens à l'aménagement du territoire ; à la loi pour la gouvernance du territoire (l. r. 12/2005) de la région Lombardie à l'art. 2 ; l'art. 4 de cette loi précise ultérieurement les modalités pour engager et mener la consultation populaire. Aux termes de l'art. 14 bis de la l. p. 13/ 1997 (Loi sur l'aménagement urbain provincial), la province autonome de Bolzano délègue aux communes le pouvoir d'engager des processus de participation concernant l'établissement de plans stratégiques de développement communal ou intercommunal. En ce qui concerne la protection de la santé, la l. p. 16/2010 de la province autonome de Trente dispose à l'art. 5 que « les citoyens, seuls ou associés, participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques de santé, à l'évaluation des activités et des résultats du service de santé provincial ».

1.6 LIECHTENSTEIN

Avant-propos : l'organisation territoriale

La principauté du Liechtenstein est une monarchie constitutionnelle héréditaire, où l'organisation territoriale du pouvoir correspond au paradigme de l'État unitaire. D'ailleurs, si l'on considère les dimensions territoriales de cet État, on s'aperçoit qu'elles correspondent à celles normalement attribuées aux collectivités locales en Europe. Il n'existe donc pas de niveau intermédiaire de gouvernement, et le territoire est divisé en onze communes (très petites) qui jouissent d'une solide garantie constitutionnelle. Par ailleurs, la présence des deux régions historiques qui constituent le pays, l'Oberland (rassemblant six communes) et l'Unterland (cinq communes), répond à des fins électorales uniquement, leurs territoires correspondant exactement aux deux collèges électoraux.



Fondements constitutionnels

La Constitution du Liechtenstein ne prévoit aucune forme de démocratie participative telle qu'elle est définie dans cette étude.

Il est consacré dans la Constitution de 1921 que le pouvoir est réparti entre le prince et le peuple (art. 2), mais la participation populaire est assurée à travers les (nombreuses) formes de démocratie directe. La dimension participative et délibérative du principe démocratique est ainsi incluse dans la logique binaire (oui/non) de la consultation par référendum. D'ailleurs, le Liechtenstein est considéré, avec la Suisse, comme l'un des pays les plus avant-gardistes pour ce qui est de la démocratie directe. Cela s'explique par les éléments suivants : la solide garantie constitutionnelle, l'ample diffusion des instruments et des pratiques de la démocratie directe dans tout le territoire de la principauté, la concession aux citoyens de la faculté d'utiliser ces instruments. À ce dernier égard, il est utile de mentionner les dispositions de l'art. 64 de la Constitution régissant l'initiative législative populaire (même dans les matières constitutionnelles) et l'art. 66 bis traitant de la consultation populaire (référendum) sur les actes législatifs. On ne trouve qu'une référence limitée à la participation (sans autre qualificatif) dans l'art. 15 de la Constitution concernant l'éducation et la formation, où l'on parle de collaboration de la famille, des écoles et de l'Église dans la définition du système d'éducation.

Dispositions liées à la démocratie participative dans la législation nationale

Les instruments de la démocratie directe sont également prédominants dans la législation ordinaire. Citons à ce propos : la loi concernant l'exercice des droits politiques - *Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtengesetz, VRG)* du 17 juillet 1973 – qui consacre tout le titre IV à la réglementation du référendum, de l'initiative législative et de l'initiative de révision de la Constitution, ainsi que de la convocation du Parlement (*Landtag*).

Ces instruments sont encore plus largement utilisés au niveau du gouvernement communal, qui prévoit entre autres les assemblées des citoyens (*Gemeindeversammlung*). Aux termes de l'art. 24 et suivants de la loi sur les communes - *Gemeindengesetz (GemG)* du 20 mars 1996 –, ces assemblées représentent l'organe principal de la commune et elles se composent de tous les électeurs de la commune ; elles sont chargées d'exercer les fonctions typiquement attribuées au conseil communal (par ex. la nomination d'autres organes, l'adoption des réglementations communales).

En dépit d'une multitude de formes de participation directe, on peine à identifier des dispositions législatives concernant des principes et des formes de démocratie participative, à l'exception de la participation des jeunes, formellement garantie dans plusieurs lois. Cela s'explique probablement par le fait qu'ils se trouvent exclus des instruments de la démocratie directe.

À cet égard, la loi sur l'enseignement scolaire prévoit la co-responsabilisation et la participation des jeunes aux décisions qui les concernent en tant qu'élèves, en vertu de l'art. 9b de la *Schulgesetz (SchulG)* du 15 décembre 1971. À cette fin, le système scolaire fixe l'âge et le degré de développement adéquats pour la co-responsabilisation et la participation.

Toujours dans ce domaine, les articles 87 et 88 de la *Kinder- und Jugendgesetz (KJG)* du 10 décembre 2008 concernent les enfants et les jeunes en définissant leurs droits à la participation et les garanties procédurales pertinentes.

En particulier, l'art. 87 dispose qu'aussi bien le niveau central que le niveau communal de gouvernement doivent assurer la participation des jeunes et des enfants aux processus décisionnels publics, en leur donnant la possibilité d'exprimer leurs opinions personnelles, notamment sur des questions qui les impliquent directement et qui

concernent leur avenir. L'art. 88 est consacré par contre aux garanties constitutionnelles et dispose que l'État et les communes doivent développer des procédures aptes à assurer la participation des jeunes. L'art. 88 prévoit en outre (à l'alinéa 2) que tout projet de loi impliquant les jeunes soit envoyé aux écoles, afin que les adolescents puissent exprimer leur position à ce sujet. L'alinéa 3 dispose que les actes de planification et de programmation touchant aux intérêts des jeunes doivent expliquer la façon dont ces intérêts ont été pris en compte.

1.7 SUISSE

Avant-propos : l'organisation territoriale

La Suisse est un État fédéral depuis 1848. Son pouvoir est réparti entre la confédération (l'État central), 26 cantons (états fédéraux) et 2 324 communes (au 1er janvier 2015). Chacun de ces niveaux est doté d'un pouvoir législatif (pour promulguer des lois) ou exécutif (pour les appliquer). La compétence de la confédération est limitée exclusivement aux domaines expressément attribués par la Constitution fédérale. Toutes les autres tâches (par ex. dans les domaines de l'éducation, des hôpitaux ou de la police) incombent aux cantons, dont le degré d'autonomie est très élevé (cf. <https://www.ch.ch/fr/democratie/federalisme/le-federalisme-suisse/>). C'est pour cette raison que l'asymétrie de la fédération helvétique est très élevée, car chaque canton peut prendre des décisions dans de très nombreux secteurs, notamment dans le domaine de la fiscalité.

Les vingt-six cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Tessin, Thurgovie, Uri, Valais, Vaud, Zoug, Zurich) sont inclus dans la région alpine et font ainsi l'objet de cette étude.



Fondements constitutionnels

Les citoyens suisses peuvent participer au processus politique non seulement en élisant leurs représentants, mais aussi en influant directement sur les modifications législatives ou constitutionnelles à apporter au système juridique. La Suisse n'est pas le seul pays où le peuple peut exercer des formes de démocratie directe, mais ces possibilités sont largement plus grandes dans ce pays. En effet, le système politique institutionnel de la Suisse est qualifié de « démocratie semi-directe », car il est fait fréquemment recours à des instruments de démocratie directe, que ce soit à l'échelon fédéral, qu'au niveau des cantons ou des communes.

La Constitution fédérale consacre un chapitre entier (art. 136-142 : « Peuple et cantons ») aux droits politiques et aux formes de démocratie directe, parmi lesquelles l'initiative populaire et les différents types de référendum. En ce qui concerne la démocratie participative, telle qu'on l'entend dans cette étude, l'art. 147 de la Constitution (Procédure de consultation) dispose notamment que « les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants ». La norme, limitée dans la partie concernant le pouvoir législatif, prévoit que tous les sujets intéressés par un acte législatif doivent être consultés sur son élaboration, ce qui donne la possibilité, le cas échéant, d'entamer des procédures délibératives.

Références dans les Constitutions des cantons

Comme indiqué dans l'avant-propos, les vingt-six cantons suisses étant tous situés à l'intérieur de la région alpine, nous procéderons à l'analyse de toutes les constitutions des cantons, en soulignant les éléments les plus importants et innovants par rapport au cadre général caractérisé par la prédominance des formes et des éléments de la démocratie directe.

Tout d'abord, un ensemble de constitutions de cantons prévoit l'institution de *Landesgemeinden* (assemblées

du pays) ou de *Gemeindeversammlungen* (assemblées communales), c'est-à-dire des assemblées formées par tous les citoyens d'une commune ou d'un canton, qui détiennent le pouvoir de prendre directement des décisions politiques. On peut considérer ces assemblées comme des manifestations pures de cette démocratie directe en tant qu'exercice immédiat du pouvoir des citoyens, s'inspirant de la démocratie directe de la Grèce Antique ou des *Town Meetings* de la Nouvelle Angleterre aux États-Unis. En cela, elles ne coïncident d'ailleurs pas parfaitement avec les règles de la démocratie participative du fait que les décisions sont prises dans tous les cas selon le principe de la majorité, même s'il en suit un débat délibératif au sein de l'assemblée. Ainsi, les constitutions d'Appenzell Rh.-I. (art. 1) et de Glaris (art. 1, art. 61 et suivants) prévoient l'institution d'une *Land(e)s-gemeinde* cantonale. De plus, dans la Constitution de Glaris, la participation à la *Landsgemeinde* n'est pas seulement un droit mais aussi un devoir civique (art. 21). Pour ce qui est des communes, les assemblées de citoyens (*Gemeindeversammlung*) figurent dans les constitutions des cantons suivants : Valais (art. 72) ; Tessin (art. 17) ; Appenzell Rh.-I. (art. 1) ; Argovie (§ 59) ; Bâle-Campagne (§ 151) ; Bâle-Ville (§ 66) ; Fribourg (art. 50) ; Glaris (art. 1) ; Grisons (art. 66) ; Jura (art. 117) ; Nidwald (art. 73 et suivants) ; Obwald (art. 47) ; Uri (art. 110) ; Zoug (§ 17) ; Zurich (art. 86).

Au-delà spécifiquement de la *Gemeindeversammlung*, plusieurs constitutions contiennent un chapitre, un titre ou paragraphe consacré aux droits de participation des citoyens (*Mitwirkungsrechte*). La plupart de ces droits se traduisent dans des instruments traditionnels de démocratie directe, prépondérants dans le système suisse. Toutefois, un certain nombre de constitutions contiennent également des déclarations de principe concernant la possibilité pour les citoyens de participer aux procédures décisionnelles. C'est le cas des constitutions des cantons Vaud (art. 85 et suivants) ; Appenzell Rh.-E. (art. 56-57) ; Bâle-Campagne (§ 34 et suivants) ; Lucerne (§§ 26 et 27) ; Zurich (art. 39).

Un grand nombre de constitutions cantonales font toutefois coïncider les droits de participation avec un instrument spécifique : la procédure de consultation (*Vernehmlassungsverfahren*). Cette procédure est prévue aussi dans la Constitution fédérale et peut être considérée comme la phase préliminaire de la procédure législative où les projets d'une certaine envergure politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont soumis à l'examen de tous les sujets ayant un intérêt potentiel en lien avec l'acte réglementaire, principalement sur le plan de l'exactitude matérielle, de la possibilité de mise en œuvre et du consensus. La procédure de consultation est prévue dans les constitutions des cantons Valais (art. 30 alinéa 2) ; Appenzell Rh.-E. (art. 57) ; Bâle-Campagne (§ 34) ; Bâle-Ville (§ 53) ; Berne (art. 64) ; Lucerne (§ 27) ; Nidwald (art. 52 alinéa 5) ; Schaffhouse (art. 36) ; Soleure (art. 39) ; Saint-Gall (art. 53). La Constitution du canton de Genève prévoit elle aussi un *Vernehmlassungsverfahren* (art. 110), mais il est limité aux sphères représentatives, les partis politiques et les communes.

Notons enfin que les constitutions de certains cantons prévoient des formes de participation des citoyens au développement de politiques sectorielles spécifiques ou à la planification cantonale. C'est ainsi que la Constitution du canton Bâle-Campagne prévoit l'implication des citoyens dans les décisions concernant l'aménagement territorial du canton et de la commune (§117 - *Mitwirkung bei der Planung*) ; il en est de même pour le canton de Genève (art. 134). La Constitution du canton Bâle-Ville prévoit au § 55 que « Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind ». De même, la Constitution du Jura dispose à l'art. 46, alinéa 5 que l'on tienne compte « de l'opinion des populations directement intéressées dans l'aménagement du territoire ».

Dispositions participatives dans la législation fédérale

En ce qui concerne les références à la démocratie participative dans la législation fédérale, plusieurs actes réglementaires relèvent de cette forme de démocratie. Bien que la Confédération helvétique détienne des compétences limitées, expressément énumérées dans la Constitution, et que les cantons jouissent d'une compétence très ample dans les instruments de démocratie (comme a pu le montrer l'analyse des constitutions des cantons), on trouve néanmoins des renvois à des instruments impliquant la population dans l'élaboration d'actes réglementaires généraux.

Citons tout d'abord la Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (SR 172.061) et son Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (SR 172.061.1) visant à mettre en œuvre l'art. 147 de la Constitution. La loi dispose que la procédure de consultation donne des informations sur la cohérence d'un projet de la confédération, sur son applicabilité et sur le consensus recueilli, avec également la possibilité pour toute personne ou organisation d'y participer et d'apporter son opinion (art. 2 et 4).

L'art. 4 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (SR 700) contient une référence importante à la participation des citoyens et dispose que « les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure », et qu'« elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans ». Cette loi établit dans son principe les lignes directrices que les cantons et les communes doivent notamment suivre dans les procédures d'aménagement du territoire. Ces dispositions sont transposées dans une ultérieure source de droit fédéral : l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (SR 700.1), précisément à l'art. 19 concernant la démocratie participative.

Dans le cadre du développement de politiques sectorielles toujours, et en particulier dans le domaine de l'environnement, il convient de mentionner deux autres sources de droit. Premièrement, la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (1er juillet 1966 – SR 451) qui prévoit l'implication des populations intéressées (art. 23i). Deuxièmement, la transposition législative de la Convention sur l'accès aux informations, la participation populaire aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement (SR 0.814.07), notamment aux articles 6, 7 et 8 concernant la participation du public aux décisions liées à une activité spécifique, aux plans, programmes et politiques environnementales, et à l'élaboration de règlements de mise en œuvre et/ou d'instruments juridiquement contraignants et d'application générale.

Législation des cantons concernant la démocratie participative

Comme déjà évoqué, la structure démocratique de la Suisse repose sur les fondements de la démocratie directe, laissant peu d'espace au développement de méthodes d'innovation démocratique. Il en est de même pour les cantons, bien que l'on puisse trouver, dans les constitutions cantonales, des formes relevant partiellement de la démocratie participative.

Le nombre élevé de cantons (26) ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble complète de tous les actes législatifs concernant la participation des citoyens. Nous nous limiterons donc à sélectionner, à titre d'exemple, quelques lois expliquant les modalités de mise en œuvre de ces formes de participation mises en évidence dans les constitutions cantonales. Deux types de lois peuvent notamment refléter la volonté des autorités d'un canton d'impliquer leurs citoyens dans des processus démocratiques d'inspiration participative. Il s'agit d'une part des lois régissant le fonctionnement des assemblées communales (*Gemeindeversammlung*) qui représentent davantage la manifestation la plus pure de la démocratie directe plutôt qu'une forme de démocratie participative, où les citoyens prennent des décisions sans l'intermédiation du pouvoir politique. Il s'agit d'autre part de toutes les formes de participation institutionnalisées en vertu des lois sectorielles, et qui concernent en particulier l'aménagement urbain et l'environnement, où les références à la participation populaire sont plus nombreuses.

En ce qui concerne le premier type de lois, les cantons qui prévoient la mise en œuvre législative de la *Gemeindeversammlung* le font dans le cadre de la Loi sur les communes (*Gemeindegesezt*). Quelques exemples : le § 47 et suivants de la *Gemeindegesezt* du canton Bâle-Campagne ; le § 19 et suivants de la *Gemeindegesezt* du canton Argovie ; l'art. 14 de la *Gemeindegesezt* du canton Appenzell Rh.-E. ; le § 6 et suivants de la *Gemeindegesezt* du canton Bâle-Ville ; l'art. 28 de la *Gemeindegesezt* du canton Glaris ; l'art. 19 de la *Gemeindegesezt* du canton Schaffhouse ; l'art. 11 et suivants de la Loi organique des communes du canton Tessin ; le §5 de la *Gemeindegesezt* du canton Thurgovie ; le § 69 et suivants de la *Gemeindegesezt* du canton Zoug.

Il faut se référer aussi aux actes réglementaires des cantons Appenzell Rh.-I. (*Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen* du 1er décembre 2014 *Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh.*, SR 160.410) et Glaris (*Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde* du 6 mai 1973 I D/21/2) concernant la mise en œuvre et le fonctionnement de la *Landsgemeinde* (Assemblée du pays).

Le deuxième type de lois concerne les actes réglementaires dans des secteurs qui prévoient la participation de la population (*Information und Mitwirkung der Bevölkerung*) à l'élaboration de plans de développement du territoire/de l'environnement/de l'énergie/des eaux et/ou des forêts, et dont la mise en œuvre est esquissée dans les constitutions des cantons. À titre d'exemple, citons la *Baugesezt* (art. 58) et la *Wasserbaugesezt* (art. 23) pour le Canton de Berne ; la *Waldgesezt* - § 15 (Argovie) ; l'art. 9 de la *Baugesezt* (Appenzell Rh.-I) ; le §4 de la *Wasserbauverordnung*, le § 7 de la *Raumplanungs- und Baugesezt* et le § 27 de la *Kantonale Waldverordnung* (Bâle-Campagne) ; le § 74 de la *Bau- und Planungsverordnung* et le § 22 de la *Waldgesezt* (Bâle-Ville) ; l'art. 4 de la *Raumplanungsgesezt* (Grisons) ; l'art. 5 de la Loi sur le développement du territoire (Tessin) ; le § 9 de la *Planungs- und Baugesezt* (Thurgovie) ; l'art. 44 de la *Planungs- und Baugesezt* (Uri). Il faut toutefois encore remarquer que les dispositions mentionnées se limitent à prévoir la participation du public à l'élaboration de ces plans sans aborder les modalités pratiques de cette participation, qui restent entre les mains de l'administration.

Ajoutons, pour achever le tableau, qu'un grand nombre de cantons a mis en œuvre des règlements administratifs (*Verordnungen*) régissant les procédures de consultation (*Vernehmlassungsverfahren*) prévues dans les constitutions cantonales.

1.8 SLOVÉNIE



Avant-propos : l'organisation territoriale

La Slovénie est un État unitaire ayant récemment acquis son indépendance (1991), fondée sur une forme de décentralisation administrative avec un échelon communal et un échelon central. La Constitution de 1991 garantit le système d'autogouvernement local (art. 9 et art. 138-144), tandis que la Loi de réforme du gouvernement local de 1993 (*Local Government Act*) établit les principes organisationnels à la base de la réglementation des communes (au nombre de 212 à ce jour). Pour des raisons statistiques, la Slovénie est aussi divisée depuis 2012 en 12 régions qui, par conséquent, n'ont pas d'organes ni de compétences spécifiques. La Constitution établit leur création suite à la révision effectuée en 2006. Enfin, l'État slovène est organisé en 58 unités administratives décentralisées de l'État. Il ne s'agit pas là de collectivités locales autonomes mais d'organismes qui assurent tout simplement l'exécution des tâches et la prise de responsabilité de l'État au niveau décentralisé. Cette structure se reflète à la fois dans la répartition des compétences, avec un pouvoir législatif exclusivement centralisé, et dans l'attribution aux autorités centrales du pouvoir de contrôler la légalité des activités mises en œuvre au niveau local. Les régions n'ont ainsi aucun pouvoir législatif. Elles sont instituées par une loi ordinaire qui établit également leur dénomination et l'ampleur de leur territoire. Ce sont aussi des lois ordinaires qui transfèrent l'exercice de certaines compétences avec les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Étant donné que cette section de l'étude analyse la structure du cadre législatif en matière de démocratie participative, seules les dispositions approuvées à cet égard par l'État central seront prises en examen, qu'il s'agisse de lois constitutionnelles ou de lois ordinaires.

Fondements constitutionnels

La Constitution de la Slovénie ne prévoit aucune disposition explicite concernant des formes de démocratie participative. Ceci dit, en disposant que « conformément à la loi, tous les citoyens ont le droit de participer à la gestion des affaires publiques, soit directement, soit à travers leurs représentants élus », l'art. 44 renvoie à des principes fondamentaux de la démocratie directe ou de la démocratie représentative. C'est l'interprétation que l'on peut donner également à l'art. 145 de la Constitution, selon lequel la loi peut attribuer aux citoyens le pouvoir de gérer de manière autonome certaines matières relevant de la compétence de l'État central. La participation du grand public aux processus décisionnels est néanmoins un principe retenu dans la législation slovène, notamment en vertu de l'adhésion aux traités internationaux, dont l'emblématique Convention d'Aarhus.

Dispositions liées à la démocratie participative dans la législation nationale

En Slovénie, la démocratie participative fait l'objet de dispositions prévisionnelles aussi bien dans des actes d'application générale que dans des dispositions sectorielles. Celles-ci régissent des domaines spécifiques de l'activité publique et prévoient également des instruments et des procédures pour l'implication des citoyens dans le processus décisionnel, surtout pour l'adoption d'actes administratifs généraux.

Parmi ceux-ci, il convient de mentionner pour sa valeur emblématique – bien qu'il ne s'agisse pas d'une loi *stricto sensu* – l'acte réglementaire régissant l'organisation et les procédures décisionnelles du Gouvernement slovène (*Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia*). L'article 9 de cet acte intitulé « participation publique » dispose que des experts et le grand public puissent présenter des propositions et des opinions au gouvernement, au ministre compétent ou aux services gouvernementaux, concernant les actes qu'ils sont appelés à approuver, et que ces propositions/opinions doivent être examinées et, le cas échéant, prises en compte dans l'adoption de la réglementation. Afin de concrétiser cette possibilité, l'organisme qui propose un acte réglementaire doit inviter les experts et le grand public à participer à la phase d'élaboration, en publiant sur le site institutionnel le projet de l'acte ainsi qu'une invitation à participer, en précisant les délais de la démarche (de 30 à 60 jours après la publication). En outre, la disposition en question oblige le proposant à informer par écrit les experts et le grand public dans le cas où leurs propositions ou opinions n'auraient pas été retenues, en expliquant les raisons de cette décision dans les 15 jours qui suivent l'adoption de l'acte. La disposition s'attache également à énumérer toutes les exceptions à cette règle, parmi lesquelles les procédures d'urgence, les décisions concernant le budget national (approbation, mise en œuvre...) ou y étant associées (lois de finances), les règles de procédure gouvernementale, la ratification des traités internationaux.

La même résolution de l'assemblée nationale concernant l'activité législative (*Resolution on Legislative Regulation, datant de 2009*) contient un engagement politique en faveur de l'inclusion du public dans les processus décision-

nels visant à l'élaboration d'actes réglementaires et de politiques publiques en général. La consécration de la participation publique en tant que règle pour l'élaboration des actes législatifs également dérive implicitement de la discipline concernant l'organisation et le fonctionnement du Parlement (Rules of Procedure of the National Assembly - PoDZ-1) : l'art. 46 prévoit que les procédures de participation soient rendues publiques dans les médias, tandis que l'art. 115 prévoit la participation du public soit prise en compte dans la phase d'élaboration d'un projet de loi.

En ce qui concerne la réglementation dans un domaine spécifique, la législation environnementale en vigueur revêt un intérêt particulier.

Dans la loi concernant la gestion des eaux – *Waters Act (ZV-1)* du 22 juillet 2002 et modifications suivantes - l'art. 3 prévoit que la participation publique figure parmi les principes devant caractériser l'activité, c'est-à-dire l'implication du public dans l'adoption des plans de gestion des eaux. Conformément à l'art. 55 alinéa 3.2, ce plan doit justifier des activités et des résultats de la participation publique dans l'élaboration du plan. L'art. 58 régit notamment les procédures assurant la participation publique. La participation se traduit par la faculté reconnue de présenter des propositions écrites, des opinions et des initiatives différentes dans un délai d'un an à partir de la notification du début de la procédure d'élaboration du plan, et même plus tard pour l'ébauche du plan préparée au moins un an avant le début de la période de validité (dans les six mois après sa publication).

Il en est de même pour la loi sur l'aménagement du territoire – *Spatial Planning Act (ZPNact)* de 2007. En définissant le concept de transparence, l'art. 5 prévoit à l'alinéa 1 l'obligation pour les organismes compétents au niveau national et communal de permettre aux individus d'exprimer leurs intérêts, et à toutes les personnes intéressées de participer aux procédures d'élaboration et d'adoption des actes concernant l'aménagement du territoire.

L'art. 32 régit notamment les procédures pour assurer la participation publique dans l'élaboration du plan national pour l'aménagement du territoire. Il prévoit une audience publique sur le projet, et en fixant des garanties temporelles précises pour rendre cette participation effective, en défendant le droit du public à participer aux différentes phases d'élaboration de l'acte à travers la formulation de commentaires et de propositions, et en obligeant l'organisme compétent pour l'approbation de l'acte à examiner les propositions et à prendre publiquement une position à cet égard. De plus, dans le cas où une évaluation d'impact environnemental est nécessaire pour l'approbation d'un plan, le public doit en être informé. Par analogie avec l'art 32, l'art. 50 régit les procédures pour assurer la participation publique dans l'élaboration du plan communal d'aménagement du territoire (l'art. 60 concerne par contre les détails du plan communal d'aménagement du territoire, en faisant référence à l'art. 50).

La Loi de protection de l'environnement (*Environment Protection Act ZVO-1*, SOP-2004-01-1694 – modifiée par la loi d'amendement *Act amending the Environment Protection Act (ZVO-1B)* - OJ RS, No 70/08) contient de nombreuses dispositions sur la participation publique.

En premier lieu l'art. 13, qui régit le principe de la publicité en tant que moyen d'information sur un sujet spécifique, prévoit à l'alinéa 3 le « droit du public à participer aux procédures concernant l'élaboration et l'adoption de plans, de programmes et d'activités en matière de protection de l'environnement ». L'alinéa 5 spécifie ultérieurement ce droit et prévoit la participation aux procédures concernant les politiques, les stratégies, les programmes et les plans pour la protection de l'environnement, y compris l'adoption d'actes législatifs (lorsque cela est prévu par cette loi). Dans le texte de la loi en question, l'art. 26 intitulé « participation publique » régit en particulier les garanties procédurales et temporelles pour participer à l'élaboration du programme de mesures pour l'amélioration de la qualité de l'environnement ou des éléments qui le composent. On remarquera une fois encore une grande analogie avec les garanties procédurales et temporelles susmentionnées.

Il en est de même pour l'article 34a qui, suite à une modification de 2008, a ajouté une forme de participation publique faisant référence spécifiquement à l'adoption de dispositions réglementaires (*regulations*) ayant un impact considérable sur l'environnement (y compris les dispositions sur la protection de l'environnement, sur la conservation et la gestion des ressources naturelles). Encore une fois, la norme assure la possibilité de se familiariser avec la proposition et de présenter des commentaires en exprimant son opinion. L'art. 37 garantit la participation à la fois à l'élaboration du programme national d'action environnementale (*national environmental action programme*), qui contient la définition des objectifs à long terme, des lignes directrices, des tâches et des activités en matière de protection environnementale, et aux programmes environnementaux opérationnels (*operational action programmes on the environment*), que le gouvernement est obligé d'adopter pour mettre en œuvre le programme national d'action environnementale.

Les garanties de participation publique sont aussi particulièrement importantes en ce qui concerne l'évaluation d'impact environnemental requise pour un certain nombre d'activités variées, parmi lesquelles l'élaboration et la modification de plans, de programmes et d'autres documents dont la mise en œuvre pourrait avoir un impact sur l'environnement. Conformément à l'art. 58, le ministre compétent doit mettre à disposition toute la documentation (y compris la demande d'autorisation en matière de protection de l'environnement, le rapport sur l'impact sur l'environnement, les opinions écrites concernant les révisions effectuées, le projet de la décision sur le consensus en matière de protection de l'environnement), pour permettre au public d'exprimer ses opinions et de faire des commentaires. Une procédure semblable est prévue pour les plans, les programmes ou d'autres documents censés avoir un impact sur l'en-

vironnement et pour lesquels une évaluation de l'impact environnemental intégré est requise (*Integrated environmental impact assessment*). Dans ces cas, aux termes de l'art. 43, c'est l'organisme proposant qui doit rendre public le plan, le rapport sur l'environnement et les éventuelles modifications, afin que les actes concernés puissent faire l'objet d'un débat public pendant au moins 30 jours. Pendant cette période, le grand public a le droit d'exprimer ses opinions et de faire des commentaires concernant le plan et le rapport sur l'environnement. Le proposant doit assurer une diffusion adéquate des informations concernant le lieu et la période où les documents seront mis à la disposition des citoyens aux fins du débat public. Il doit également indiquer la méthode par laquelle les citoyens concernés pourront exprimer leurs opinions ou commentaires. Le droit de participation est reconnu à chaque personne physique et morale ayant sa résidence permanente, un bureau enregistré ou une propriété dans la zone concernée par le plan.

La loi sur la protection du patrimoine culturel prévoit elle aussi l'implication du public dans son principe. Selon l'art. 2 du *Cultural Heritage Protection Act (ZVKD-1)*, c'est dans l'intérêt public que la protection du patrimoine culturel inclut la participation publique dans les questions concernant sa sauvegarde.

En général, les dispositions législatives en la matière prévoient une grande participation du public dans l'adoption d'actes administratifs généraux, mais se limitent essentiellement à des garanties procédurales et temporelles générales pour rendre effective la participation. Elles laissent les parties libres quant aux méthodes et aux instruments de l'exercice du droit. En outre, on constate l'absence de dispositions concernant les effets sur le processus décisionnel des opinions exprimées et des commentaires effectués. Toutefois, comme il s'agit principalement de formes de participation administrative, elles demeurent généralement éloignées des principes et des logiques de la démocratie délibérative.

Enfin, la participation de la population aux décisions publiques relatives au niveau local est particulièrement importante. Cela s'explique notamment par le fait que les mesures de protection de l'environnement comptent parmi les fonctions attribuées à l'échelon local. Sans préjudice des principes fondamentaux de l'auto-gouvernance locale (art. 138-144 de la Constitution), leur discipline est régie par le *Local Self-government Act (LSA)* ainsi que par les actes législatifs susmentionnés approuvés en la matière au niveau central et. En plus de l'inclusion de formes relevant de la démocratie directe (assemblée locale, initiative populaire, référendum), la loi prévoit des formes d'implication du public dans le processus décisionnel des communes.

D'un côté, l'art. 64 du LSA établit le contenu des statuts communaux, en prévoyant qu'y soient définies les modalités de participation des membres de la commune dans la prise des décisions. De l'autre, l'art. 45 du LSA dispose que les citoyens puissent discuter, présenter leurs positions, formuler des propositions, exprimer leurs opinions et prendre des décisions dans les réunions communales (*citizens' meetings*), conformément à la loi et au statut. Ces assemblées peuvent concerner tout le territoire communal ou une partie, et peuvent être convoquées d'office par le maire ou à la demande de 5 % de l'électorat actif concerné. À cet égard, le statut doit prévoir les matières pouvant faire l'objet de la discussion, les procédures de convocation de l'assemblée et de son déroulement, les critères relatifs au quorum nécessaire pour la validité des délibérations et des décisions éventuelles, ainsi que les conséquences/contraintes que les positions exprimées (ou les décisions prises) peuvent avoir sur les institutions communales compétentes pour ce type de décisions.

PARTIE 2

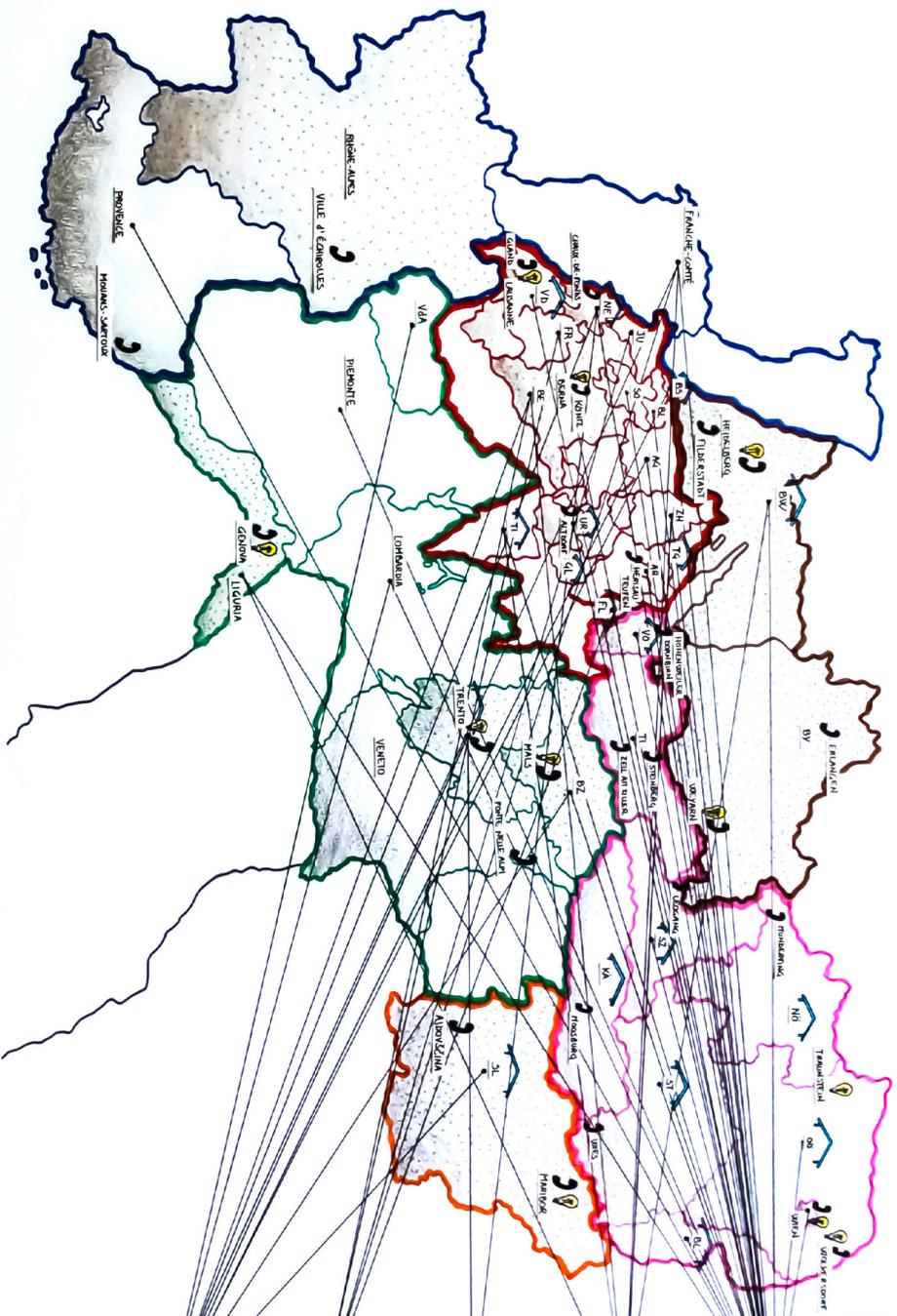
LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA PRATIQUE DES COMMUNES DE LA RÉGION ALPINE



PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



- INTERVIEWS**
- CONDUCTED INTERVIEWS**
- PARTICIPATION BY-LAWS, CHARTERS**



RESULTS FROM QUESTIONNAIRES



REGIONAL OFFICES



EXAMPLE OF GOOD PRACTICE

- MAIN GOALS OF THE PARTICIPATORY PROCESSES
- POLITICAL INVOLVEMENT
 - EFFICIENCY, INNOVATION, SUSTAINABILITY
 - EDUCATION
 - LEGITIMATION
 - CULTURE OF TOGETHERNESS

Legend:

2.1 MÉTHODOLOGIE

En examinant les structures étatiques, dans lesquelles sont encadrées les collectivités locales subnationales des sept pays alpins qui font l'objet de notre étude, nous obtenons un tableau très hétérogène, où le droit international et le droit de l'UE ne constituent que partiellement un cadre d'harmonisation (Bußjäger 2010). L'analyse des données enregistrées par cette étude confirme cet énoncé, même si d'emblée il faut dire, que les citoyens des collectivités locales de la région alpine ont en commun le lien avec leur dimension historique et géographique (Pernthaler 2009). Par rapport à d'autres macrorégions géographiques, ce lien a donné lieu dans la région alpine à des formes politiques, des créations d'identité et des performances de système complètement différentes et est considéré comme un élément commun de la région alpine (Große Hüttmann 2009). Ce lien crée non seulement des espaces pour l'initiation, la réalisation et le développement des modèles de participation, mais également pour des parcours très courts de l'échange d'expérience et de la transmission du savoir, notamment en ce qui concerne la théorie et la pratique de la démocratie participative dans la région alpine.

La caractéristique principale de cette partie de l'étude est le niveau inférieur du système à plusieurs niveaux de l'Union européenne, le niveau communal et l'évaluation des données empiriques (interviews dans les communes sélectionnées et questionnaires dans les provinces et Länder concernant les conditions cadre et d'une manière générale la *disponibilité à la participation* des collectivités territoriales subnationales). Dans les chapitres suivants nous avons l'intention de fournir un aperçu des institutions et des déroulements des processus participatifs de nature délibérative du point de vue des acteurs institutionnels des collectivités territoriales subnationales (élus et fonctionnaires). Compte tenu de cet objectif, nous nous sommes limités à donner uniquement un aperçu sur les différenciations de nature juridique et sur la littérature spécialisée dans le domaine des sciences politiques concernant la démocratie participative.

Conformément aux objectifs de la proposition de projet des partenaires, cette partie empirique du rapport comparatif a comme but de recueillir et d'examiner de bons exemples d'expériences de démocratie participative dans la région alpine en se concentrant sur les communes et la participation des jeunes. Dans ce but, l'analyse est basée sur des données recueillies de sources primaires et secondaires, comme les constitutions régionales, les statuts municipaux, des questionnaires et des interviews semi-structurées, tout comme sur la littérature. Plus spécifiquement, nous avons évalué des données primaires, examiné des sources juridiques et des directives sur la participation et eu recours à la littérature secondaire. Le matériel a été recueilli d'un côté par l'équipe de projet de l'Institut pour la recherche sur le fédéralisme comparatif de Eurac Research, de l'autre côté mis à disposition par les partenaires du projet et par les personnes interrogées.

Nous prions le lecteur de bien vouloir tenir compte du défi méthodologique, qui est inhérent à l'analyse institutionnelle comparée : trouver le bon équilibre entre l'illustration de tendances émergentes générales et l'adoption d'une approche basée sur l'étude de cas. Il est important de souligner le cadre formelle, théorique et multi-niveau dans lequel peut avoir lieu la démocratie participative innovante, mais l'analyse empirique des sources recueillies adopte une approche plus fonctionnelle et se penche sur les pratiques institutionnelles, politiques et administratives qui apparaissent comme facteurs importants pour le succès de la mise en œuvre des pratiques de participation. A part les cas où des pratiques exemplaires sont expliquées de manière plus détaillées, l'analyse n'entre pas trop dans l'étude de cas des pays, mais se concentre plutôt sur la comparaison entre les différentes situations institutionnelles qui semblent contribuer aux bons exemples de la démocratie participative. Compte tenu de la portée du projet, une attention particulière a été accordée à la manière dont la participation des jeunes fonctionne dans ces contextes institutionnels. Des liens comprenant des détails sur les sources recueillies et le matériel analysé sont également indiqués dans le rapport, afin de fournir des sources d'informations supplémentaires aux lecteurs intéressés (cf. 2.6).

Comme indiqué dans la proposition de projet, la première démarche de l'analyse des bonnes expériences de démocratie participative dans la région alpine, a été un questionnaire envoyé aux administrateurs des 48 entités subnationales de l'Espace Alpin, à la Slovaquie et au Liechtenstein. Le questionnaire a été mis au point par des chercheurs et des statisticiens d'Eurac Research en collaboration avec les partenaires du projet. Le but était de fournir un tableau des pratiques de démocratie participative qui se sont déroulées dans les Etats membres et de recueillir les opinions des fonctionnaires régionaux concernant le succès de ces pratiques afin de poser les bases pour une deuxième phase de collecte de données sous forme d'entretiens semi-directifs. La décision sur les personnes à contacter dépendait de l'expertise des partenaires du projet et des observateurs du projet dans les différentes régions. Le but était d'atteindre les fonctionnaires qui possèdent les connaissances les plus vastes sur les thèmes du projet dans leur région. En total, 42⁵ des 50 questionnaires ciblés ont été recueillis.

La deuxième phase de collecte de données a eu lieu sous forme d'entretiens semi-directifs avec des person-

5 Les régions, Länder et Cantons suivants n'ont pas répondu : Appenzell Rhodes-Intérieures, Lucerne, Obwalden, Schaffhouse, Saint-Gall (CH) ; Rhône-Alpes (France), Frioul Vénétie Julienne (Italie), Bavière (Allemagne).

nages politiques municipaux et avec les administrateurs. Ces entretiens visaient des villes et communes qui représentent de bons exemples d'expériences innovantes de démocratie participative, pour atteindre l'objectif de l'entretien : identifier des pratiques institutionnelles, administratives et politiques qui portent à la démocratie participative. Cette sélection a été essentiellement opérée parmi les 41 communes indiquées par les fonctionnaires régionaux et sur conseil ultérieur des administrateurs régionaux pour combler les lacunes régionales. Pour garantir d'atteindre le nombre de 25 entretiens comme proposé par le projet, plus de 30 communes dans le sept Etats de la région alpine ont été contactées par les chefs de file d'Eurac Research, ou par les partenaires du projet quand leur assistance linguistique était nécessaire. Parmi les communes contactées, 31 ont répondu de manière positive et en temps utile aux questions de l'entretien (indiquées au tableau 1). Malheureusement, quelques communes qualifiées ont refusé à cause du manque de temps, ce qui a rendu impossible l'entretien avec une commune au Liechtenstein. En tout et pour tout, on a obtenu un bon équilibre de 16 personnalités politiques (maires, adjoints au maire, autres responsables de l'administration des villes et membres du conseil municipal) et 18 administrateurs (fonctionnaires tout comme des directeurs et associés de la participation, jeunes, services de la communication et de l'aménagement urbain). Parfois plusieurs personnes ont participé à l'interview. Pour garantir l'anonymat des personnes interviewées, le tableau 1 indique leur fonction d'une manière générale.

A cause de la diversité linguistique et des particularités régionales des Pays de la région alpine, il a été nécessaire de diviser les personnes interviewées parmi quatre des partenaires du projet. Outre Eurac Research, les entretiens slovènes ont été confiés au partenaire du projet de la ville d'Idrija et les entretiens pour lesquels une bonne connaissance de la langue française était nécessaire, à ALPARC et au Parc naturel régional du massif des Bauges. Dans le but de garantir la comparabilité des résultats, les chefs de file d'Eurac Research ont rédigé un guide détaillé pour les entretiens semi-directifs par téléphone. Ensuite les intervieweurs ont regroupé leurs résultats dans des tableaux standardisés pour les réponses, pour faciliter l'analyse comparée des données et pour reconnaître les schémas, tendances et similitudes.

En ouverture de la partie empirique de notre étude, nous fournissons au lecteur une infographie sous forme de carte visuelle de la région alpine illustrant les résultats de la recherche. L'une des principales conclusions que l'on peut en tirer est qu'il n'existe pas de modèle de participation standard conduisant automatiquement à de bonnes pratiques. Comme le montre l'infographie, les expériences cartographiées sont nombreuses et se présentent sous des formes diverses à travers la région alpine. Pour permettre de bien visualiser cette diversité, la carte met en évidence les résultats spécifiques dans la zone géographique approximative. Sans prétention d'exhaustivité, cette carte entend néanmoins représenter les bonnes pratiques basées sur la méthodologie du rapport, ce qui peut expliquer pourquoi certaines régions ressortent moins que d'autres. Nous invitons le lecteur de cette infographie à ne pas tirer de conclusions d'ordre normatif et de considérer cette carte comme un outil visuel utile à notre rapport.

Au lieu de fournir des instructions concrètes pour réaliser la démocratie participative, les observations faites dans cette étude sont pensées pour être lues comme des propositions qui ont abouti au succès mais qui étaient liées au contexte et qui montrent comment la participation délibérative des citoyens peut fonctionner.

Tableau 1 : Villes et communes interviewées

Pays	Ville / Commune	Etat/Canton/ Région	Population	Entretien avec
Autriche	Moosburg http://www.moosburg.gv.at	Carinthie	4 567	Personnalité politique
	Wolkersdorf http://www.wolkersdorft.at	Basse Autriche	7 192	Personnalité politique
	Munderfing http://www.munderfing.at	Haute Autriche	3 031	Personnalité politique & Administrateur
	Leogang http://www.leogang.at/	Salzbourg	3 252	Personnalité politique
	Wies https://www.wies.at/	Styrie	4 511	Personnalité politique
	Steinberg am Rofan http://www.steinberg.tirol.gv.at/	Tyrol	environ 300	Personnalité politique & Administrateur

	Zell am Ziller http://www.gemeinde-zell.at/	Tyrol	1 884	Personnalité politique
	Dornbirn https://www.dornbirn.at/home/	Vorarlberg	48 152	Administrateur
	Hohenweiler http://www.hohenweiler.at/	Vorarlberg	environ 1 250	Personnalité politique
	Wien https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/	Vienne	environ 1 840 000	Administrateur
Suisse	Teufen https://www.teufen.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm	Appenzell Rhodes-Extérieures	6 205	Personnalité politique
	Herisau http://www.herisau.ch/de/	Appenzell Rhodes-Extérieures	15 777	Personnalité politique & Administrateur
	Bern http://www.bern.ch/	Berne	140 567	Administrateur
	Köniz https://www.koeniz.ch/politik/politik.page/785	Berne	41 706	Administrateur
	Ville de la Chaux-de-Fonds http://www.chaux-de-fonds.ch/	Neuchâtel	38 955	Administrateur
	Altdorf http://www.altdorf.ch/de/	Uri	environ 9 000	Personnalité politique
	Lausanne http://www.lausanne.ch/de/	Vaud	environ 135 000	Administrateur
	Gland http://www.gland.ch/accueil.html	Vaud	12 788	Administrateur
France	Ville d'Échirolles http://www.echirolles.fr/participation-citoyenne	Rhône-Alpes	35 875	Administrateur
	Ville de Mouans-Sartoux http://www.mouans-sartoux.net/	Provence-Alpes- Côte d'Azur	environ 10 300	Personnalité politique
Allemagne	Heidelberg http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html	Bade-Wurtemberg	environ 150 000	Administrateur
	Filderstadt http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html	Bade-Wurtemberg	45 777	Administrateur
	Erlangen https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx	Bavière	ca 112 000	Administrateur
	Weyarn http://www.weyarn.de/aktiv.htm	Bavière	3 703	Personnalité politique

Italie	Celle Ligure http://www.comune.celle.sv.it/	Ligurie	5 237	Personnalité politique
	Municipio 1, Centro Est del Comuni di Genova http://www.comune.genova.it/amministrazione-condivisa	Ligurie	89 370	Personnalité politique
	Trento http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni	Province autonome de Trente	environ 117 000	Administrateur
	Mals/Malles http://www.gemeinde.mals.bz.it/system/web/default.aspx?sprache=2	Province autonome de Bolzano/Bozen - Tyrol du Sud	5 088	Administrateur
	Ponte nelle Alpi http://www.comune.pontenellealpi.bl.it/xhtml/	Vénétie	8 363	Personnalité politique
Slovénie	Maribor http://www.maribor.si/		environ 95 500	Administrateur
	Ajdovščina https://www.ajdovscina.si/		environ 18 900	Administrateur

2.2 LE NIVEAU COMMUNAL : PARTICIPATION POUR, AVEC ET PAR LES CITOYENS

En empruntant la citation de Abraham Lincoln, « government for the people, of the people and by the people » nous pouvons dire que la commune est premièrement la collectivité locale plus proche des citoyens, le berceau de la démocratie représentative (politique communale pour les citoyens), deuxièmement une école de participation (politique communale avec les citoyens) et troisièmement un atelier pour des modèles innovants de participation de nature délibérative (politique communale par les citoyens). La commune est considérée comme la forme la plus ancienne de collectivité locale subordonnée et du point de vue socio-politique elle représente la forme fondamentale de la coopération humaine. Etant une institution de prestation de services *proche aux usagers*, elle est le lieu primaire d'identification pour les citoyens (Steger 2014).

Les modèles de démocratie participative, basés sur la délibération, sur une structure discursive orientée vers un consensus de la formation de l'opinion et de la volonté dans la société civile critique (cf. Landwehr 2012) sont nés au niveau communal et y trouvent leur application la plus fréquente. A cause de sa taille réduite et de sa proximité avec le citoyen, la commune est la collectivité locale qui possède le plus grand potentiel d'innovation par rapport aux autres niveaux de gouvernement. La mise en œuvre des modèles de participation de nature délibérative est plus facile au niveau communal.

Les modèles participatifs se basent sur l'idée que les systèmes politiques et les sociétés qui ne prévoient pas la participation étendue de tous leurs citoyens (sans limite d'âge) mais des instruments purement représentatifs (avec des limites d'âge définies) ne sont plus innovants. Ceci est dû d'un côté à la frustration politique générale, qui se manifeste par une diminution constante de la participation au vote, mais aussi aux grands défis (Stahl/Degen 2013) auxquels les communes doivent faire face (l'exode rural et l'urbanisation qui en découle, mais également l'augmentation des tâches à résoudre tenant compte de la mondialisation et des ressources toujours plus réduites).

On constate qu'au niveau communal se développent des modèles de participation différents par rapport au modèle de démocratie directe (vote « oui/non ») et de type représentatif (le « gouvernement selon le principe de majorité »). Ainsi chaque citoyen est non seulement destinataire de services mais - dans le cas idéal - il/elle *participe également aux décisions concernant les services ou donne au moins sa contribution*. A travers les processus de participation, basés sur la « recherche, l'argumentation et la pondération des raisons en faveur ou contre différentes options de la part d'un groupe de personnes » (Landwehr 2012, 360) on devrait trouver des solutions pour l'administration du patrimoine commun, et mieux respecter la volonté des citoyens pour la gestion de leur habitat quotidien.

2.3 LA COMMUNE COMME BARRIÈRE OU COMME ACTEUR DES MODÈLES PARTICIPATIFS

Le changement démographique, le manque de ressources humaines et de moyens financiers, tout comme l'euro-péanisation du niveau local font en sorte que la commune ne doit plus être vue uniquement comme une institution qui fournit des services, mais est également une source d'idées pour dynamiser des projets institutionnels de la politique sur des niveaux multiples (Alber/Zwilling 2014). La nouvelle interprétation du concept de *participation politique* (Alber 2015) modifie les priorités de l'autogouvernement local et l'évaluation des besoins concernant les processus de démocratie locale. Dans la pratique il est important de voir quel rôle est prévu pour les citoyens en tant que *destinataires* des services de la commune, mais aussi comme *acteurs* qui participent au développement de ces services. Du point de vue juridique cela ne signifie absolument pas que l'Etat renonce à s'acquitter de ses tâches, mais constitue plutôt une nouvelle fonction de la commune pour le développement et l'organisation des procédures, pour le type et la nature de ses tâches (p. ex. performances) et les réformes éventuelles du découpage territorial.

D'un point de vue politologique, les acteurs communaux peuvent avoir une fonction d'ouverture et de support pour les modèles participatifs ou représenter une barrière pour les modèles décisionnels axés sur le dialogue, car les communes sont en même temps destinataires et acteurs des processus de changement (Bußjäger 2013). La mise en œuvre des réformes au niveau communal avec la participation des citoyens est considérée comme une approche prometteuse (voir les études de cas de certaines parties de la région européenne Tyrol - Tyrol du Sud - Trentin : Alber/Trettel 2015, Alber/Kress 2016 et les manuels et brochures récemment parus sur l'utilisation des instruments : Nanz 2012 ; Stadt Wien MA 19 2012 ; Trettel/Klotz 2015).

D'une manière générale les tâches et les problèmes qu'une commune doit mener à bien, possèdent un caractère universel. La commune a notamment la tâche d'offrir aux citoyens les services qui contribuent à mieux faire face aux problèmes de la vie quotidienne. Etant une institution proche aux usagers, la commune doit remplir les conditions nécessaires pour offrir un ensemble de services réunissant de manière optimale l'efficacité et le respect de la culture locale. Selon le contexte des situations locales les personnes interviewées donnent des réponses différentes concernant la responsabilité des communes et de leurs partenaires dans les systèmes fédéraux et régionaux et concernant l'implication des citoyens dans les processus de prise de décision.

Sur la base des conditions et imbrications politiques entre le niveau local, subnational et national, il semble que le niveau municipal est considéré comme un partenaire, mais de moindre importance, qui a un rôle d'exécution plutôt que de codécision. Ceci est surtout valable si on pense aux réformes récentes du rôle et des compétences des communes dans les régions et états fédéraux, qui sont souvent imposés par les niveaux supérieurs.

Comme exemple nous pouvons citer les formes institutionnalisées de collaboration intercommunales ou les fusions de communes sans aucune implication des personnes concernées, tout comme des programmes d'économie mal organisés, voire le manque de respect des intérêts qui existent au niveau municipal dans le cadre des réformes du fédéralisme financier. Ceci mine la légitimation de la politique communale et l'efficacité de l'administration communale, car les acteurs communaux sont privés d'une fenêtre temporelle adéquate, qui aurait au moins permis d'informer en temps utile les citoyens sur les réformes et aurait permis, idéalement, de les inclure dans le processus de prise de décision.

Dans les systèmes fédéraux où le niveau communal est réglé par le droit du niveau subnational (en Allemagne par la constitution du Land, ou par le droit des Cantons en Suisse), les communes ont généralement plus de marge de manœuvre. Dans les Etats régionaux, où les communes sont organisées de manière centralisée, ces marges sont plus réduites. A cela sont entre autres liées les différences entre les modèles des relations intergouvernementales. Dans les Etats fédéraux on parle généralement de manière abstraite de modèle dual, tandis que les Etats régionaux sont caractérisés par des modèles multidirectionnels (mécanismes de coordination, qui suivent le modèle de la conférence, par exemple la conférence Etat - villes - autonomies locales en Italie).

Le conseil communal en tant que représentant des citoyens, décide normalement de l'administration communale, dans son domaine d'action propre ou délégué, au niveau de l'autogestion communale ou lors de la gestion des tâches qui lui sont confiées. La commune, à part des cas exceptionnels où il y a une plus grande autonomie de gestion et des marges de manœuvre plus importantes, comme dans les espaces métropolitains ou dans les villes statutaires, reste le niveau politique possédant la plus faible autonomie. Le conseil communal ne peut généralement que promulguer des normes juridiques moins importantes que les lois, comme des ordonnances, des dispositions ou des statuts. Puisque le conseil communal ne peut pas promulguer des lois ordinaires, il est à considérer comme organe exécutif et non pas législatif.

Dans le développement des modèles européens d'autogestion municipale on peut faire une différence entre les modèles basés sur le droit français - code Napoléon (France, Italie, Espagne), anglo-saxon (Grande Bretagne) et sur la tradition nordique (Scandinavie) ou d'Europe centrale (Allemagne, Autriche, Suisse). Nous observons ainsi que

la longue tradition de l'autonomie urbaine en Allemagne (par exemple la législation prussienne après la révolution française) se reflète dans la structure différenciée du droit communal actuel. La garantie d'autonomie des communes allemandes est définie par la loi fondamentale (art. 28 alinéa 2). Les constitutions des Länder allemands mettent également l'accent sur le droit à l'autonomie des communes. Conformément au principe fédéral, les communes allemandes, possédant le plein pouvoir, sont régies par la constitution du Land. En vertu de cela, le droit communal allemand présente des déclinaisons très différenciées des instruments de participation (Haug 2012).

La nature fédérale de l'Etat et la vaste autonomie qui en découle pour l'organisation de l'auto-administration communale dans le cadre du droit cantonal caractérise également la Suisse. L'art. 50 al. 1 de la constitution helvétique place pour la première fois l'autonomie communale dans le cadre du droit cantonal (constitution cantonale, législation cantonale et structure communale) sur le niveau constitutionnel helvétique ; une attention particulière est accordée aux villes, agglomérations urbaines et régions de montagne (art. 50 al.3 de la constitution de la confédération helvétique). Les interventions dans l'autonomie communale sont généralement peu nombreuses en Suisse et se limitent essentiellement à des mesures concernant la sécurité ou les urgences.

En Autriche les communes sont définies par l'art. 116 al. 1 de la loi constitutionnelle fédérale (B-VG), la structure et les tâches des communes autrichiennes sont particulièrement détaillées du point de vue du droit comparé (Art.115-120 B-VG). D'autres lignes directrices de référence sont les règlements communaux du niveau de décision intermédiaire, qui définissent les droits et les obligations des organes communaux est différent d'un cas à l'autre. Les compétences propres sont selon le cas règlementées par les lois fédérales ou régionales (*Land*). Tout en tenant compte du caractère centralisé de la fédération, les communes agissent sur la base de directives ou sous le contrôle direct de la fédération et évitent ainsi le principe constitutionnel, qui confère aux *Länder* les compétences pour l'organisation, les tâches et les activités des communes (Palermo 2000). La commune est ainsi une collectivité locale dotée d'autonomie administrative et une circonscription administrative (Art. 116 al. 1 B-VG), elle est obligée à participer aux fonctions administratives des Länder et de la fédération. Le concept de *Einheitsgemeinde* (commune indépendante ou unitaire), selon lequel toutes les communes possèdent les mêmes structures organisationnelles et les mêmes tâches ne s'applique pas aux 15 villes statutaires. Elles sont caractérisées par un droit municipal promulgué au niveau du Land. La capitale Vienne jouit d'un statut particulier (Berka 2008, 216) ; elle est en même temps ville statutaire et *Land* (Art. 108 ss. B-VG.).

Les évolutions du droit communal autrichien tout comme celles des cantons des Grisons et de Saint-Gall, ont toujours inspiré l'évolution du droit communal du Liechtenstein. Mais néanmoins celui-ci est né de manière autonome dès 1842 avec la première loi communale et s'est également développé autonomement (Rütimann 2015). La petite principauté du Liechtenstein appartient aujourd'hui aux onze communes qui malgré leur petite taille possèdent des formes complexes d'extension territoriale.

La constitution italienne définit les communes conformément à l'article 114 al. 1 comme « des collectivités autonomes possédant leur propres statuts, compétences et tâches, dans le respect des principes énoncés par la constitution » (Woelk 2014). La réforme constitutionnelle de 2001 a mis fin à la hiérarchie formelle-constitutionnelle entre Etat, Régions (Provinces) et communes : ces dernières ont été déclarées parties intégrantes de la République italienne. Même si cette définition ne possède aucune signification pratique, du point de vue de la théorie constitutionnelle il en découle l'égalité entre l'Etat, les Régions et les Communes. L'Etat possède le pouvoir législatif exclusif pour le « droit électoral, les organes du gouvernement et les tâches fondamentales des communes » (cf. art.117.2. lit p constitution italienne). Mais les régions autonomes - dont le Trentin et le Tyrol du Sud - possèdent, contrairement aux régions à statut normal, le pouvoir législatif exclusif dans le domaine de l'ordre des collectivités locales et de la délimitation des espaces territoriaux (Art. 4 Nr. 3 statut de l'autonomie Trentin-Tyrol du Sud). Conformément à l'art. 118 de la constitution italienne, les communes possèdent la compétence administrative générale et disposent en vertu de la dernière réforme importante (décret-loi nr. 267/2000) de compétences dans six « domaines d'action fondamentaux ». Il s'agit ici de l'administration générale (notamment l'état civil et le bureau des impôts), la police locale, les écoles, la circulation routière et locale, l'aménagement du territoire et les services sociaux. Normalement le niveau communal peut s'occuper à côté des activités obligatoires que nous venons d'indiquer, également d'activités bénévoles, comme par exemple dans le domaine de la culture. L'importance de ces activités dépend beaucoup des possibilités financières et de l'orientation politique et stratégique des différentes communes (cf. différents articles dans Engl et al. concernant les provinces autonomes Bolzano et Trente et la région du Tyrol et le *Land* du Tyrol).

Le faible pouvoir financier est une des raisons pour lesquelles en France les communes ont souvent des difficultés lors de la réalisation de leurs programmes. En France il y a plus de 36.700 communes, ce qui représente plus de 40 % des communes de l'Union européenne. Le niveau municipal représente en France un des contrepois les plus importants du niveau administratif et gouvernemental national et est depuis un certain temps l'objet de tentatives de réforme. Récemment on a introduit les associations communales, qui devraient standardiser les structures de coopération intercommunales, nées à partir de la pratique (Seidendorf 2016).

La Slovaquie est structurée en 212 communes, dont onze communes urbaines, et comme la France, elle compte sur une longue tradition d'autonomie communale. Entre le niveau municipal et étatique, il n'y a pas d'autres niveaux

administratifs (voir aussi la première partie de cette étude).

L'argumentaire purement technique n'est toutefois pas suffisant quand on veut définir dans quel mesure les communes constituent des barrières ou des vecteurs des modèles de participation délibératifs et dans quel mesure les communes avec plus de marge d'action sont *de facto* des acteurs des *bonnes pratiques* des processus participatifs. L'évaluation des données qui va suivre (sources juridiques, littérature secondaire et données primaires) de cette étude confirme l'hypothèse suivante :

- Le succès de l'application de modèles de participation de type délibératif, dépend de la culture politique dominante de chaque commune, et non seulement de critères formels.
- Des modèles participatifs formels ou au moins une définition claire des méthodes de participation contribuent de manière importante à l'utilisation plus fréquente et régulière des processus de participation, et permettent une meilleure compréhension de leur effet de la part des citoyens.
- On n'a pas pu montrer une corrélation entre la taille optimale d'une commune et la mise en œuvre de bonnes pratiques de modèles de participation de type délibératif.
- Des modèles de participation ne sont qu'en mesure de créer un savoir important, avec un grand potentiel de solutions si la planification, les processus de participation et de décision sont structurés de manière à définir clairement les droits et les devoirs de l'administration, de la politique et des citoyens.

2.4 ANALYSE DES DONNÉES

2.4.1 Enoncés de nature générale concernant les objectifs des processus de participation

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la littérature propose les instruments et les méthodes de démocratie participative comme moyens pour renforcer la résilience démocratique, car la démocratie peut combler *le manque de légitimation politique, de culture politique, de participation politique, d'efficacité politique et de durabilité* et de la *culture politique de la cohabitation*, des autres formes de démocratie. Sur le schéma 1 (voir ci-dessous) les auteurs ont collecté et regroupé les objectifs mentionnés par la littérature et mentionné lors des interviews avec les fonctionnaires fédéraux et municipaux dans le cadre de notre projet. La définition des concepts généraux et la corrélation avec les objectifs concrets ne sont pas à considérer de manière aussi stricte, comme l'indique le schéma. L'interaction entre les objectifs et les conditions respectives est évidente.

Schéma 1 : Les objectifs des processus participatifs pour le renforcement de la résilience démocratique du point de vue des institutions et de la littérature



Participation politique

- exercer de l'influence
- tenir compte de la démographie
- collecte de données
- articuler les préoccupations
- connaître les exigences et les opinions
- mise en œuvre des mesures
- indiquer de nouvelles approches pour la solution des problèmes
- concrétiser le bien commun



Culture politique

- éveiller des intérêts
- encourager les compétences civiles
- rapprocher les gens des principes démocratiques
- renforcement des principes démocratiques
- améliorer la conscience démocratique
- compréhension des processus politiques
- renforcer les actions autonomes
- renforcement de la société civile
- encourager la pensée critique



Légitimation politique

- transparence
- flux d'information
- plus d'interaction démocratique
- recupérer & renforcer la confiance dans la politique
- plus d'acceptation auprès des citoyens
- lutter contre les frustrations politiques
- répondre au malaise politique
- solution des défis démocratiques



Culture politique de la cohabitation

- raisons pour ou contre les options d'action/discussion
- recherche de décisions consensuelles
- consensus sociétal
- formation d'une volonté commune
- comptabiliser les opinions contraires
- intermédiation & médiation
- pôle opposé aux intérêts organisés dominants
- pondération des intérêts/recherche d'un consensus
- résoudre les problèmes ensemble
- renforcement de la culture de reconnaissance
- renoncer au pouvoir et être prêt au compromis



Efficacité politique/innovation/durabilité

- capacité d'innovation
- amélioration des prestations publiques/ processus plus efficaces
- amélioration des bases des décisions administratives
- prendre les décisions ensemble
- modernisation des structures administratives
- politiques significatives
- reconnaître précocement les obstacles
- amélioration de la communication
- réanimation de communautés locales/régionales
- maintien & récupération d'espaces pour l'action politique
- réaliser ensemble le futur, avec l'implication de toutes les générations
- amélioration de la qualité de la vie
- gestion du patrimoine commun

Les déclarations des fonctionnaires fédéraux et régionaux, tout comme celles des représentants des communes reflètent ces grands objectifs. Les objectifs indiqués par les fonctionnaires du niveau régional tombent tous sous les concepts principaux. D'une manière marquée on observe que l'ensemble des exigences et préoccupations des citoyens et leur opinion sur la *participation politique* sont mentionnés comme premier objectif, suivi par l'amélioration de l'*efficacité/innovation/durabilité politique*. Les objectifs qui appartiennent davantage aux méta-niveaux de la *légitimation politique* et de la *culture politique* sont mentionnés plus rarement.

Les résultats des interviews dans les communes sont encore plus différenciés sur ces points. Dans ce cas également la *participation politique* unissant les décideurs et les personnes concernées, la collecte d'idées et la structuration des exigences, sont un objectif fondamental (par exemple, à Celle Ligure, à Vienne, ou dans les nombreux projets d'élaboration de lignes directrices comme le processus pluriannuel de « Vision La Chaux-de-Fonds 2030 », qui a comporté plusieurs phases et la participation de plusieurs centaines de personnes), mais les objectifs des autres concepts principaux sont également mentionnés de manière répétée. Certaines communes accordent une importance particulière à l'*efficacité politique*, l'*innovation* et à la *durabilité*, surtout à travers l'amélioration des bases des décisions administratives (p. ex. Ajdovščina, Gênes, Erlangen), ou grâce à l'aménagement commun de projets futurs (p. ex. La Chaux-de-Fonds, Herisau, Munderfing). Un autre rôle important revient au renforcement du bien-être commun et de la culture de la cohabitation (p. ex. Ponte nelle Alpi). Certains mentionnent en premier lieu la *culture politique* grâce au renforcement des principes démocratiques et la compréhension des processus politiques (p. ex. Échirolles, Dornbirn), ou la *légitimation politique* à travers la transparence et l'amélioration de la confiance dans la politique (p. ex. Maribor, Heidelberg, Mals/Malles). Très souvent on mentionne que les processus participatifs créent une meilleure acceptation des décisions auprès des citoyens (p. ex. Mals/Malles, Trente, Weyarn) et que les méthodes délibératives offrent la possibilité de tenir compte des opinions controversées et pour la critique constructive (p. ex. Zell am Ziller).

Une mention à part revient à certaines tendances observées dans les réponses des participants suisses. Dans le système à participation directe les fonctionnaires cantonaux interviewés soulignent à propos des objectifs des processus décisionnels comment les avis des citoyens exercent toujours plus d'*influence* sur les processus de décision. En outre il s'agit du seul pays alpin où les fonctionnaires cantonaux indiquent le respect des prescriptions législatives comme objectif primaire des processus de participation. Dans le cas des communes suisses on mentionne souvent l'importance d'une meilleure acceptation de la part des citoyens, surtout dans le contexte de l'expression d'opinions contraires, de formation du consensus et de l'évitement de conflits (p. ex. Teufen, Altdorf, Berne et Köniz), où ces processus complètent les processus démocratiques.

Du point de vue de la théorie démocratique, ceci s'approche d'un lien plus étroit entre les processus délibératifs et la démocratie directe. On pourrait évoquer que les processus de démocratie directe peuvent être précédés par un processus délibératif institutionnalisé et contraignant comprenant tous les acteurs et tous les intérêts. L'instrument de la discussion populaire (*Volksdiskussion*) peut être cité comme étant un cas exemplaire. Le canton Appenzell Rhodes-Extérieures est le seul canton suisse, qui indique l'instrument de la discussion populaire dans sa constitution (art. 56 de la constitution du canton Appenzell Rhodes-Extérieures, 30 avril 1995). La discussion populaire est un instrument de codétermination, que tous ceux qui sont résidents dans le canton peuvent utiliser, contrairement aux autres droits de participation politique, qui sont exclusivement réservés aux ayant droits au vote. Selon l'art. 15 du règlement communal de Herisau, « chaque conseil des habitants peut soumettre à une discussion populaire des projets importants, qui devront être soumis à un référendum obligatoire ou facultatif. Les habitants de Herisau peuvent présenter des requêtes écrites dans le cadre de la discussion populaire. Si le conseil des habitants décide de mettre en place une discussion populaire, il effectuera à sa conclusion une deuxième lecture de la demande. » Actuellement aucune discussion populaire n'est en cours.

On pourrait également penser que des instruments de démocratie directe restent inutilisés si au cours du processus délibératif un consensus a été trouvé pour la requête en question. Une association des instruments de démocratie directe pourrait être une garantie pour le respect des résultats des procédures délibératives.

Les déclarations concernant les objectifs des processus de participation des citoyens indiquent combien il est difficile de définir la participation citoyenne dans la région alpine. Les déclarations montrent encore une fois, comme mentionné dans l'introduction de ce rapport, que le concept général de *démocratie participative* est défini et appliqué de manière différente dans les pays de la région alpine. Ceci est d'un côté dû aux différentes formes des structures juridiques et aux différents systèmes politiques, et de l'autre côté au fait que sur ce territoire, malgré l'existence d'affinités socio-politiques et historiques, il n'y a aucune doctrine acceptée par tous concernant les pratiques des modèles de participation de type délibératif.

La définition proposée par les partenaires du projet, selon laquelle la démocratie participative est basée sur des idées et une prise de décision orientée vers le consensus, et que la participation des citoyens au contenu est au centre, tandis que la responsabilité pour la réalisation de ces idées appartient aux élus, correspond plus ou moins à la définition qui peut être dégagée sur la base des interviews dans les communes. Certaines communes dans des systèmes représentatifs-démocratiques, soulignent ici encore une fois l'importance du maintien de décideurs ultimes (p. ex. Altdorf, Wolkersdorf, Moosburg), pour ne pas être confondus avec les méthodes de démocratie directe. Dans la Suisse à

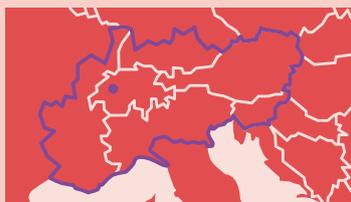
démocratie directe, les processus délibératifs sont décrits comme une implication informelle des citoyens, allant au-delà de la participation citoyenne prévue par la loi (p. ex. Berne, Herisau, La Chaux-de-Fonds).

Par ailleurs, des praticiens suisses à l'échelon cantonal ont déclaré que la question des méthodes de participation ne s'applique pas, ou ne s'applique que partiellement au contexte helvétique qui présente depuis longtemps un système de démocratie directe, ajoutant que de nombreux termes de la culture politique revêtent des connotations différentes. Un certain nombre de ces praticiens (quatre au total : Berne, Tessin, Valais et Vaud) soulignent que les instruments de démocratie directe largement mis en œuvre et exigés par la constitution renferment d'ores et déjà des éléments d'ordre participatif. Dans le contexte suisse, l'expression « des modalités et des formes de participation citoyenne nouvelles » est donc souvent employée pour décrire les processus de démocratie participative.

L'examen de sources juridiques pertinentes, des statuts des participations citoyennes et des directives confirme les déclarations qui nous ont été faites. Les *infobox* ou fiches d'information suivantes, indiquées en ordre aléatoire, sont des exemples de modèles de participation, qui peuvent être considérés comme des exemples de bonnes pratiques dans la région alpine. Elles illustrent les déclarations principales concernant les objectifs des processus de participation de la citoyenneté. Comme nous avons déjà souligné initialement, la propension à la participation des communes ne peut pas être mesurée uniquement par l'existence de statuts et de directives concernant la participation.

INFOBOX 1

LE MODÈLE DE PARTICIPATION DE LA VILLE DE BERNE (VOIR FICHE DE SYNTHÈSE « MOBILITÉ »)



L'aide-mémoire *Mitreden & Mitgestalten* (participer à la discussion et à la réalisation) de la ville de Berne (mai 2016) sur les processus participatifs par les employés de l'administration municipale souligne que « l'implication des personnes concernées par les projets municipaux est un facteur important pour le succès du développement durable de la ville. » Ainsi les « exigences des habitants concernés et des entreprises, institutions et organisations devront être connues au plus tôt » pour mieux répondre aux défis existants.

Le conseil municipal a formulé trois directives pour améliorer la culture de participation de la ville de Berne : (1) « fournir une information active, uniforme et transparente pour les projets municipaux ; (2) « une implication des personnes concernées dès que possible » ; (3) « l'administration municipale adopte une attitude participative également dans la collaboration interne et cherche des solutions communes au-delà de la hiérarchie institutionnelle », un aspect qui mérite d'être souligné. Les énoncés de l'aide-mémoire montrent que la ville de Berne est tout à fait consciente de ce que sont des processus participatifs de nature délibérative. On précise qu'on ne peut parler de participation que quand la « phase de l'information » est terminée. Ainsi la participation ne commence que quand la consultation entre en jeu. Idéalement les personnes concernées peuvent participer au développement des projets à travers la coopération (atelier, table ronde) mais la souveraineté décisionnelle reste réservée à l'office compétent). Un aspect intéressant de l'analyse du « modèle de participation de Berne » est le fait que Berne a suivi les expériences de Vienne.

INFOBOX 2

LA CHARTE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE D'ÉCHIROLLES



Le préambule de la Charte indique de manière détaillée les différents objectifs de la participation citoyenne et souligne les droits, les obligations et les responsabilités de la politique, de l'administration et des citoyens. Elle indique les concepts clés du schéma 1 et les met concrètement en relation avec la commune comme service à proximité de ses usagers, dont l'organisation et les performances sont soumis de manière continue à une dure épreuve, compte tenu des manques de ressources financières et des réformes territoriales (villes métropolitaines, associations de communes).

La Charte souligne l'importance de la participation dans tous les champs d'action municipaux et parle notamment de la lutte contre toutes formes de discrimination et de son importance comme vecteur d'émancipation. L'objectif suprême de la participation citoyenne est indiqué par la Charte comme le développement de la pensée et de l'action solidaires tout comme le renforcement de la cohésion sociale avec l'ouverture aux catégories les plus fragiles (art.4). Elle souligne dans l'art. 8 explicitement, que la démarche participative doit être mise en place de manière graduelle et selon les quartiers, pour donner une réponse aux différentes échelles composant le territoire.

INFOBOX 3

PARTICIPATION CITOYENNE NOVATRICE DANS LA COMMUNE DE MALS/MALLES (VOIR FICHE DE SYNTHÈSE « DÉPENSES PUBLIQUES »)



Les statuts communaux de la commune de (*Bourg*) Mals/Malles autorisés par la décision du conseil communal nr. 11 du 29.03.2016, considère dans l'article 31 que la valeur ajoutée de la participation citoyenne sert « à la protection des droits des citoyens » et « à une meilleure administration considérant la citoyenneté comme le fondement organisationnelle de l'administration locale ». Elle souligne aussi, qu'en « dépit des dispositions particulières concernant l'exercice des droits citoyens et politiques [...] les droits de la participation citoyenne [...] appartiennent aux citoyens résidents tout comme aux personnes qui séjournent de manière continue sur le territoire municipal pour des raisons de travail, d'étude ou de service. » A côté de ces instruments de la démocratie directe et des principes de l'obligation d'information et du droit d'accès aux dossiers (des principes qui sont indiqués sous différentes formes dans chaque règlement municipal), les statuts insistent sur deux instruments de nature délibérative : (1) l'assemblée des citoyens (art. 38), qui peut être convoquée non seulement par la commune, mais également sur demande de la part des citoyens ; (2) des formes innovantes de participation citoyenne (Art. 39). La commune crée entre autres un forum des citoyens, où les citoyens intéressés peuvent de manière informelle exprimer des propositions et des idées et oblige le conseil communal à organiser un budget participatif lors de la proposition budgétaire et lors de la définition des priorités. L'objectif du budget participatif est le suivant : « Avec cet outil de participation l'administration communale encourage la transparence et le sens de coresponsabilité dans le domaine des dépenses tout comme dans celui des possibilités d'économie. La mise en œuvre est réglementée par une disposition communale. »

INFOBOX 4

LES PACTES DE COLLABORATION DE LA COMMUNE DE TRENTE ET DE LA COMMUNE DE GÈNES

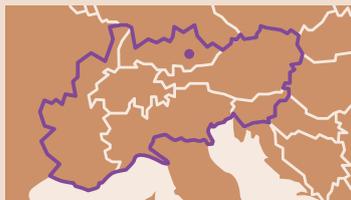


Les statuts de la ville de Trento n'entrent pas de manière détaillée dans les objectifs des processus participatifs innovants, mais soulignent à l'art. 15, que l'administration communale doit se donner le but d'initier des processus participatifs appropriés. L'articulation de ces processus est réglementée dans une décision ad hoc et est confiée à des groupes de travail ou à des responsables expressément désignés dans l'administration. Les principes généraux des processus de participation citoyenne du *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione die beni comuni urbani*, 18.03.2015 Nr. 54 (règlement sur la collaboration entre les citoyens et l'administration pour l'entretien et la régénération des biens communs urbains) sont entre autres : respect réciproque, transparence, responsabilité individuelle, ouverture et inclusion, durabilité (art.3). Le concept des pactes de collaboration entre citoyens et administration est particulièrement important, notamment quand il s'agit de l'administration des biens communs. D'une manière générale il faut remarquer qu'aussi bien à Trento que dans tout le territoire de la province autonome de Trento un grand nombre de processus innovants sont mis en œuvre depuis des années (depuis le début de décembre 2016 a été créé un bureau de la participation au niveau provincial, pour accompagner les processus de participation locaux et supra locaux dans le cadre d'une vaste réforme du niveau communal, *l'autorità per la partecipazione locale*). Ce bureau joue un rôle important dans l'administration et dans le domaine de la codécision, notamment lors de l'élaboration de projets de lois au niveau de la province (Land). Il en est de même dans la province autonome de Bolzano /Sud du Tyrol.

A Gênes, le règlement sur la collaboration entre citoyens et administration pour l'entretien, la régénération et la gestion partagée des biens communs urbains (25.10.2016, Nr. 51) est une application du principe de subsidiarité, tout comme dans le cas de Trento. D'une manière concrète, la subsidiarité horizontale se réfère à la relation Etat, citoyens et signifie : tout ce qui peut être accompli de manière autonome par les citoyens, ne devrait pas être considéré comme un service public. La décision comporte des objectifs similaires à ceux de Trento et promeut une culture du « vivre ensemble » - dans l'administration des biens communs.

INFOBOX 5

LES DEUX PILIERS DU PRINCIPLE DE DÉCISION DE LA COMMUNE DE WEYARN (VOIR FICHE DE SYNTHÈSE « ENVIRONNEMENT »)



A Weyarn la culture participative caractérisée par le principe des deux piliers de décision (prise de décision traditionnelle représentative complétée par le processus participatif) a été introduite au début des années 90 et est basée sur six éléments : (1) volonté ; (2) patience ; (3) prendre la codécision au sérieux ; (4) information continue (à Weyarn on indique explicitement qu'il y a non seulement une obligation de fournir mais aussi d'obtenir l'information). Même compte tenu du fait que les citoyens n'acceptent pas toujours ce qui leur est offert, cela n'affranchit pas la politique de son devoir d'information ; (5) droits et obligations de la commune et de tous les acteurs ; (6) bureau de coordination (soutien à plein temps). Voir les détails concernant le modèle de participation de Weyarn sur le schéma 2 de notre étude.

2.4.2 Informations concernant les débuts de la participation citoyenne

Les informations fournies par les personnes interviewées montrent que les raisons ultimes pour lesquelles les municipalités ont voulu introduire des processus de participation sont très variées.

Dans presque toutes les communes la volonté des élus d'impliquer davantage les citoyens et d'obtenir de meilleurs résultats, mieux acceptés par une part plus importante de la communauté, sont une raison importante pour lancer des processus de participation. Dans certains cas, le renforcement de la participation des citoyens et l'augmentation du dialogue avec le niveau politique faisaient partie des thèmes de la campagne électorale communale, ce qui a porté vers les premiers processus de participation (p. ex. Erlangen et Filderstadt). Dans d'autres communes, le désaccord politique, le mécontentement de la population, ou des crises locales, régionales et suprarégionales, ont amené les acteurs politiques à impliquer davantage les citoyens. Dans la commune de Wies, la participation citoyenne a été une possibilité pour résoudre l'absence de majorité au conseil communal. La Ville de Heidelberg a ressenti le besoin de renforcer le dialogue avec la citoyenneté après deux référendums dont le résultat était contraire à la volonté du conseil municipal et de l'administration, tandis qu'à Hohenweiler à la suite de la crise financière, la réduction des ressources budgétaire provenant de la péréquation financière a contribué à l'introduction de processus participatifs. A Maribor, Ponte nelle Alpi et à Lausanne, les citoyens ont exigé des processus participatifs. A Maribor et à Lausanne la raison est à rechercher dans les protestations et les agitations de la population. Des projets de participation peuvent également être introduits pour anticiper des problèmes, comme par exemple l'exode de la population (p. ex. Leogang), ou pour répondre à l'image progressive qu'une ville veut se donner (p. ex. Wolkersdorf).

Dans d'autres cas, c'est le dialogue avec les administrateurs des provinces et des communes, ou avec les responsables de l'aménagement urbain, qui amène les décideurs politiques à initier des processus participatifs-démocratiques dans leurs communes. Dans la commune de Zell am Ziller, le dialogue avec l'équipe de rénovation du village et avec les Agenda 21 locaux, ont conduit aux premiers processus participatifs. Les Agenda 21 locaux jouent généralement un rôle important pour les processus participatifs en Autriche. Sept des dix communes interviewées en Autriche ont nommé des projets qui se sont déroulés dans ce cadre. Nous signalons en outre des projets Agenda 21 locaux dans les communes françaises de Mouans-Sartoux et d'Échirolles, tout comme dans la commune italienne de Celle Ligure. Il y a également des initiatives privées qui peuvent encourager des processus participatifs au niveau local, comme la fondation Dorfbild Herisau, qui accorde aussi un soutien financier aux projets, ou des recommandations de la part de particuliers aux acteurs politiques, comme dans le cas de La Chaux-de-Fonds et de Mouans-Sartoux.

INFOBOX 6

AGENDA 21 LOCAL



L'agenda 21 local est une mesure pour inciter les communes à la gouvernance durable. Ce format communal s'inspire du programme d'action Agenda 21 des Nations Unies, qui avait été approuvé en 1992 par 178 pays membres. Au chapitre 28 de l'Agenda 21 les communes des pays signataires sont invités à adopter des programmes d'Agenda 21 à l'échelon local. « Etant donné que de nombreux problèmes et solutions indiqués dans l'Agenda 21 sont liés à des activités à l'échelon local, la participation des communes est un facteur décisif pour la réalisation des objectifs de l'Agenda. [...] Les communes sont le niveau politique et administratif le plus proche des citoyens et jouent un rôle décisif pour l'information et la mobilisation du public et pour sa sensibilisation au développement durable et écologique. [...] D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité. » Extrait du chapitre 28 de l'Agenda 21.

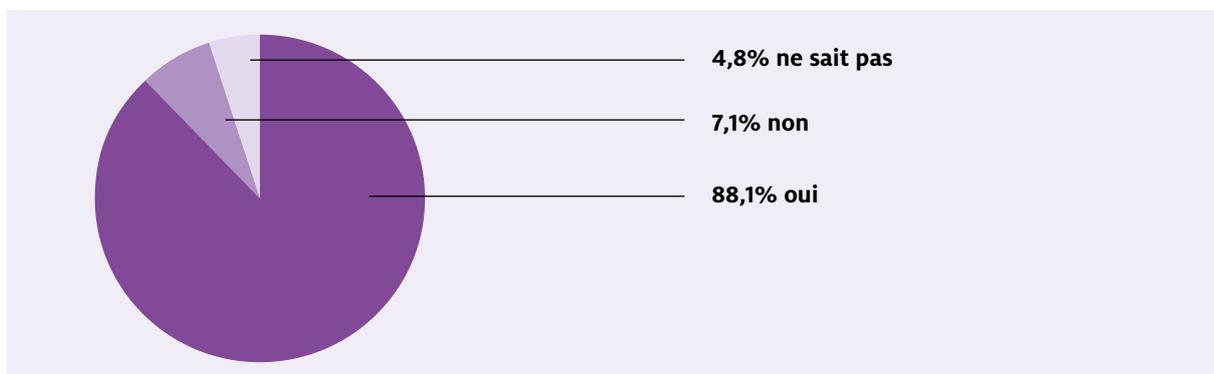
Initialement, des projets de développement municipal ou des concours au niveau local, régional et suprarégional, couverts par des subventions, sont souvent une bonne possibilité pour surmonter les problèmes financiers des premiers processus. A titre d'exemple, on peut citer le concours « Ville du Futur » en Allemagne, ou l'agenda 21 local en Autriche.

Il y a de fortes divergences d'opinion parmi les communes qui se sont exprimées sur l'ancrage juridique des processus participatifs. Certaines communes soulignent l'importance du caractère volontaire de certains processus participatifs (p. ex. Moosburg, Leogang) tandis que d'autres indiquent le contraire (p. ex. Gênes, Celle Ligure). D'autres ne pensent pas que ce soit une recette miracle, mais en reconnaissent le potentiel, pour convaincre des communes sceptiques à introduire des premières expériences de démocratie participative (p. ex. Erlangen, Dornbirn), tandis que d'autres proposent une version atténuée sous forme de recommandations standardisées pour des processus participatifs (p. ex. Filderstadt).

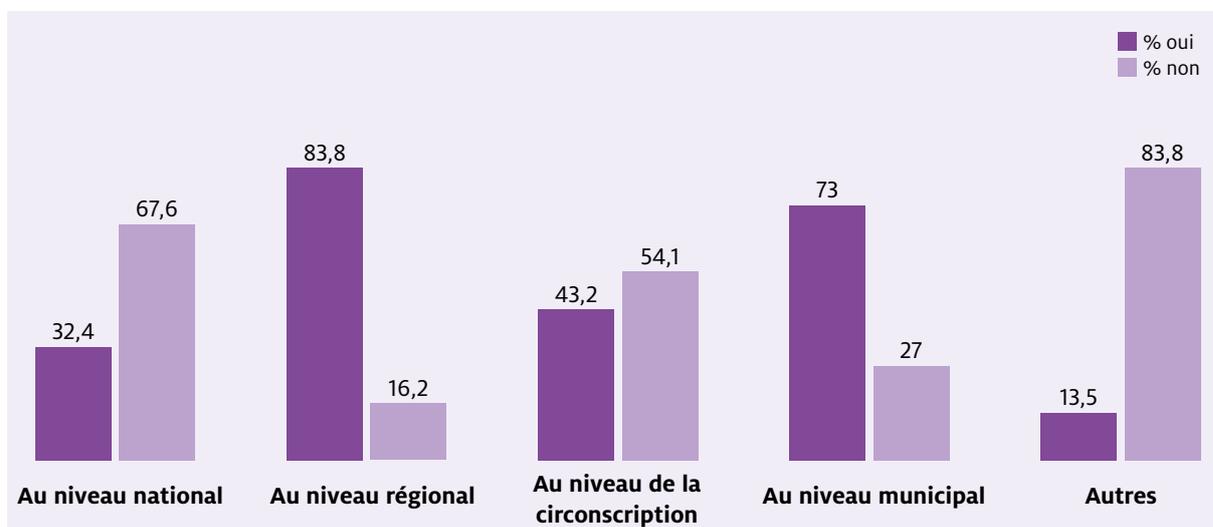
Souvent les processus de participation citoyenne avaient des raisons très pragmatiques, fonctionnelles, mais selon l'opinion des interviewés les expériences positives de ces processus sont déterminantes pour la création d'une culture participative sur place. Dans de nombreux cas, les débuts remontent à plusieurs décennies (p. ex. Weyarn). Les processus participatifs de nature délibérative sont désormais une chose naturelle pour l'administration, les acteurs politiques et les citoyens (p. ex. Wies).

Parmi les employés fédéraux et régionaux interviewés, 88,1 % ont dit qu'au cours des cinq dernières années des processus de participation citoyenne ont eu lieu sur leur territoire (voir graphique 1). Au moins 73 % ont dit qu'il y avait eu également des processus au niveau communal (voir graphique 2)

Graphique 1 : Est-ce qu'il y a eu des processus participatifs dans votre Land au cours des cinq dernières années ?



Graphique 2 : A quel niveau gouvernemental ont eu lieu les expériences participatives ?

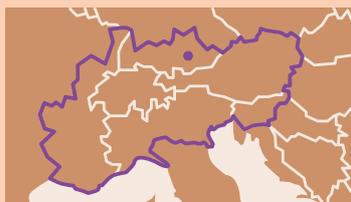


INFOBOX 7

LES DÉBUTS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE, L'EXEMPLE DE WEYARN

L'exemple de Weyarn mérite d'être cité, car il montre qu'une participation citoyenne efficace ne peut que fonctionner, quand elle est ancrée dans la culture municipale et dans un projet à long terme avec plusieurs périodes de législature. Le premier statut allemand de participation citoyenne a été adopté en 2008 à Weyarn. Le conseil municipal a approuvé le statut à l'unanimité et souligné son importance pour la politique et l'administration de Weyarn, en décidant que toute modification aurait nécessité une majorité de deux tiers.

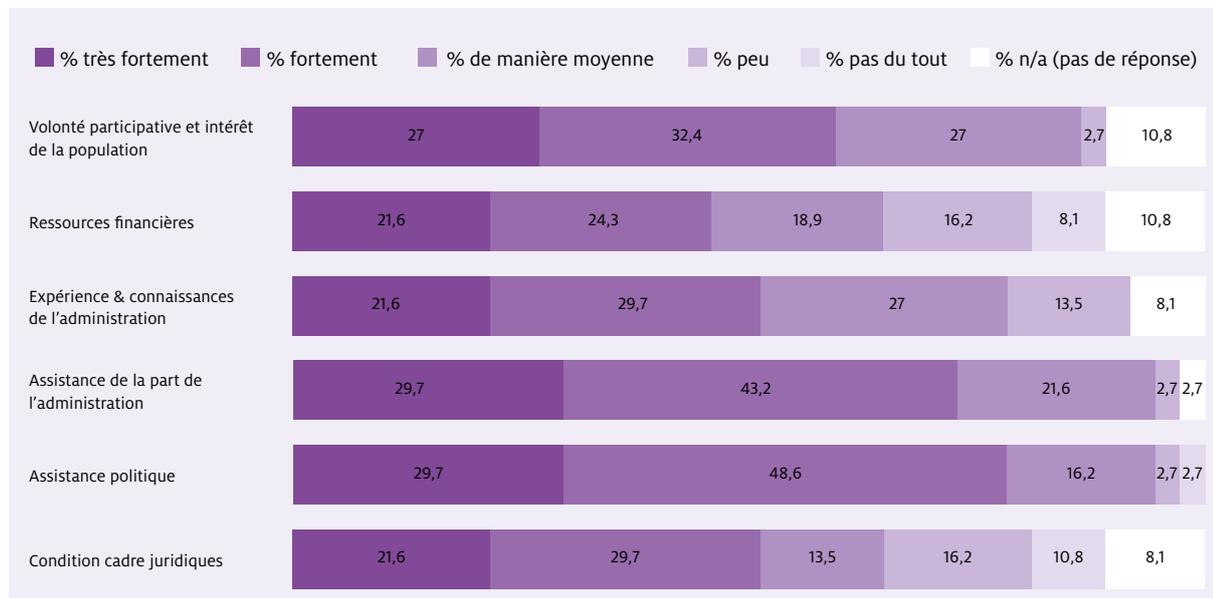
Le statut de la participation citoyenne du 4.7.2013 (décidé en vertu de l'art. 23 du règlement municipal pour la Bavière, qui accorde aux communes le droit de promulguer des statuts) contient de nombreux éléments qui méritent d'être soulignés. Nous tenons à citer que le statut indique de manière détaillée les obligations des communes concernant le format de participation (plus d'informations sur le schéma 2 de cette étude) ; il faut mentionner également qu'un droit budgétaire est accordé aux acteurs des processus participatifs à Weyarn. Le manque de moyens financiers est souvent la raison pour laquelle les processus participatifs ne sont pas mis en œuvre et les statuts de la participation sont souvent considérés comme une « farce » par les citoyens.



2.4.3 Déclarations concernant la phase effective de la participation citoyenne

Dans les interviews on remarque que le facteur le plus important, à la base des processus de participation, est la volonté politique des citoyens de participer et de voir respecter les résultats de cette participation. Comme nous l'avons mentionné plus haut, dans de nombreuses interviews on a souligné l'importance de la fonction décisionnelle des élus. Sans cette volonté les interviewés ont l'impression que la participation citoyenne de nature délibérative est impossible, car elle est la condition fondamentale pour le bon déroulement de tout le processus.

Graphique 3 : Dans quelle mesure les conditions cadre suivantes peuvent-elles encourager la mise en œuvre des processus participatifs ?



Comme expliqué sur le graphique 3, ceci correspond à l'évaluation des fonctionnaires régionaux et fédéraux, dont 78,3 % des interviewés ont attribué une valeur importante, voire très importante à l'influence du soutien politique lors de la mise en œuvre des processus participatifs, considérant qu'il s'agit d'une condition cadre décisive. Même dans le système à démocratie directe de la Suisse, ceci semble être le cas et 70,6 % des interviewés considèrent le soutien politique comme facteur important ou très important. Le facteur « volonté politique manifeste /soutien politique » est expliqué par la suite et est considéré comme condition fondamentale.

Les communes se dotent toujours plus souvent de leurs propres directives, qui indiquent de manière détaillée le déroulement des processus de participation citoyenne et engagent dans de nombreux cas la politique et l'administration. Comme le montrent entre autres les exemples de Heidelberg et d'Erlangen, la citoyenneté peut être impliquée dès la phase de développement de ces directives.

INFOBOX 8

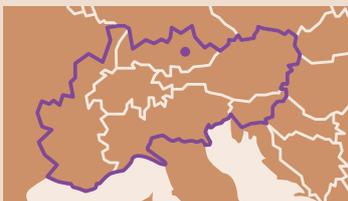
CHARTRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À ÉCHIROLLES



Les directives de la démocratie participative ont été élaborées pour la première fois par le conseil communal en 2004-2005 avec la participation des citoyens. Il faut souligner, que même pour la révision de la Charte de la Participation les citoyens ont fourni leur contribution (en 2011) et qu'actuellement on va vers une nouvelle révision de la Charte par le biais des processus de participation citoyenne.

INFOBOX 9

LA BONNE PARTICIPATION À ERLANGEN



Pour le concours « la Ville du Futur » les représentants/tes de la citoyenneté, de la politique, de la société civile organisée et de l'administration ont développé le modèle de la « bonne participation citoyenne à Erlangen » au cours d'un atelier d'une journée entière. Le modèle approfondit les différentes conditions préalables pour le succès des formes de participation et donne des informations détaillées sur les instruments, méthodes et limites des formes de participation au niveau communal dans les différents domaines.

INFOBOX 10

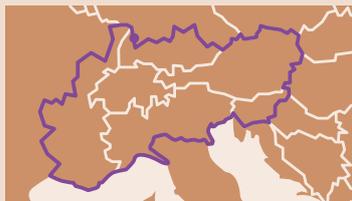
LA SOLUTION DE FILDERSTADT



Les règles du jeu de la participation citoyenne à Filderstadt indiquent les droits et les obligations de tous les acteurs impliqués dans le processus de participation pendant ses différentes phases (dialogue, documentation, informations de retour). Elles précisent, que l'initiative des processus de participation peut venir de la citoyenneté mais également de la commune, mais que la décision appartient au conseil municipal. Puisque les processus de participation portent sur différents domaines administratifs, depuis 2004, deux fois par année se réunit un groupe de travail interne de l'administration comprenant différentes fonctions. Ce groupe d'intérêt de l'engagement citoyen intitulé « IGBE » participe à la phase de planification et de mise en œuvre des processus de participation et contribue à l'élaboration des décisions (détails concernant le calendrier, les ressources humaines, matérielles et financières etc.) concernant les différents processus.

INFOBOX 11

MODÈLE DE PARTICIPATION CITOYENNE, VILLE DE HEIDELBERG



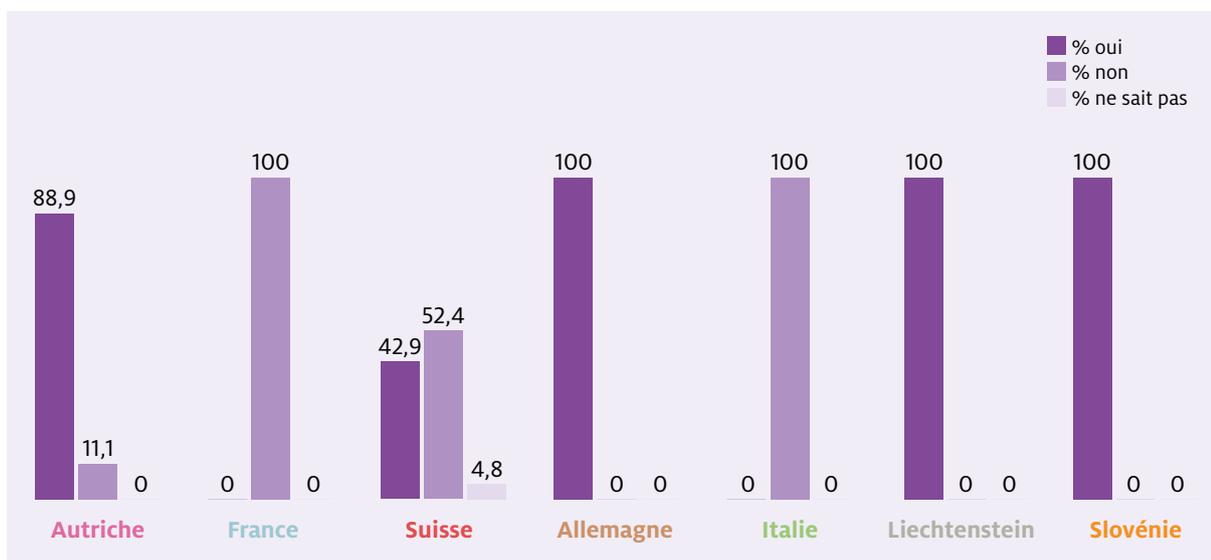
Les directives ont été élaborées par le « groupe de travail directives participation citoyenne » comprenant des représentant/tes de la citoyenneté, du conseil municipal et de l'administration, et transmises au maire et approuvées à l'unanimité par le conseil municipal en la date du 25.07.2012. A la même date les statuts concernant les règles de procédure pour des projets relevant des compétences du conseil municipal et les dispositions administratives sur les règles de la participation citoyenne pour des projets relevant de la compétence du maire ont été décidées par le conseil municipal de Heidelberg. Les directives et les statuts parlent de manière détaillée des objectifs et des déroulement des procédures des participations citoyennes, qui peuvent également être initiées par les citoyens [§ 4(2)c du statut concernant les règles procédurales pour des projets relevant des compétences du conseil municipal]. Les directives soulignent, que chaque processus est composé par un *trialogue* (une collaboration règlementée de manière fiable entre résidents, conseillers municipaux et administration). Les directives informent de manière détaillée sur la planification, les méthodes et l'exécution des processus de participation, indiquent les coûts, l'obligation des résultats et l'importance d'un poste de coordination permanent. Les annexes expliquent le riche portefeuille des tâches des acteurs principaux (administration, relations publiques, politique) pendant toutes les phases du processus de participation (planification, réalisation suivi) (voir le schéma standard des imbrications entre les processus de planification, participation et de décision) et expliquent différentes méthodes pour la participation citoyenne dans la « boîte à outils » (voir annexe 3).

Avant l'implication concrète des citoyens, les personnes interviewées trouvent qu'il est indispensable de définir les projets ensemble avec l'administration et d'indiquer clairement le cadre de la participation (mots clé : règles de la participation/ règles du jeu, voir aussi les exemples dans les infobox). Il s'agit entre autres des points concernant le type de participation, des participants et de l'indication précise du degré de codécision. Selon les personnes interviewées, il n'y a pas de solutions universelles. Chaque commune doit trouver de manière autonome quel type de parti-

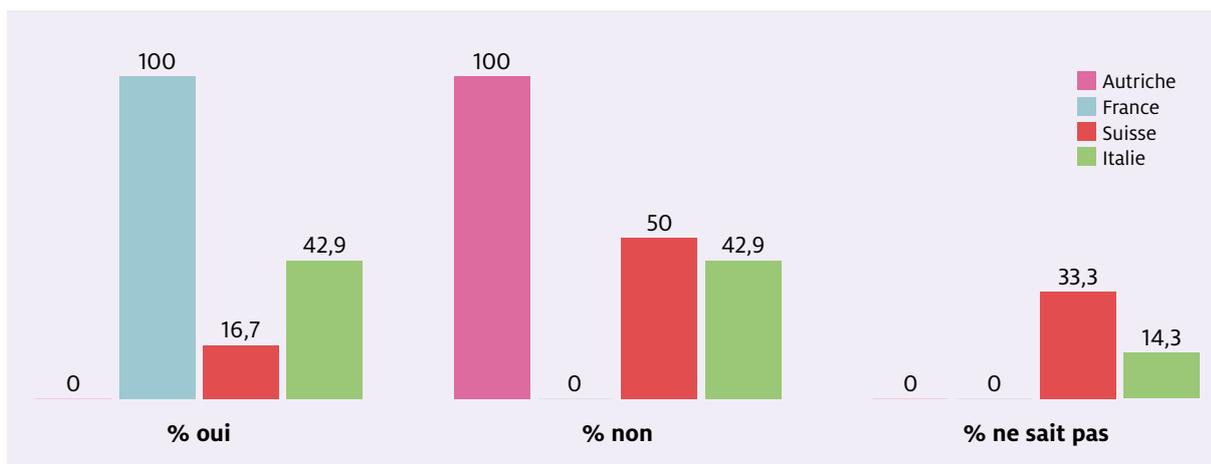
icipation peut fonctionner dans son contexte local (p. ex. Moosburg, Weyarn, Lausanne). Souvent une bonne participation citoyenne signifie également un processus de *apprendre en faisant* (p. ex. Heidelberg, Mals/Malles, Altdorf, Trente). Cela ne signifie naturellement pas, qu'on ne peut pas tenir compte également de l'expertise d'autres communes, ou de réseaux supranationaux.

Les tendances indiquées par les bureaux ou services au niveau régional dans les graphiques 4 et 5 ont été confirmées en large mesure par les interviews dans les communes. La plupart des communes autrichiennes indiquent, qu'elles se sentent très bien assistées par les bureaux des Länder, qu'elles peuvent avoir recours à leur expertise et que la collaboration est excellente. Au contraire, les partenaires italiens confirment qu'ils ne peuvent avoir recours à aucune initiative et expertise de la part des structures techniques régionales (la seule exception est Trente).

Graphique 4 : Est-ce qu'au niveau administratif régional il y a des bureaux, des services qui s'occupent de la démocratie participative ?



Graphique 5 : Si non, serait-il utile de l'introduire ?



INFOBOX 12 : RÉSEAUX DE PARTICIPATION ET BANQUES DE DONNÉES

Participedia	http://www.participedia.net/
Liste des manuels et des consignes pour la démocratie participative	http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html
ALDA - Association des Agences de la Démocratie Locale	http://www.alda-europe.eu/newSite/
Participation et développement durable en Europe	http://www.partizipation.at/home.html
Autriche	
Ministère de la qualité de vie en Autriche – Agenda 21 local	http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21.html
nachhaltigkeit.at	http://www.nachhaltigkeit.at/
mitbestimmung.cc	http://mitbestimmungtirol.blogspot.it/
Zukunftsorte	http://www.zukunftsorte.at/
Aménagement du territoire et politique régionale en Basse-Autriche – assistant de la participation citoyenne	http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=352&no_cache=1
France	
démocratie & participation	http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/accueil
cités territoires gouvernance	http://www.citego.org/index_en.html
Allemagne	
Réseau participation citoyenne	http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/
Réseau des responsables communaux de participation	http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/
Fondation „Collaboration“	http://www.mitarbeit.de/
Wegweiser Bürgergesellschaft	http://www.buergergesellschaft.de/
Fondation Bertelsmann – Participation citoyenne	http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung/
Association fédérale du logement et du développement urbain e.V.	https://www.vhw.de/
Politik.de – le portail de la participation	https://www.politik.de/politikde/de/home
Commune citoyenne durable	http://nachhaltige-buergerkommune.de/hp1/Startseite.htm
Centre fédéral pour l'éducation politique	http://www.bpb.de/
Alliance pour la participation	http://allianz-fuer-beteiligung.de/aktuelles/
Italie	
Laboratoire de la subsidiarité	http://www.labsus.org/
Astrid	http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/forme-e-st/index.html#
Citadins actifs	http://www.cittadiniattivi.it/finalita.asp
Partecipazione	http://partecipazione.formez.it/
Centre d'éducation du Sud-du-Tyrol – réseau participation	http://www.sbz.it/netzwerk-partizipation/

Bibliothèque de l'Assemblée législative de la région Emilie-Romagne – démocratie participative	http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa
Liechtenstein	
Communauté Symbiose	http://www.symbiose.li/wpsymbiose/
Slovénie	
Institut de la participation électronique	http://www.inepa.si/index.php
Umanotera	https://www.umanotera.org/
Institut des politiques territoriales	http://ipop.si/
Réseau pour le territoire	http://mrezaprostor.si/
Centre d'information, de coopération et de développement des ONG	www.cnvos.si
Institut des politiques jeunesse	www.mladi-in-obcina.si
Philanthropie slovène	www.filantropija.org
Suisse	
Association des Communes Suisses	http://www.chgemeinden.ch/de/index.php
in comune	http://www.in-comune.ch/in-comune/
Réseau vieille ville	http://netzwerk-altstadt.ch/Netzwerk_Altstadt/Netzwerk_Altstadt.html

2.4.4 Déclarations concernant l'information initiale et la prise de contact avec les citoyens

Les municipalités choisissent des approches très différentes pour l'information et l'invitation au processus de participation, cela dépend largement du type de mesure de participation choisi. Dans plusieurs interviews, l'approche de la liste de projets basée sur le modèle de Heidelberg ⁶ a été recommandée. Les municipalités indiquent sur une telle liste tous les projets de leurs domaines d'influence et informent s'ils auront lieu avec ou sans participation citoyenne.

En outre on a mentionné les voies d'information traditionnelles des lettres postales et de l'affichage sur le tableau communal, tout comme les informations sur les sites web ou les médias sociaux et les entretiens personnels. Selon certaines communes ces informations sont suffisantes, car elles peuvent toucher une partie représentative de la société, ou parce qu'elles pensent que la participation devrait se baser sur des informations volontaires, et « ceux qui vont participer, seront les justes » (selon Open Space Format ; Owen 2008). Les expériences d'autres communes ont montré, que par ces informations il n'est pas possible de toucher tous les groupes de la population et que des processus de participation planifiés ne reflètent pas une part représentative de la société. Une méthode de participation, qui essaie d'éviter cela, est le conseil des citoyens (*Bürgerrat*), qui a par exemple eu lieu à Steinberg am Rofan et dont le déroulement a été défini de manière plus précise, par une directive du Land Vorarlberg. Pour cette méthode on choisit de manière aléatoire des citoyens et on les invite à participer à une discussion dont on a décidé la durée.

⁶ Voir : <http://ww2.heidelberg.de/vorhabenliste/#>

INFOBOX 13

LE CONSEIL DES CITOYENS DU VORARLBERG



La constitution du Land du Vorarlberg indique à l'article 1 alinéa 4 à côté des formes de démocratie directe (initiative populaire, référendum et consultation populaire) d'autres formes de démocratie participative. Par ces formes on vise le conseil des citoyens. Les conseils des citoyens se basent sur le principe du dialogue ouvert, qui ne vise pas directement la création de normes, mais qui devra comporter une riche palette d'arguments et d'idées pour l'élaboration des normes, qui n'auraient pas vu le jour sans réunion d'un conseil des citoyens (généralement 12-16 personnes choisies de manière aléatoire, qui discutent pendant 1,5 jours des problèmes et des situations spécifiques).

La directive du gouvernement du Land Vorarlberg pour la convocation et le déroulement de conseils des citoyens définit de manière plus précise les objectifs et les procédures du conseil des citoyens. Il faut souligner, que la convocation d'un conseil des citoyens peut être obtenue également par collecte de signatures de la part de 1.000 citoyens. Le bureau du Vorarlberg pour les questions du futur (*Büro für Zukunftsfragen*) joue un rôle fondamental pour le déroulement des conseils des citoyens et sert de plaque tournante.

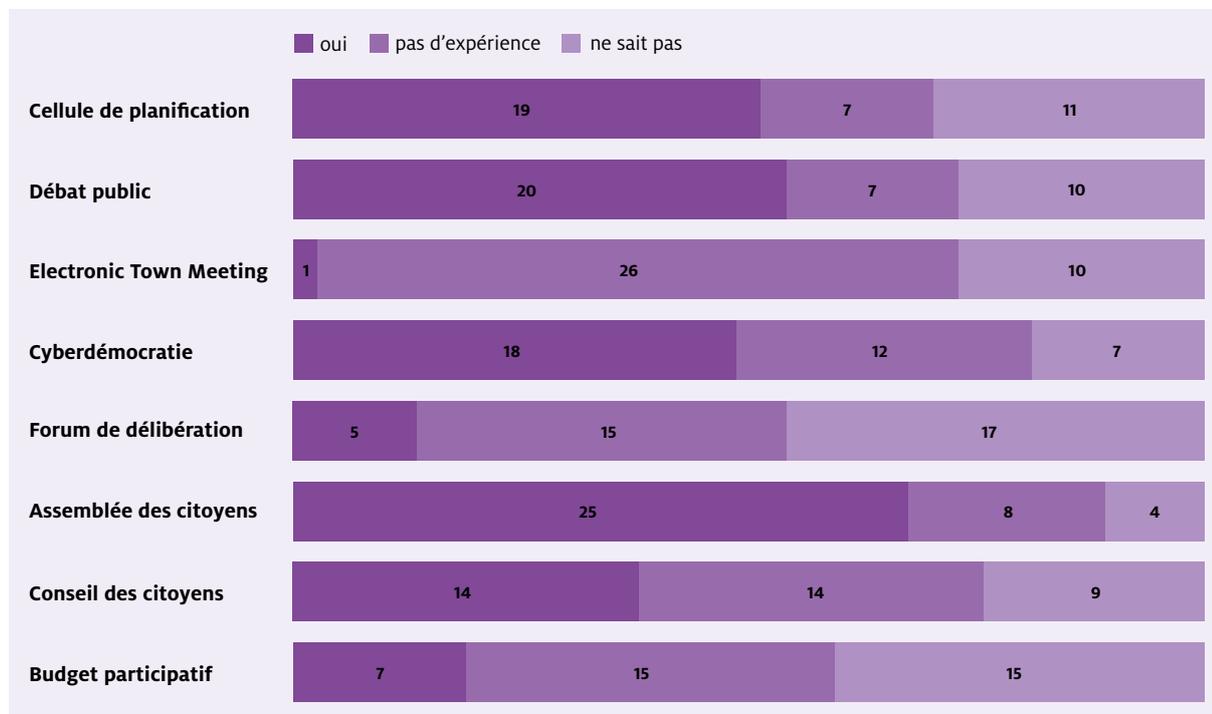
A Filderstadt, avec le soutien du *vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.* (l'association fédérale pour l'habitat et le développement urbain) susmentionnée, on utilise un système de sélection spécifique⁷ qui garantit également la représentativité des résultats du processus. D'autres communes proposent l'association de multiplicateurs et de parties prenantes, pour atteindre des groupes qu'il serait difficile à toucher différemment (p. ex. Heidelberg, La Chaux-de-fonds, Berne).

2.4.5 Déclarations concernant le déroulement des processus et la mise en application des résultats

Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, les interviews dans les communes ont indiqué qu'une bonne participation citoyenne est liée au contexte et peut être structurée de différentes manières. La plupart des communes affirment toutefois que le succès durable de la participation citoyenne dépend du fait que les citoyens connaissent le potentiel de leurs possibilités d'influence, que les processus soient réalisables et qu'il y ait une communication transparente avec le niveau politique et administratif tout au long du processus.

⁷ Voir : Sinus Mileus. <https://www.vhw.de/forschung-und-politik/gesellschaftliche-vielfalt-und-kohaesion/milieus-in-der-stadtentwicklung/>

Graphique 6 : Application des instruments participatifs-démocratiques dans les entités subnationales⁸

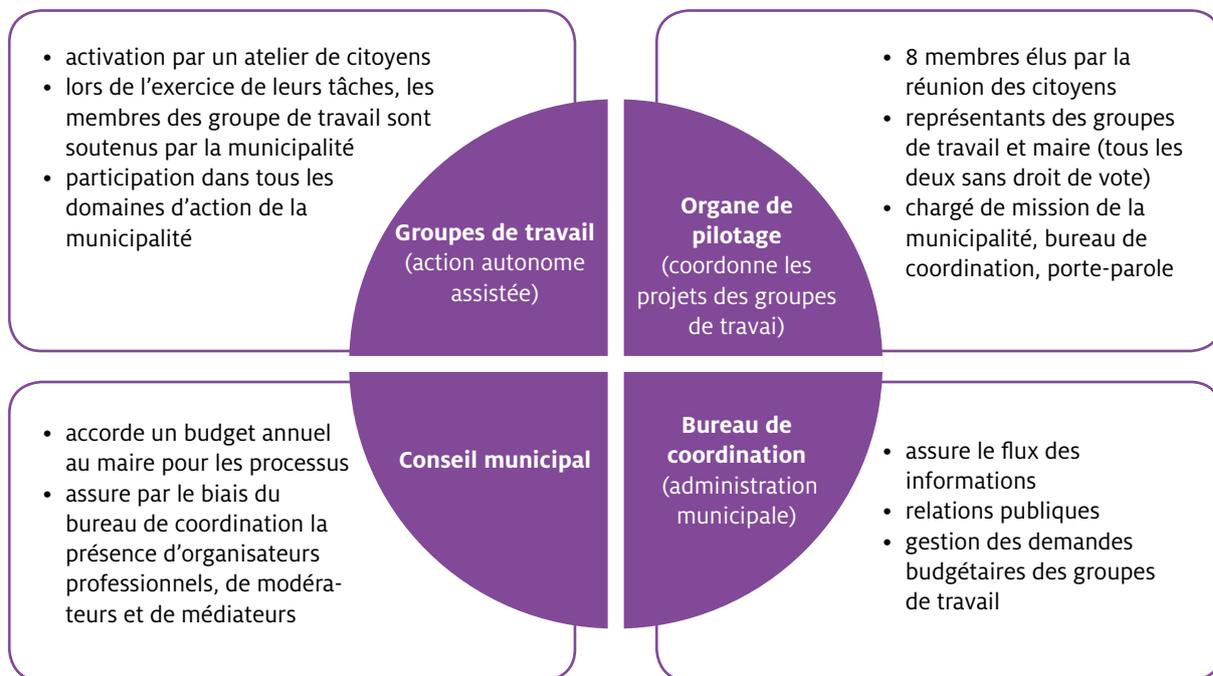


Les réponses des employés fédéraux et régionaux ne permettent pas de tirer des conclusions claires sur les domaines politiques généraux plus appropriés pour les processus de participation. On a remarqué que beaucoup de processus concernent plusieurs domaines politiques en même temps, ou ne couvrent qu'un domaine partiel limité. Pour de nombreuses personnes, le cadre de chaque projet semble jouer un rôle plus important que le domaine spécifique concerné. Des projets individuels, qui se sont déroulés avec succès dans de nombreuses communes interviewées, notamment en Autriche, sont des procédures de participation pour la réalisation de modèles ou de profils pour le futur (p. ex. Leogang, Munderfing, Moosburg) et des projets concrets pour l'aménagement des villages ou villes, comme par exemple la participation des familles et des enfants pour la réalisation de terrains de jeux (p. ex. Moosburg, Erlangen, Filderstadt).

Les procédures de démocratie participative développées ad hoc peuvent contribuer au bon déroulement des processus de participation et sont en partie utilisées selon l'estimation des employés fédéraux (voir graphique 6), mais le succès de la participation citoyenne ne s'y limite pas uniquement. Un bon exemple est fourni dans ce cas par les groupes de travail de Weyarn, qui regroupent différents aspects de la participation et vont dans certaines parties au-delà de la pure délibération. Ces groupes de travail reçoivent un budget annuel, qui est à leur disposition pour des projets plus petits. Ils sont la plaque tournante du *principe décisionnel à deux piliers* de Weyarn (la prise de décision représentative traditionnelle et la décision participative complémentaire).

⁸ Les valeurs indiquent le nombre de fois que l'option respective a été sélectionnée dans le questionnaire.

Schéma 2 : représentation graphique du modèle de participation citoyenne de Weyarn



2.4.6 Déclarations concernant les participants

Comme susmentionné, les communes donnent une importance variable à la représentativité sociale des participants aux processus participatifs. Dans les communes, où les interviewés observent la participation accrue de certains groupes d'habitants, on peut dégager des tendances nettes. S'il s'agit d'un processus ouvert, auquel sont invités tous les habitants de la commune, les participants sont surtout ceux qui sont habituellement impliqués dans la vie de la commune (« ceux qui participent toujours »), par exemple des membres actifs des associations, mais toujours plus souvent également le groupe d'âge de 40-60 ans, les personnes du troisième âge et les personnes appartenant aux groupes écologiques et aux jeunes élites (p. ex. Wolkersdorf, Ajdovščina, Teufen, Filderstadt, Wies). Certaines communes observent également, que la part des femmes est prédominante dans les processus participatifs (p. ex. Vienne, Hohenweiler, Wolkersdorf).

La participation dépend en large mesure des thèmes (p. ex. Köniz, Köniz, Berne, Weyarn) et souvent les groupes directement concernés par des projets concrets (p. ex. Moosburg) s'ajoutent aux participants habituels. Mais cela n'est pas le cas de tous les groupes sociaux ; les migrants sont difficiles à motiver, même pour des questions qui les concernent directement (p. ex. Erlangen, Filderstadt, Heidelberg). Un autre groupe sous-représenté est celui des jeunes et des jeunes adultes, dont nous parleront de manière plus approfondie dans le prochain chapitre. Les communes soulignent, qu'il faut tenir compte de ces difficultés dès la préparation des processus, pour les impliquer, si cela est souhaité, par exemple en mobilisant d'avantage les acteurs locaux ou en les invitant de manière distincte.

2.4.7 Déclarations concernant le rôle de la politique et de l'administration

Certains interviewés ont souligné que les décideurs politiques, hommes et femmes, en tant que personnes non neutres, devraient s'abstenir des discussions et laisser des tâches importantes comme la modération des processus, à des professionnels neutres (p. ex. La Chaux-de-Fonds, Celle Ligure, Trente, Vienne). Pour les communes plus petites un accompagnement externe des processus peut constituer un important fardeau financier. La commune de Hohenweiler (Vorarlberg) propose une institutionnalisation ultérieure des processus de participation délibératifs, où les administrateurs fréquenteront des cours de formation à l'Académie de gestion pour se préparer à l'accompagnement des processus de participation.

INFOBOX 14

L'ADMINISTRATION À MÊME D'APPRENDRE HEIDELBERG (VOIR FICHE DE SYNTHÈSE « RÉNOVATION URBAINE »)



Dans l'administration municipale de Heidelberg un groupe de travail s'est occupé de la question du déroulement idéal d'un projet de participation, du point de vue de l'administration. Le schéma du déroulement du processus qui a été dégagé, est utilisé comme aide-mémoire pour la mise en œuvre des différents processus de participation et est adapté de manière ponctuelle. L'annexe 2 des directives pour la participation citoyenne de la ville de Heidelberg affirme qu'une administration à même d'apprendre accumule des expériences pendant chaque processus de participation citoyenne, ce qui permet d'optimiser de manière continue l'élaboration des projets. La mise à jour fait partie de cette démarche.

Outre le bureau de coordination pour la participation citoyenne, qui a été créé par le maire au niveau de l'administration, les règles de procédure pour les projets relevant de la compétence du conseil communal prévoient également l'institution de conseils de coordination relatifs aux projets [§ 6 (3)], où la citoyenneté et l'administration devront être représentées ; un modèle de règlement interne pour ces conseils de coordination est joint en annexe aux statuts.

Les interviewés ont à plusieurs reprises souligné, qu'il faut à tout prix éviter le proflage politique et des procès qui ne seraient que des prétextes, ce qui serait contraire à un des objectifs de la participation citoyenne, c'est à dire lutter contre la frustration face à la politique et aux acteurs politiques (p. ex. Wies, Dornbirn, Leogang). Le rôle actif de la politique est selon les interviewés de déclencher des processus, avant la véritable participation et lors des décisions pour ou contre la mise en œuvre des résultats de la participation (p. ex. Trente, Celle Ligure, La Chaux-de-Fonds), mais également savoir écouter les gens pendant les processus (p. ex. Wien, Wies).

Les résultats des interviews avec les employés régionaux, tout comme l'évaluation des interviews municipales ont montré quelle est l'importance du rôle de l'administration pour les processus de participation. Parmi les fonctionnaires régionaux interviewés, 72,9 % considèrent que le *soutien de la part de l'administration* est un facteur important pour la mise en œuvre de processus de participation et la majorité à peine pense que l'expérience et le savoir-faire administratif sont aussi des conditions cadre importantes. Les communes soulignent toutefois aussi les difficultés dans ce domaine. D'une manière générale, les administrations municipales semblent avoir une attitude critique vis-à-vis des processus participatifs de nature délibérative, les raisons étant l'augmentation de la charge de travail, tout comme un certain scepticisme devant l'expertise technique de la citoyenneté et la réalisation des résultats obtenus (p. ex. Erlangen, Hohenweiler). Pour cette raison on considère comme particulièrement important, que les projets de participation citoyenne soient toujours développés en étroite coopération et harmonisés avec l'administration, mais il faudra aussi faire des efforts pour changer la mentalité en matière de participation non seulement auprès de la citoyenneté, mais aussi au niveau de l'administration (p. ex. Erlangen).

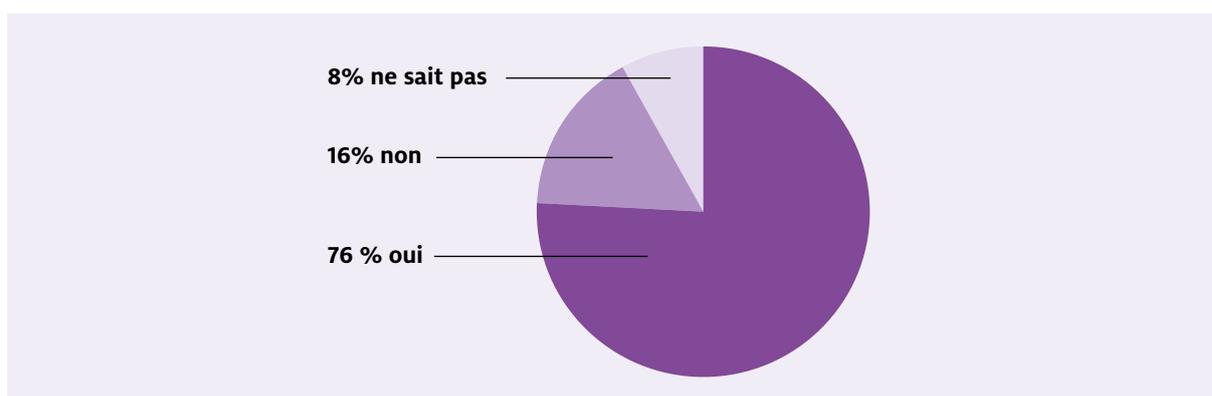
Pour ces raisons, on attribue à la politique et à l'administration un rôle essentiel pour le succès des processus de participation. Les personnes interviewées accordent une importance particulière à la possibilité de réaliser les résultats, tout comme à la transparence de toutes les démarches. Le premier point important qui a été mentionné est la *gestion des attentes*. Les citoyens doivent savoir d'avance ce que signifie leur collaboration et leur participation. On souligne toujours plus souvent, qu'il est également important de communiquer dès le début, que la souveraineté décisionnelle des représentants politique n'est dans la plupart des cas que complétée et non pas remplacée par les processus délibératifs. L'impossibilité de réaliser les résultats élaborés par les citoyens au prix de grands efforts comporte selon les personnes interviewées des frustrations et fait en sorte que ces citoyens ne participeront plus à des processus de participation (p. ex. Herisau, Erlangen).

Pour faire face à ces problèmes, les communes mentionnent des cadres de participation clairement définis (p. ex. Ajdovščina, Maribor, Munderfing, Berne), des petits projets partiels, dont la réalisation est probable et peut se faire en peu de temps (mot-clé : éviter des catalogues de souhaits, Mals/Malles, Wolkersdorf, Köniz, Wies), le recours à des experts, qui peuvent évaluer immédiatement la possibilité de réaliser les résultats (p. ex. Heidelberg, Erlangen), tout comme l'échange de résultats intermédiaires avec les élus, qui peuvent ensuite nommer des conditions supplémentaires pour les résultats des projets (p. ex. Weyarn, Vienne). Si, malgré ces efforts, les résultats des projets devaient s'avérer irréalisables, il est essentiel d'être transparent si des décisions n'ont pas tenu compte des recommandations des citoyens et de fournir une communication exhaustive (p. ex. Vienne, Leogang). A plusieurs reprises on a mentionné que le contact personnel entre la politique et les citoyens tout comme entre l'administration et les citoyens reste très important et que la communication numérique n'est jamais aussi efficace qu'un échange personnel (p. ex. Dornbirn, Maribor).

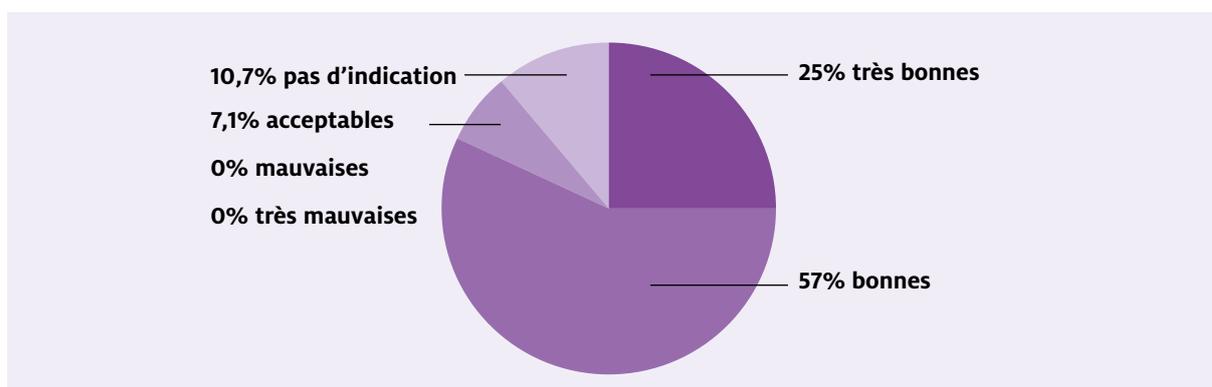
2.5 PARTICIPATION DES JEUNES

Les pages qui suivent contiennent une synthèse des déclarations des personnes interrogées à tous les niveaux, des défis auxquels elles doivent couramment faire face et de la manière dont elles les affrontent. Les partenaires du projet regroupent sous le terme de « jeunes » les personnes âgées de 14 à 25 ans. Les fiches de synthèse jointes en annexe présentent une série d'exemples innovants de méthodes de participation des jeunes fonctionnant particulièrement bien. La participation des jeunes est souvent encouragée par des processus spécifiques ciblés sur leur groupe d'âge. C'est un fait que l'on observe à travers un bon nombre des données recueillies, mais cela ne signifie pas non plus qu'une bonne participation des jeunes passe nécessairement par ces processus spécifiques. Les processus participatifs sont la plupart du temps ouverts au grand public, y compris aux jeunes, et peuvent donc parfaitement bien les impliquer. Comme c'était le cas pour les mécanismes participatifs généraux, la participation des jeunes est un terme générique pouvant revêtir plusieurs significations en fonction du contexte. Nous exposerons donc ici les différentes approches institutionnelles pour la participation des jeunes adoptées par les communes qui ont mis en place des pratiques innovantes de participation citoyenne dans les processus décisionnels locaux.

Graphique 7^o : Est-ce qu'il y a eu au cours des cinq dernières années des processus participatifs, qui avaient en particulier comme objectif la participation des jeunes adultes (14-25 ans) ?



Graphique 8 : le niveau régional : Comment jugez-vous les expériences avec les processus participatifs pour les jeunes adultes ?



Les réponses au questionnaire montrent, que certains éléments de la participation des jeunes sont déjà utilisés dans de vastes régions de la région alpine (voir graphique 7). Les fonctionnaires du niveau régional ont une opinion très positive de l'expérience avec des processus pour les jeunes adultes (voir graphique 8).

Les communes, qui ont été examinées comme bon exemple des méthodes participatives innovantes, possèdent également de nombreuses expériences avec la participation des jeunes. Contrairement aux processus de participation

9 Les graphiques 7 et 8 montrent les réponses des représentants fédéraux et régionaux ainsi que de la Slovénie et du Liechtenstein grâce aux questionnaires.

généraux, les interviewés indiquent parmi les objectifs de la participation des jeunes moins la participation politique, la légitimation ou la recherche d'un consensus, mais davantage la possibilité de participer à l'aménagement de leur espace vital, l'identification avec cet espace et la culture politique (p. ex. Gland, Altdorf).

2.5.1 Mobilisation et prise de contact

Comme mentionné dans le chapitre 2.4.6, les jeunes et les jeunes adultes sont considérés comme un groupe particulièrement difficile à atteindre pour les processus de participation généraux, à motiver et mobiliser au prix de grands efforts, malgré l'importance de leur participation (p. ex. Erlangen, Hohenweiler, Ajdovščina). En particulier les jeunes, qui ne s'engagent pas ailleurs, par exemple dans la vie associative, sont très difficiles à atteindre par les communes (p. ex. Zell am Ziller). Comme pour d'autres groupes sociaux difficiles à atteindre, les communes soulignent qu'avec les jeunes adultes il est important de trouver des méthodes innovantes de prise de contact, qui respectent les modes de vie de ces groupes (p. ex. Maribor, Heidelberg, Berne, Herisau). L'utilisation de facteurs de multiplication, la confiance et les représentant(e)s de leurs intérêts semblent dans ce cas avoir un rôle essentiel. Dans ce contexte les communes mentionnent le plus fréquemment l'école, qui occupe une part importante dans la vie des jeunes adultes (p. ex. Dornbirn, Vienne, Filderstadt). D'autres facteurs de multiplication peuvent être trouvés dans des activités de loisir, dans les associations, dans le bénévolat, même si dans ce domaine, le risque est comme mentionné auparavant, d'attirer uniquement les jeunes et jeunes adultes qui sont de toute manière actifs dans ces domaines (p. ex. Leogang, Wolkersdorf). D'autres multiplicateurs sont les assistants sociaux, les éducateurs et d'autres jeunes déjà engagés. Les expériences des communes montrent, que la prise de contact avec les jeunes par les biais traditionnels, comme l'envoi de courrier ou d'un bulletin municipal, ne fonctionne pas. Pour atteindre les jeunes adultes, on a besoin d'invitations créatives, qui attirent leur attention, et qui sont transmises par les voies de communication de cette catégorie d'âge (p. ex. Hohenweiler, Dornbirn, Filderstadt). Ces communications changent rapidement dans l'époque du numérique et même à l'intérieur du groupe de 14-25 ans on utilise des moyens de communication différents. Il est essentiel de faire un travail préparatoire ciblé pour la participation des jeunes (p. ex. Dornbirn et Heidelberg). Si possible il faudra utiliser l'expertise de jeunes adultes déjà mobilisés (p. ex. Heidelberg, Mouans-Sartoux).

2.5.2 Définition des thèmes et élaboration du processus

Selon les représentants des communes, l'implication des jeunes dans des processus de participation délibératifs à caractère général pose problème et requiert des efforts substantiels de la part des communes (p. ex. Herisau). À l'inverse, d'autres communes, à savoir Mals/Malles et Gênes, ont souligné l'engagement actif des jeunes adultes dans leurs processus participatifs généraux.

Pour relever ces défis, de nombreuses communes choisissent de créer des processus de participation spéciaux pour les jeunes. Souvent ils ont recours à des organismes de jeunes, qui ont des affinités avec les formats de participation représentative-démocratique, comme les parlements des jeunes ou des conseils municipaux des jeunes, pour que ces organismes représentent la voix des jeunes (p. ex. les parlements des jeunes en Suisse, Filderstadt). Il y a toutefois d'autres communes qui ne considèrent pas ces organismes comme des modèles de participations réussis. Un autre point, qui vaut aussi pour la participation délibérative générale, mais qui est appliqué également dans le domaine des jeunes, est la sincérité des processus. La participation des jeunes poursuit entre autres l'objectif de la formation d'une culture politique, et pour cette raison il faut à tout prix éviter des processus fictifs motivés politiquement, pour prévenir dès le plus jeune âge la frustration politique (p. ex. Mals/Malles, Heidelberg, Dornbirn).

Une tendance importante se dégage dans les thèmes qui s'occupent de la participation des jeunes. Puisque l'expérience enseigne que les jeunes sont plus facilement motivés par des thèmes qui concernent leurs intérêts immédiats (p. ex. Vienne, Herisau), ce qui dans de nombreux cas signifie la création d'activités de loisir (p. ex. Trente, Zell am Ziller), de nombreuses communes ont limité leurs ressources pour les projets avec les jeunes adultes à ce type d'initiatives. Même dans les communes, où les formes de participation prévoient l'organisation autonome des jeunes adultes, on traite surtout des projets concernant ces thèmes. (p. ex. Weyarn). L'organisation autonome de la participation des jeunes est selon ces communes liée au développement du sens de responsabilité. Certaines communes rendent les jeunes adultes responsables de la gestion budgétaire de projets de taille plus petite (p. ex. Weyarn, Köniz), ce qui a des effets positifs pour motiver les jeunes adultes pour les processus de participation (p. ex. Lausanne).

Les communes considèrent comme particulièrement importante la limitation dans le temps des différents projets, et la mise en œuvre rapide dans le domaine des jeunes. D'un côté, cette rapidité permet de prévenir la perte d'intérêt de la part des jeunes pour le déroulement du processus et de l'autre, étant donné que le monde vécu des jeunes adultes change si vite, il y a le risque que plus tard la mise en œuvre des résultats pourrait ne plus être importante pour les jeunes concernés (p. ex. Dornbirn, Wien, Échirrolles). Toutefois le succès et la mise en œuvre de leurs résultats motivent les jeunes à continuer à participer (p. ex. Wolkersdorf).

INFOBOX 15 : PARTICIPATION DES JEUNES – RÉSEAUX ET ORGANISATIONS

Europe

Commission européenne - Jeunesse https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/civil-society_en

Région alpine

CIPRA - Vivre dans les Alpes <http://www.cipra.org/en/youth>
Rapport sur la participation des jeunes dans les Alpes www.cipra.org/en/youth/youthbrochure.pdf/inline-download

Autriche

Aménagement du territoire et politique régionale en Basse-Autriche - Mise au point de la jeunesse <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=375>

ARGE participation <http://www.jugendbeteiligung.at/>

Service de jeunesse du Burgenland <http://www.ljr.at/workshops-projekte/deine-gemeinde-jungaktivinnovativ/>

JAM - Jugend Arbeit Mobil <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/>

Portail Jeunesse du Tyrol <https://www.mei-infoeck.at/>

aktivwerden.at <http://aktivwerden.at/>

Le futur dans ta commune <https://jugendvorort.org/>

Pistes Jeunesse <http://www.jugendwegweiser.at/>

Suisse

Politique de l'enfance et de la jeunesse Suisse <https://www.kinderjugendpolitik.ch/>

L'Association faitière suisse pour l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert DOJ / AFAJ <http://www.doj.ch/>

infoclick.ch – Soutien enfants et jeunesse Suisse <https://www.infoclick.ch/schweiz/>

easyvote <https://www.easyvote.ch/de/home/>

Italie

Association faitière des jeunes du Tyrol du Sud <http://www.jugendring.it/>

trentogiovani.it <http://www.trentogiovani.it/>

France

anacej - association nationale des conseils d'enfants et de jeunes <http://anacej.asso.fr/>

ProVox <http://provox-jeunesse.fr/>

Liechtenstein

aha Liechtenstein <http://www.aha.li/>

Participation de la jeunesse Liechtenstein <https://www.jubel.li/>

Slovénie

Conseil des jeunes Slovénie <http://mss.si/>

Réseau MaMa <http://www.mreza-mama.si/>

L'association faitière des associations étudiantes <http://www.skis-zveza.si/>

Organisation étudiante de la Slovénie	http://www.studentska-org.si/
Allemagne	
Centre de services participation des jeunes	https://www.servicestelle-jugendbeteiligung.de/
Association faitière des jeunes de la Bavière	https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html
Centre régional pour l'éducation politique du Bade-Wurtemberg	https://www.lpb-bw.de/jugendbeteiligung_jugendpolitik.html
Réseau fédéral participation des enfants et de la jeunesse	https://www.dkhw.de/ueber-uns/buendnisse/bundesnetzwerk-kinder-und-jugendbeteiligung/

2.5.3 Continuité et durabilité

D'une manière générale on peut affirmer que pour le travail avec les jeunes dans les communes, la vitesse du changement du monde vécu des jeunes adultes représente un défi particulier, car les domaines d'intérêts des jeunes changent en continu et le changement générationnel dans les groupes cibles est rapide (p. ex. Teufen, Hohenweiler). Les communes ont constaté que les jeunes adultes s'engagent souvent dans des groupes d'amis ou des bandes et utilisent ainsi les processus participatifs de manière positive comme moyen de rassemblement social (p. ex. Lausanne). Toutefois cela peut signifier qu'une grande partie des jeunes engagés partent en même temps (p. ex. Zell am Ziller). Afin d'assurer le succès de la participation des jeunes, les communes proposent de compenser les changements rapides de la vie des jeunes avec la continuité institutionnelle dans le domaine des jeunes (p. ex. Ajdovščina). Cette continuité peut avoir des effets très positifs pour le succès de la motivation et de la mobilisation des jeunes adultes (p. ex. Dornbirn). Dans ce cas également, la volonté politique est essentielle, par exemple pour la mise à disposition des ressources financières nécessaires, ou pour la création d'emplois pour les jeunes (p. ex. Gênes).

Les communes indiquent qu'une bonne participation des jeunes peut également porter à une identification positive avec la commune, ce qui peut dans le meilleur des cas, avoir des effets positifs sur l'exode ou le vieillissement de la population dans des communes plus petite (p. ex. Moosburg, Hohenweiler).

Les résultats montrent enfin que bon nombre des communes ont sérieusement pris en considération différentes manières d'impliquer les jeunes dans les processus de prise de décision politique. Il semble qu'il existe toutefois une importante marge d'amélioration, en particulier dans les domaines qui vont au-delà des thèmes spécifiques aux jeunes.

INFOBOX 16

ORIENTATIONS, CONTEXTES ET PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA PARTICIPATION DES JEUNES

Pour les processus généraux de démocratie participative, certaines communes ont développé des orientations de participation en tant qu'outils permettant de contribuer à la continuité. Mais il existe aussi des lignes directrices connexes et des principes généraux concernant la participation des jeunes aux différents niveaux de gouvernement. Cet encadré fournit quelques informations sur les contextes et les outils de pilotage des processus participatifs incluant les jeunes.

- Le Land de la **Basse-Autriche** a (en plus de son manuel pour la participation citoyenne) également mis au point des orientations sur la façon d'impliquer les jeunes dans la planification structurelle de ses communes, basées sur les expériences positives réalisées dans certaines communes dont Wolkersdorf (<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=382>). cf. également la fiche de synthèse « rénovation urbaine ».
- La **province autonome de Trente** régit sa politique jeunesse en suivant l'orientation qui consiste à promouvoir et renforcer l'ensemble de son territoire à travers le développement de politiques en faveur des jeunes et des jeunes adultes, ainsi que le dialogue entre la jeunesse et les acteurs institutionnels. Dans plusieurs exemples spécifiques, il s'agit d'initiatives structurées comme dans le cas des *piani di zona* (plans de zone), basés sur l'échange et le dialogue entre les représentants municipaux, les ONG et le grand public (http://www.politichegiovani.provincia.tn.it/vetrina/piani_zona/).



- En **Bavière**, la politique en faveur de l'emploi des jeunes a développé des standards de qualité pour que les processus de participation des jeunes n'aboutissent pas à de la frustration (<https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>).
- En **Suisse**, le *Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände/Conseil des Activités de Jeunesse* fournit un recueil de procédures prêtes à l'emploi pour favoriser et encadrer la participation des jeunes (http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendpolitik/_heft_jugendbeteiligung_dt.pdf).
- Les statuts municipaux de la ville de **Mals/Malles** prévoit des formes ouvertes ou parlementaires de participation des jeunes pour prendre en compte les préoccupations de ce groupe d'âge (article 33).
- À **Gênes**, les points d'accueil *Informagiovani* offre un cadre pour la réalisation d'une multitude de projets de participation des jeunes visant à construire un réseau de jeunes adultes pour les mettre en relation avec les institutions et les acteurs dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle (<http://www.genovagiovani6tu.comune.genova.it>).
- La commune de **Maribor** a adopté une initiative pluriannuelle d'intérêt public dans le secteur jeunesse afin de préciser les détails de la coopération à l'échelon local entre les décideurs et les jeunes dans les domaines concernant la jeunesse (Programme local pour les jeunes dans la commune de Maribor pour la période 2016-2021, <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=28095>).

INFOBOX 17

L'EXEMPLE DE DORNBIRN



Dornbirn est un cas exemplaire du point de vue de la continuité et de l'effet positif que celle-ci a eu sur la participation des jeunes. Le prix pour la démocratie 2014 du Parlement autrichien en est un témoignage. Dornbirn réalise depuis de nombreuses années différents processus de participation des jeunes, comme les « rencontres des délégués des classes scolaires », le « café des générations » et contribue de manière active à la « longue nuit de la participation ». Dornbirn est également un exemple de bonne pratique pour l'élaboration du site internet des démarches et de la documentation des processus de participation des jeunes.

Les mots clés qui caractérisent le modèle de la participation des jeunes, basé sur une décision du Conseil de la ville de Dornbirn en 1998, sont : (a) *accès libre* pour les jeunes indépendamment de leur niveau de formation et appartenance sociale ; (b) *contacter activement* différents groupes cible ; (c) *dialogue* avec le niveau administratif et politique ; (d) création d'une *infrastructure* appropriée et indépendante ; (e) travail continu de relations publiques et formation d'opinion dans la société ; (f) *un travail axé sur les projets*, qui tient compte des différentes propositions et des préoccupations des jeunes.

2.6 INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES ET LISTE DES RÉFÉRENCES

Ce chapitre vise à permettre aux lecteurs qui le souhaiteront d'approfondir le sujet et d'obtenir des informations plus détaillées. On y trouvera la liste des sites Internet des administrations régionales consacrés à la participation citoyenne, les orientations pour les processus participatifs au niveau municipal qui ont été mentionnées dans les questionnaires et lors des interviews, ainsi que des ouvrages de référence dont il a été fait mention tout au long de ce rapport. Le tableau 1 et les infobox 12 et 15 reportent déjà la liste des adresses Internet des communes interviewées ainsi qu'une sélection des réseaux participatifs et des banques de données. À la suite de ce chapitre, six fiches de synthèse permettront d'aborder dans le détail douze exemples spécifiques de bonnes pratiques de méthodes de participation citoyenne innovantes, mises en œuvre dans la région alpine.

Cette liste fournit des exemples de règlements, orientations ou chartes de participation ayant institutionnalisé la participation citoyenne à l'échelon municipal.

Bureaux régionaux pour la participation	
AT - Burgenland	Landesamtsdirektion Generalsekretariat - Recht/Hauptreferat Verfassungsdienst
AT - Carinthie	Orts- und Regionalentwicklung und kommunales Bauen in der Abteilung 3, AKL https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung
AT - Basse-Autriche	Dorf- und Stadterneuerung in der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/Raumordnung.html und http://www.noe.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Kontakt_zur_Landesverwaltung.html
AT - Haute-Autriche	Oberösterreichische Zukunftsakademie http://www.ooe-zukunftsakademie.at/
AT - Salzburg	(1) Landesmedienzentrum bzgl. landesweiter Bürgerräte https://www.salzburg.gv.at/presse/landes-medienzentrum (2) Abt. Natur- und Umweltschutz, Gewerbe bzgl. lokaler und regional Bürgerbeteiligung im Sinne der Agenda 21 https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/205.aspx
AT - Styrie	Land Steiermark, Abteilung 17 Landes- und Gemeindeentwicklung, Referat für Landesplanung und Regionalentwicklung http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11704789/75775473
AT - Tyrol	Geschäftsstelle für Dorferneuerung, LA 21 Leitstelle https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrар/dorferneuerung-tirol/
AT - Vorarlberg	Büro für Zukunftsfragen http://www.vorarlberg.at/zukunft/
CH - Canton de Bâle-Campagne	Abteilung "Politische Rechte" https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte
CH - Uri	Amt für Kultur und Sport, Abteilung Kulturförderung und Jugendarbeit http://www.ur.ch/de/verwaltung/verwaltungorg/?amt_id=866
CH - Thurgovie	Staatskanzlei, Departement für Inneres und Volkswirtschaft https://div.tg.ch/
CH - Glaris	Staatskanzlei des Kantons Glarus http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d41/f42.cfm
CH - Tessin	Ente regionale di sviluppo http://www.ers-bv.ch/
CH - Neuchâtel	Département de l'éducation e de la famille Service de protection de l'adulte et de la jeunesse Bureau du Délégué à la jeunesse http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/accueil.aspx
CH - Genève	Chancellerie d'État http://www.ge.ch/chancellerie/
CH - Vaud	Promotion et soutien aux activites de jeunesse http://www.vd.ch/themes/vie-privee/enfance-et-jeunesse/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/
DE - Bade-Wuerttemberg	Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/ und https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/

IT – Province autonome de Trente	Autorità per la partecipazione locale https://apl.provincia.tn.it/
Liechtenstein	Liechtenstein Institut http://www.liechtenstein-institut.li/
Slovénie	Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem, Ministrstvo Za Javno Upravo http://www.mju.gov.si/en/about_the_ministry/organization/

Chartes et dispositions spécifiques sur la participation

Cette liste fournit des exemples de dispositions spécifiques, de lignes directrices ou de chartes de participation qui ont institutionnalisé la participation citoyenne au niveau local :

AT - Dornbirn	https://www.dornbirn.at/leben-in-dornbirn/buergerbeteiligung/neues-leitbild-zusammenleben/
AT - Munderfing	http://www.munderfing.at/zukunftsprofil-munderfing
AT - Vienne	https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/leitbilder/
CH - Berne	http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten
CH - Ville de la Chaux de Fonds	http://www.urbaine.ch/projets/detail/project/vision-la-chaux-de-fonds-2030/
DE - Weyarn	http://www.weyarn.de/arbeitskreise.htm
DE - Erlangen	https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabid-1813/4041_read-32671/
DE - Filderstadt	http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Spielregeln.html http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Handbuch+Buergerbeteiligung.html
DE - Heidelberg	http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html
FR - Mouans Sartoux	http://mouans-sartoux.net/association2/charte-vie-associative
FR - Ville d'Échirolles	http://www.echirolles.fr/la-ville/participation-citoyenne/charte-de-la-participation
IT - Gênes	http://www.comune.genova.it/patti_di_collaborazione
IT - Trente	http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni

Bibliographie

Alber Elisabeth, „Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs“, in: Alber Elisabeth/Trettel Martina (Hrsg.), *Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele*, Bozen, Eurac Research book, 2015, 15-30.

Alber Elisabeth/Trettel Martina (Hrsg.), *Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele*, Eurac Research Book, Bozen, 2015. (online abrufbar unter <http://www.eurac.edu/de/research/autonomies/sfereg/publications/pages/publicationdetails.aspx?pubId=0103533&pubType=Q>) [in italiano: Alber Elisabeth/Trettel Martina (a cura di), *Partecipazione e democrazia partecipativa nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: riflessioni ed esempi*, Bolzano, Eurac Research Book, 2015].

Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), *Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, Nomos, 2014.

Alber Elisabeth/Kreß Annika, „Theorie und Praxis partizipativer Demokratie in den Gemeinden der Europaregion

Tirol-Südtirol-Trentino“, in: Engl Alice et al., *Politika – Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen, Raetia Edition, 2016, 245-259.

Berka Walter, *Lehrbuch Verfassungsrecht*, Wien, Springer, 2008.

Bußjäger Peter, „Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Ein Blick auf Essentialen und Realien der Jurisdiktionen im Alpenraum“, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2010, 379-388.

Bußjäger Peter, „Jüngste Reformen kommunaler Trägerstrukturen im europäischen Vergleich“, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 478-484.

Engl Alice et al. (Hrsg.), *Politika 2016 – Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen, Raetia Edition, 2016.

Große-Hüttmann Martin, „Sozialkapital, regionale Identität und Demokratie im Alpenraum – Perspektiven der Forschung“, in Bußjäger Peter/Woelk Jens (Hrsg.), *Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt*, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 77-89.

Harrison Owen, *Open Space Technology. A User's Guide*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2008.

Haug Volker M., „Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich“, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2012*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2012, 153-168.

Landwehr Claudia, „Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation“, in Lembcke W. Oliver et al. (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Wiesbaden, Springer Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, 355-385.

Nanz Patrizia/Fritsche Miriam, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, 2012.

Palermo Francesco, „I poteri ordinamentali dei Länder nei confronti die Comuni in Austria“, Le Regioni Nr. 5/2000, Padua, Il Mulino, 2000, 917-946.

Pernthaler Peter, „Föderalismus im Alpenraum. Konzeption 1980 – Herausforderungen 2008/2009“, in Bußjäger Peter/Woelk Jens (Hrsg.), *Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt*, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 33-38.

Rütimann Patricia M. Schiess, *Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts*, Arbeitspapiere Liechtenstein Institut Nr. 50, 2015 (http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LIAP_050.pdf)

Seidendorf Stefan, „Die Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0“, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2016*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2016, 301-321.

Stadt Wien MA 19 (Hrsg.), *Praxisbuch Partizipation - Gemeinsam die Stadt entwickeln*, Wien, 2012 (<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>)

Stahl Gerhard/Degen Manfred, „Kommunen in der europäischen Wirtschaftsregierung – Objekte oder Akteure?“, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 485-494.

Steger Christian O., „Vergleich der Ebenen: Vertrauen in die Gemeinden“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), *Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, Nomos, 2014, 161-174.

Trettel Martina/Klotz Greta, *Bürger/innenbeteiligung – Ein praktischer Leitfaden für die Gemeinden in Südtirol*, POP! Paths of Participation Projekt, Bozen, Eurac Research, 2015.

Woelk Jens, „Italien: auf der ständigen Suche nach Gleichgewicht“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), *Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, Nomos, 2014, 105-128.

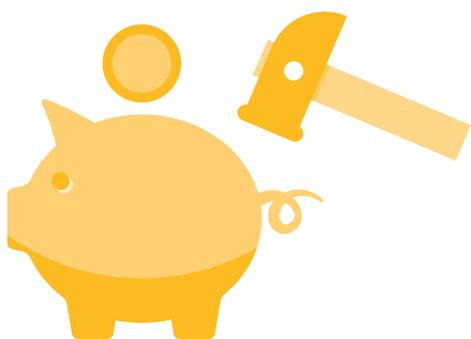
2.7 FICHES DE SYNTHÈSE DE PRATIQUES INNOVANTES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA RÉGION ALPINE

En conclusion de l'analyse comparative de l'analyse comparative, l'équipe de recherche a résumé les résultats dans six fiches de synthèse présentant des exemples innovants de pratiques participatives rencontrés au cours de la partie empirique de l'analyse.

Chaque fiche réunit deux exemples de pratiques sélectionnées parmi celles qui ont été citées dans les questionnaires distribués au niveau *régional* et mentionnées par les administrateurs et représentants interviewés au niveau *local*.

Les destinataires de ces fiches sont essentiellement les responsables politiques et décideurs désireux d'introduire un mécanisme de participation sur leur territoire ou dans leur commune. La structure des fiches reflète cet objectif. Un responsable politique intéressé pourra consulter les pratiques participatives dans le domaine politique qui l'intéresse, ou lire les fiches de manière transversale en se concentrant sur les pratiques réussies mises en place dans un territoire ou une commune de même taille.

Chaque fiche s'articule autour de quatre questions : **Où ? Quelle méthode ? Pourquoi ? Et comment ?**



RÉNOVATION URBAINE

Les décisions en matière de développement urbain sont complexes et techniques ; il est malgré tout possible de créer de nouveaux environnements urbains en encourageant la construction d'une communauté (*community building*).



"PARTECIP@"



OÙ ?

Quartier centre-est de la ville de Gênes, Ligurie (Italie)
environ 89 300 d'habitants (2015)

QUELLE
MÉTHODE ?

E-démocratie et
rénovation urbaine.

POUR-
QUOI ?

L'objectif était d'impliquer les
habitants dans l'aménagement
de leur quartier.

COM-
MENT ?

Les phases de la démarche participative :

1. chaque citoyen a pu proposer son projet de renouvellement urbain sur une plateforme en ligne ; 2. la faisabilité des projets a été évaluée par un comité technique mis en place par la municipalité ; 3. les projets recevables ont été soumis au vote hors ligne et sur une plateforme en ligne ; 4. les projets ayant réuni le plus grand nombre de voix ont été réalisés.

Pour plus d'informations :

<http://www.urbancenter.comune.genova.it/group/1576>

ASTUCE : La municipalité a coopéré avec des experts de la démocratie en ligne (association Open Genova).

"HDJ"

JEUNESSE



OÙ ?

Ville de Heidelberg, Bade-Wurtemberg (Allemagne)
environ 156 000 d'habitants (2015)

QUELLE
MÉTHODE ?

E-démocratie
et rénovation urbaine.

POUR-
QUOI ?

L'objectif était d'impliquer de
jeunes adultes dans la rénova-
tion de leur maison des jeunes.

COM-
MENT ?

Dans le cadre d'un événement de lancement, des adolescents et de jeunes adultes ont échangé leurs idées avec des administrateurs locaux et des représentants jeunesse. Les idées recueillies ont été mises en ligne sur la plateforme WhatsApp. Les résultats de la participation en ligne ont été pris en compte dans le concours d'architecture organisé par la suite.

Pour plus d'informations :

<https://hausderjugend-hd.de/beteiligungsverfahren/#abschluss>

ASTUCE : La meilleure méthode pour impliquer de jeunes adultes est d'utiliser leurs réseaux de communication.

Interreg
Alpine Space



GaYA 
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

PLANIFICATION URBAINE

La planification urbaine participative permet aux citoyennes et citoyens d'agir en tant qu'agents du changement en façonnant leur ville en fonction de leurs besoins individuels et collectifs.



"MY WO DO + 24"

JEUNESSE



OÙ ?

Commune de Wolkersdorf, Basse-Autriche (Autriche)
environ 7 000 d'habitants (2016)

QUELLE
MÉTHODE ?

Participation des jeunes et
planification urbaine

POUR-
QUOI ?

L'objectif était d'impliquer les
jeunes dans la planification de
l'utilisation de l'espace communal.

COM-
MENT ?

Les phases de la démarche participative :

1. munis d'un « kit de démarrage de la participation », les participants ont collecté leurs idées en matière d'utilisation de l'espace à l'aide d'images et de symboles ; 2. ils ont ensuite été répartis en petits groupes pour approfondir les résultats de la phase précédente ; 3. le processus s'est conclu par une discussion générale sur les résultats du processus de participation des jeunes et sur l'élaboration d'actions communes.

ASTUCE : Une discussion multigénérationnelle à la fin du processus est un bon instrument de suivi.

Pour plus d'informations :

<http://www.stadt-umland.at/themen/beteiligung/mywodo-24.html>

"MÉTAMORPHOSE"



OÙ ?

5 districts urbains de la ville de Lausanne, Canton de Vaud (Suisse)
environ 135 600 d'habitants (2015)

QUELLE
MÉTHODE ?

Participation citoyenne dans le
cadre de la planification urbaine
(2008-2016)

POUR-
QUOI ?

L'objectif était d'accompagner
chaque étape du projet de
développement urbain par des
démarches participatives.

COM-
MENT ?

Le processus participatif a été lancé en 2008 en envisageant plusieurs formes de démocratie participative : information, consultation, négociation, concertation en vue d'une co-construction à chaque étape du projet de développement urbain. La démarche a fait appel à différentes méthodes : collecte d'idées, concours d'aménagement urbain, tables rondes, consultations publiques et ateliers. La participation a porté sur différents domaines de la vie citoyenne dans la ville (mobilité, utilisation des espaces publics, environnement, réaménagement des espaces verts et création d'équipements sportifs).

ASTUCE : La municipalité a collaboré avec l'association indépendante « Oui, Lausanne Avance ! » (OLA) et avec des experts en urbanisme.

Pour plus d'informations :

<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose/demarche-participative.html>

Interreg
Alpine Space



GaYA 
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

DÉPENSES PUBLIQUES

Les citoyens peuvent être impliqués activement dans les décisions budgétaires municipales ou régionales qui affectent leur vie, pour contribuer à renforcer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques.



“BÜRGERHAUSHALT MALS”



OÙ ?

Commune de Mals/Malles, Province autonome de Bolzano/Bozen-Haut-Adige (Italie), environ 5 100 d'habitants (2016)

QUELLE MÉTHODE ?

Budget participatif, e-démocratie et Conseil citoyen

POUR-QUOI ?

L'objectif était de permettre aux citoyens de décider de l'affectation d'une partie du budget municipal.

COMMENT ?

Les phases de la démarche participative :

1. chaque participant peut proposer un maximum de trois projets budgétaires ou d'économies ; 2. la municipalité vérifie la faisabilité (légale, technique et financière) des projets avec un Conseil composé de 15 citoyens tirés au sort ; 3. les projets recevables sont publiés et soumis à un vote en ligne ; 4. les projets qui ont reçu le plus de voix sont mis en œuvre par les institutions politiques de la commune.

Pour plus d'informations :
<http://www.gemeinde.mals.bz.it>

ASTUCE : L'implication citoyenne dans la procédure d'évaluation permet d'obtenir un consensus encore plus large lors du résultat final.

BUDGET PARTICIPATIF À MARIBOR



OÙ ?

District municipal de Radvanje, Ville de Maribor (Slovénie) environ 95 500 d'habitants (2016)

QUELLE MÉTHODE ?

Projet pilote de budget participatif

POUR-QUOI ?

L'objectif était de rendre la politique de dépenses publiques plus transparente en impliquant directement des citoyens.

COMMENT ?

Les citoyens ont pu co-décider de l'affectation de plus de 20 % du budget de la municipalité réparti entre différents quartiers de la commune. Chaque citoyen a proposé un projet et a donné sa voix à cinq projets maximum. Les projets ayant reçu le plus grand nombre de voix ont été soumis à un contrôle de faisabilité par la municipalité et vont être réalisés.

Pour plus d'informations :
<http://mariborpp.si/>

ASTUCE : L'implication des citoyens dans les décisions budgétaires permet de leur redonner confiance dans les institutions politique tout en renforçant la transparence générale.

ENVIRONNEMENT

La participation citoyenne est essentielle pour l'élaboration et la réalisation de politiques environnementales soutenables, les citoyens étant les premiers agents de la mise en œuvre de ces politiques.



“ENERGIEWENDE”



OÙ ?

Commune de Weyarn, État libre de Bavière (Allemagne)
environ 3 700 d'habitants (2016)

QUELLE
MÉTHODE ?

Groupe de
travail citoyen

POUR-
QUOI ?

L'objectif était d'impliquer les citoyens
dans le développement énergétique de
la commune.

COM-
MENT ?

La municipalité a lancé ce processus articulé en plusieurs étapes en organisant un atelier participatif (*Energiewerkstatt*) sur des thématiques environnementales. Ces ateliers ont abouti entre autres à la formation d'un groupe de travail citoyen pour réaliser d'ici 2025 la transition vers les énergies renouvelables. Le groupe de travail a ensuite organisé de sa propre initiative des ateliers citoyens et a recueilli des informations sur les comportements énergétiques à l'aide de questionnaires.

Pour plus d'informations :
<https://www.energiewende-weyarn.de/>

ASTUCE : L'implication des citoyens à différents stades de participation favorise le sens collectif des responsabilités tout en profitant des savoir-faire existants dans la commune.

“BEKO”



OÙ ?

Etat du Bade-Wurtemberg (Allemagne)
environ 10,8 million d'habitants (2015)

QUELLE
MÉTHODE ?

E-démocratie, tables rondes et
Conseil citoyens

POUR-
QUOI ?

L'objectif était l'élaboration
d'un concept énergétique
régional consensuel.

COM-
MENT ?

100 citoyens ont été sélectionnés par tirage au sort pour participer à quatre tables rondes (une dans chaque district régional) consacrées à l'approvisionnement énergétique, aux ménages et aux transports. Parallèlement, des associations et acteurs régionaux ont aussi participé à des panels de discussion. Dans un deuxième temps, des citoyens et des acteurs désignés par chaque table ronde se sont rencontrés dans le cadre de « sessions de réflexion » pour développer des recommandations politiques à l'attention du gouvernement régional. Les citoyens ont aussi pu donner leur avis sur l'élaboration du concept énergétique régional sur une plateforme en ligne.

Pour plus d'informations :
<https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de>

ASTUCE : La région a bénéficié du support scientifique de l'université de Stuttgart, qui a collecté des données d'évaluation par le biais de questionnaires et d'interviews.

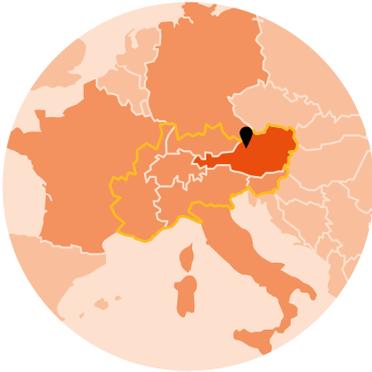
POLITIQUE DE LA JEUNESSE

Les jeunes savent mieux comment élaborer les politiques qui les affectent directement.



“YOUTH REGION – JUGEND IN DER TRAUNSTEINREGION”

JEUNESSE



OÙ ?

Région de Traunstein, Haute-Autriche (Autriche)
environ 46 000 d'habitants

QUELLE MÉTHODE ?

Conseils de jeunes et « cafés jeunesse »

POUR-QUOI ?

L'objectif était de permettre à des jeunes de participer activement au développement de projets et de politiques municipales et territoriales.

COMMENT ?

Les municipalités du consortium de Traunstein ont mis en place des Conseils de jeunes pour traiter de thématiques spécifiques choisis par les jeunes eux-mêmes. Leurs membres ont été tirés au sort parmi les jeunes inscrits au registre des résidents. Les Conseils utilisent la méthode de concertation dite de la « facilitation dynamique ». Les résultats sont ensuite présentés en public et discutés dans des « cafés jeunesse ». Un « groupe de résonance » accompagne l'ensemble du processus de participation en offrant un support professionnel et financier aux municipalités engagées dans la démarche.

Pour plus d'informations :
<http://www.youthregion.at/timetable.html>

ASTUCE : La participation et l'implication des jeunes permettent aux décideurs politiques de se faire une idée de leurs réelles préoccupations.

“RENDERING TRENTO GIOVANI”

JEUNESSE



OÙ ?

Ville de Trente, Province autonome de Trente (Italie)
environ 117 300 d'habitants (2016)

QUELLE MÉTHODE ?

Processus de participation jeunesse multi-phases

POUR-QUOI ?

L'objectif du processus de participation était d'impliquer les jeunes dans le développement du schéma de politique jeunesse 2017-2020 de la municipalité, en garantissant la conformité avec les besoins actuels.

COMMENT ?

Les phases de la participation :
1. dans une première étape consacrée au partage d'opinions, les jeunes ont exprimé leur idées, leurs visions et leurs besoins pour l'avenir ;
2. les points recueillis ont été analysés et regroupés en quatre grandes catégories (emploi, culture, participation et inclusion) ;
3. des groupes de réflexion composés de jeunes, d'agents administratifs et d'associations ont priorisé les résultats généraux ;
4. les lignes de conduite dégagées seront soumises au processus d'approbation institutionnel.

Pour plus d'informations :
<http://www.trentogiovani.it>

ASTUCE : La valeur ajoutée des processus participatifs pour l'élaboration de politiques, réside dans l'inclusion de ceux qui en sont directement touchés.

MOBILITÉ

Mise en place d'une politique consensuelle des transports grâce à la participation citoyenne, en cherchant des solutions durables aux questions de mobilité.



"STEP 2025" PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS



Pour plus d'informations :
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/index.html>

OÙ ?

Ville de Vienne (Autriche)
environ 1,8 million d'habitants (2016)

QUELLE
MÉTHODE ?

Conseil citoyen,
forums de quartier,
Cafés citoyens

POUR-
QUOI ?

L'objectif était d'impliquer différents acteurs et les citoyens dans le développement d'un plan de mobilité soutenable.

COM-
MENT ?

Le processus a réuni différents acteurs : un « groupe mobilité » composé d'agents administratifs a collaboré avec des groupes de travail sur différents sujets liés à la mobilité. Les habitants des 23 quartiers de Vienne ont été invités à participer à des « forums de quartier ». Pour finir, un Conseil citoyen a été mis en place pour travailler sur le concept de mobilité. Ses membres ont été tirés au sort parmi les personnes inscrites au registre des résidents. Les 14 premières personnes à avoir répondu ont été désignées. Le Conseil a formulé six messages sur des thèmes liés à la mobilité. Ces messages ont ensuite été discutés dans des « Cafés citoyens ».

ASTUCE : La collaboration étroite entre des agents administratifs, des responsables politiques et la société civile favorise la compréhension mutuelle.

LE MODÈLE BERNOIS



Pour plus d'informations :
<http://www.bve.be.ch>

OÙ ?

Canton de Berne (Suisse)
environ 1 million d'habitants (2015)

QUELLE
MÉTHODE ?

Un modèle de planification participative de projets de mobilité

POUR-
QUOI ?

L'objectif est d'impliquer les citoyens le plus en amont possible dans les processus de planification pour résoudre les conflits potentiels avant la phase d'approbation du projet.

COM-
MENT ?

Selon la devise « Oui à la cohabitation, non à la domination », la population est impliquée de façon précoce dans la planification. Des auditions sont organisées avec des représentants d'associations de riverains. Elles sont suivies d'ateliers et de tables rondes avec les groupes concernés pour permettre de prendre en compte les besoins individuels. Les concepteurs jouent un rôle clé dans cette démarche : en tant qu'experts, ils animent les débats entre les différents groupes d'intérêts.

ASTUCE : Le modèle bernois est une forme de participation citoyenne encadrée par la loi, qui favorise l'acceptation des décisions des dirigeants.

CONCLUSION

Le rapport a mis l'accent sur l'analyse et l'examen de deux facettes centrales de la démocratie participative, à savoir le contexte juridique et institutionnel dans lequel elle s'insère, ainsi que les aspects pratiques et empiriques qui permettent de souligner comment sont développées les procédures participatives et comment ces dernières fonctionnent au sein des processus de prise de décision des collectivités territoriales de la région alpine. Tandis que le premier volet de la recherche était axé sur les sources de droit des différents niveaux de gouvernements, national et régional, la partie empirique s'est attachée à mettre en évidence les pratiques innovantes mises en œuvre à l'échelon local, les chartes de participation et les orientations émises dans ce domaine. Ainsi, elle a entre autre mis en lumière les objectifs ultimes des processus de participation et analysé le rôle des personnalités politiques et des administrations dans la réalisation de projets de participation citoyenne. Chaque partie de la recherche est caractérisée par une méthodologie d'analyse spécifique. En guise de conclusion, afin d'offrir une vision coordonnée des dynamiques qui interviennent dans l'établissement et la mise en œuvre des pratiques de démocratie participative et des initiatives démocratiques innovantes dans les États, les régions et les communes de la région alpine, nous nous proposons de juxtaposer les deux approches.

L'objectif principal du rapport était de fournir une **représentation générale** de la manière dont la participation citoyenne est institutionnalisée dans la région alpine. Il est intéressant de constater que les deux parties de l'analyse comparative ont révélé une tendance commune : d'un point de vue juridique, la clarté du concept de démocratie participative est directement proportionnelle à la proximité entre les autorités et les citoyens. L'analyse empirique va dans le même sens. Les communes sont les instances gouvernementales les plus proches des citoyens et en tant que telles, elles peuvent représenter d'excellentes plateformes pour mettre en place des processus démocratiques innovants, réactifs et efficaces.

En ce qui concerne les **objectifs** qui sous-tendent l'adoption d'instruments de démocratie participative, la recherche a révélé que le but principal poursuivi est d'augmenter le niveau d'implication politique de la population dans les processus de prise de décision. Cette nécessité transcende les frontières politiques et géographiques des États de la région alpine, au point que l'on peut parler d'une exigence transversale et transnationale. De plus, les objectifs naturellement interdépendants des processus de participation sont la légitimation politique, le développement d'une culture participative à travers l'instruction civique, ainsi que des processus de prise de décision plus efficaces, innovants et durables. Les collectivités territoriales de la région alpine partagent en effet le même besoin de réduire le fossé entre les citoyens, en particulier les jeunes, et les décideurs, afin d'améliorer notamment la qualité et la légitimité des décisions. Ainsi, on observe que la mise en œuvre de processus de démocratie participative et le recours à des méthodes délibératives interviennent de manière similaire dans la plupart des territoires alpins analysés. Il convient de rappeler néanmoins que chaque processus participatif, de même que chaque acte réglementaire émis dans ce domaine, est unique dans sa conception et vise des résultats et des objectifs spécifiques.

D'une certaine manière, les conclusions générales de cette recherche s'appliquent également à la participation des jeunes citoyens résidant dans la région alpine. Comparés aux processus de participation généraux, qui visent et incluent bien sûr également les jeunes et les jeunes adultes, les objectifs des processus participatifs spécialement dédiés au renforcement de la participation des jeunes citoyens présentent des différences. Ces derniers sont en effet axés sur leur implication dans des processus de co-création. On remarque également que la réussite des processus de participation impliquant les jeunes dépend de l'enjeu et de la durée globale du processus de participation.

La dimension transnationale et transfrontalière de la démocratie participative, encouragée par un échange de connaissances et d'expériences entre les États de la région alpine, apparaît encore plus clairement si l'on considère la structure des processus participatifs. En effet, l'analyse empirique a montré en particulier le recours dans de nombreux cas à des **méthodes** et à des plannings similaires pour impliquer les citoyens dans les processus de co-décision, comme par exemple : outils de cyberdémocratie, cellule de planification, budget participatif, débat public, conseil des citoyens (connus sous des appellations différentes selon les États) et concertation citoyenne au sein des processus constitutionnels. On remarque également que la flexibilité et la spontanéité qui caractérisent ces méthodes participatives améliorent les possibilités de combinaisons entre elles ou la création de nouvelles méthodes permettant de mieux répondre aux exigences ayant conduit au processus de démocratie participative. L'analyse a permis par ailleurs de révéler que chaque processus est intrinsèquement une expérience « d'apprentissage par la pratique » et ce, même s'ils s'appuient sur le soutien d'organisations non-gouvernementales ou se réfèrent aux expériences fournies par d'autres institutions publiques.

L'analyse conduite ne permet pas d'établir une corrélation forte entre les niveaux de gouvernements, la taille des collectivités territoriales et le succès de la mise en œuvre des processus participatifs. En effet, bien que les cadres juridiques soient plus lacunaires au niveau national qu'à l'échelon subnational, l'analyse empirique montre curieusement que les processus de participation se situent à tous les niveaux de gouvernement, d'une manière remarquable

à l'échelon national, et encore davantage aux niveaux régional et local. Il apparaît par ailleurs que les éléments qui influencent le plus l'issue positive des processus d'innovation démocratique sont la « **culture participative** » d'un territoire donné, ainsi que la volonté des acteurs politiques à s'engager effectivement dans leur mise en œuvre. Il ne fait aucun doute que la décentralisation favorise le pluralisme et la diversification, ce qui facilite l'engagement et la mise en œuvre d'une démocratie participative, en donnant aux collectivités locales la possibilité de structurer leurs procédures de prise de décision d'une manière innovante et inclusive. Toutefois, l'implication des citoyens dans le développement de décisions publiques ne fonctionne que lorsque la dimension participative est déjà profondément ancrée dans la culture politique.

La recherche empirique, et en particulier les questionnaires remplis par les responsables des autorités régionales et nationales, de même que les interviews avec les représentants locaux, a montré qu'il existe, à travers les territoires des Alpes, de **multiples interprétations** de la démocratie participative. En Suisse par exemple, où la culture de la participation est particulièrement développée et ancrée dans le territoire, le recours aux instruments de démocratie participative - tels qu'ils sont entendus ici - est plutôt sporadique. Cela s'explique probablement par la forte influence de la démocratie directe qui imprègne la vie des institutions et des citoyens, ce qui conditionne la manière de concevoir la démocratie et ses innovations. De fait, l'idée-même de la participation coïncide souvent dans les contextes suisses avec les pratiques de démocratie directe. Dans ces conditions, on comprend la difficulté à changer de perspective et à identifier les processus participatifs basés sur des logiques autres que celles d'un référendum ou d'une initiative populaire. Cette même réflexion s'applique également au Liechtenstein.

En outre, l'étude a montré que la **volonté** d'initier des processus de participation provient dans la plupart des cas des autorités politiques et gouvernementales, même si dans d'autres cas, elle doit être attribuée à des citoyens qui ressentent la nécessité d'un débat équitable et argumenté, sur un pied d'égalité avec les décideurs publics. Une fois encore, il convient de souligner à quel point il est crucial pour la réussite des processus de participation que la volonté des instances politiques coïncide avec celle des administrations et des citoyens à s'engager dans des processus participatifs à travers un dialogue continu. À cet égard, les orientations concernant la participation citoyenne de la ville de Heidelberg (Allemagne) parlent à juste titre d'un « dialogue ».

En effet, le succès d'un processus de participation tient essentiellement aux **répercussions** de la phase participative sur la décision finale, et donc dans quelle mesure et de quelle manière la volonté des citoyens telle qu'elle a été exprimée pendant le processus délibératif est finalement prise en considération. Afin de ne pas contrarier les chances de la démocratie participative et de ne pas décevoir les attentes des citoyens impliqués, les autorités publiques doivent s'engager fermement pour tenir compte l'issue du processus participatif au moment de prendre leur décision finale. Si les processus participatifs doivent donc être axés sur les résultats, il importe que les droits et devoirs de toutes les parties prenantes (administrations, politiques et citoyens) soient clairement définis dès le début.

En outre, l'existence d'un **cadre juridique réglementaire** pour la démocratie participative, là où se manifeste une volonté politique forte, peut encourager voire même fortement influencer le succès d'un processus de participation. Un tel cadre établit les règles procédurales à suivre et présentent les méthodes selon lesquelles les citoyens doivent ou peuvent être impliqués dans l'élaboration d'actes législatifs plus transparents. À cet égard, il convient de mentionner l'expérience du Land Vorarlberg (Autriche), qui représente un exemple de **bonne pratique** de démocratie participative. L'approche participative du *Bürgerrat*, largement soutenue par la sphère politique et par la société civile, a été pratiquée pendant plusieurs années avant d'être finalement reconnue d'un point de vue juridique. D'un côté, le *Bürgerrat* a été inséré dans une source de « droit mou » (réglementation gouvernementale) ; de l'autre, il est devenu un pilier de la structure démocratique du *Land* à travers son introduction dans la Constitution subnationale. Dans ce sens, si la présence d'un cadre juridique n'est pas absolument nécessaire pour la réussite des pratiques de démocratie participative, il ne fait aucun doute qu'elle donne la garantie d'une plus grande transparence, de davantage de clarté et représente surtout un gage de continuité pour ces efforts, dont la concrétisation ne dépendrait autrement que des choix des décideurs politiques. À cet égard, il importe de souligner qu'aucune constitution des États de la région alpine ne comporte des normes concernant la démocratie participative. Le fait de doter les pratiques de démocratie participative d'un fondement législatif ou de règles formelles est utile pour éviter le risque qu'elles ne se trouvent limitées à la durée d'un mandat législatif ou à la période pendant laquelle persiste la volonté politique de les mettre en œuvre. Toutefois, force est de constater que la présence de cadres juridiques innovants pour la démocratie participative est plutôt sporadique dans la région alpine. À part quelques exceptions qu'il convient de souligner dans certaines régions italiennes à statut spécial, dans quelques *Länder* autrichiens et dans le débat public français, la situation est à peu près la même partout.

De plus, la comparaison entre la recherche juridique et empirique révèle un autre aspect important concernant les dynamiques de la démocratie participative et ses instruments. En effet, les pratiques de la démocratie participative peuvent être employées et ont été employées pour le développement de **politiques spécifiques**, telles que la planification urbaine, les politiques sociales et environnementales, ainsi que les politiques de dépense. C'est ce qui émerge à la fois du grand nombre de dispositions sur la démocratie participative présentes dans la législation du domaine politique et des réponses fournies lors des interviews.

En conclusion, on peut affirmer que tous les éléments constitutifs des processus de démocratie participative sont interconnectés et interdépendants. Toutes les instances concernées, les procédures et les règles juridiques, mais par-dessus tout la culture politique et la volonté des institutions contribuent ensemble à influencer le rendement institutionnel d'une mise en œuvre réussie de la démocratie participative. Ainsi, la mise en œuvre d'un processus participatif lors de l'adoption de décisions publiques au sein des collectivités territoriales de la région alpine - que ce soit dans le cas d'une action ponctuelle ou d'une intervention structurelle - affecte profondément les dynamiques politiques d'un système juridique ou d'une communauté, et doit donc faire l'objet d'un contrôle attentif et approfondi. Enfin, en ce qui concerne plus précisément la **participation des jeunes adultes**, cette recherche a révélé qu'il reste encore beaucoup à faire pour développer la dimension innovante de la participation des jeunes et que bon nombre des institutions concernées par cette analyse se heurtent souvent aux mêmes difficultés dès lors qu'il s'agit d'introduire des processus participatifs visant spécifiquement les jeunes. Malgré l'existence de nombreux processus politiques visant à impliquer les jeunes, rares sont ceux qui ambitionnent à dépasser les formes classiques de la démocratie représentative (conseils de jeunes, parlements de la jeunesse). Voilà pourquoi les prochains travaux du projet GaYA auront pour but d'offrir des solutions viables pour le renforcement des formes innovantes de participation des jeunes.

ANNEXE – TABLEAU DES LOIS

COUNTRY	CONSTITUTION	LAWS AND REGULATIONS	SUBNATIONAL AUTHORITIES	SUBNATIONAL CONSTITUTIONS	SUBNATIONAL LAWS AND REGULATIONS
DEUTSCHLAND	Artt. 5, 8, 20 c. 1 e 3, Grundgesetz	Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), vom 31. Mai 2013, in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, n. 26, p. 1388 ss.			
		§ 25, § 28, § 74, Verwaltungsverfahrensgesetz			
		§ 3, § 4a, Baugesetzbuch (BauGB)			
		Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung von 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert von Art. 3 Gesetz vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749)			
		§ 9, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung			
		§ 32, § 33, Kreislaufwirtschaftsgesetz			
		§ 47d, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BimSchG)			
		§ 8, § 9, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG), von 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553), zuletzt geändert von Art. 4, Gesetz vom 27. Januar 2017 (BGBl. I S. 114)			

	Bayern	Art. 110, Verfassung des Freistaates Bayern, in der Fassung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-1), zuletzt geändert von Gesetz vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
		Art. 18, art. 60, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO), in der Fassung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796)
		§ 25, Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), vom 23. Dezember 1976 ss.mm.
		Artt. 16 ss., Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLpLG) vom 25. Juni 2012
	Baden-Württemberg	Art. 1, Art. 21, Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert von Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032).
		§ 20, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000
		§ 25, LVwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg
		Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17. Dezember 2013 (GABl. Nr. 2, 2014, S. 22).
FRANCE	Art. 7, Charte de l'environnement	
		Art. 2, loi no. 95-101 del 2 febbraio 1995
		Code de l'environnement, Partie législative, Livre I, Titre II - Article L121-1-A ss.; Articles L122-1 – L122-3-4; Article L123-1-A ss.
		Art. L914-3, Code rural et de la pêche maritime
		Art. L. 103-2, Art. L300-2, Code de l'urbanisme
		Art. R11-4 ss., Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
		Art. L2141-1, Code général des collectivités territoriale
ITALIA	art. 3 co. 2 Cost.; art. 118 co. 4 Cost	

		art. 8 d.lgs. 276/2000 Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)	
		art. 22 d.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti; dibattito pubblico)	
		art. 4 d.lgs 152/2006 (Valutazione impatto ambientale)	
		art. 5, co. 1 d.P.C.m 170/2008 (attuazione di l. 50/1999 Analisi Impatto Legislazione)	
	Liguria	art. 2, co. 2 p.to c; art. 6	artt. 1 e 11 l. r. 38/1998 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)
	Veneto	art. 5; art. 9; art. 22	l. r. 25/1974
			artt. 2,3,10,14 e 15 l. r. 18 febbraio 2016, n. 4 (Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale)
			art. 1 l. r. 61/1985 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio)
	Friuli Venezia Giulia	/	l. r. 2 aprile 2004, n. 12
			art. 4 l. r. n. 43/1990 (Ordinamento nella Regione Friuli - Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale)
	Provincia Autonoma di Trento	/	l. p. 1/2016
			capo V ter l. p. 12/2014 di modifica alla l. p. 3/2006
			art. 5 l. p. 16/2010
	Provincia Autonoma di Bolzano	/	l. p. 23 aprile 2015 n. 3
			art. 14 bis l. p. 13/ 1997 (Legge urbanistica provinciale)
	Lombardia	art. 2 co. 3; art. 8; art. 36	art. 4 l. r. 12/2005 (Legge per il governo del territorio)
	Piemonte	preambolo; art. 2 co. 2; art. 86	l. r. 10/2016
			art. 10 l. r. 40/1998 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione)
	Valle d'Aosta	/	L. r. 29 dicembre 2006, n. 35
LIECHTENSTEIN	Art. 2; Art. 15 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein		
		Art. 9b, Schulgesetz (SchulG) vom 15. Dezember 1971	
		Artt. 87-88, Kinder- und Jugendgesetz (KJG) vom 10. Dezember 2008	
ÖSTERREICH	Art. 11, co. 6 B-VG		

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (§1 BGBl. Nr. 697/1993)			
Pflanzenschutzmittelgesetz (§14 BGBl. I Nr. 10/2011)			
Energie-Infrastrukturgesetz (§3 BGBl. I Nr. 4/2016)			
Immissionsschutzgesetz (§9c BGBl. I Nr. 115/1997)			
Abfallwirtschaftsgesetz (§40 BGBl. I Nr. 102/2002)			
Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents (BGBl. I Nr. 39/2003)			
	Niederösterreich	Art. 25 co. 3 L-VG	Niederösterreich Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl. 6650-0)
			NÖ Elektrizitätswesengesetz (LGBl. 7800-0)
			NÖ Straßengesetz (LGBl. 8500-0)
			NÖ Wald- und Weideservituten-Landesgesetz (LGBl. 6610-0)
	Wien	/	Wiener Abfallwirtschaftsgesetz (LGBl. Nr. 53/1996)
			Wiener Pflanzenschutzmittelgesetz (LGBl. Nr. 18/1990)
	Vorarlberg	Art. 1, co. 4 L-VG	Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten
			LGBl.Nr. 39/1996 Raumordnungsgesetz
			Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt des Land Vorarlberg (LGBl.Nr. 20/2001)
	Burgenland	Art. 68 co. 4 L-VG	LGBl. Nr. 46/1981 - Gesamte Rechtsvorschrift für Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung
			Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz (LGBl. Nr. 46/2012)
			Bgld. Abfallwirtschaftsgesetz (LGBl. Nr. 10/1994)
	Salzburg	Art. 5 co. 5 L-VG	§82 LGBl. Nr. 26/1999
			Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz (LGBl Nr 35/1999)
			Salzburger Einforstungsrechtegesetz (LGBl Nr 74/1986)
			Salzburger Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl. Nr. 1/1973);
			Salzburger Raumordnungsgesetz (LGBl Nr 30/2009)

	Kärnten	/	Kärntner Wald- und Weidenutzungsrechte - Landesgesetz (LGBl. Nr 15/2003)
			Kärntner Umweltplanungsgesetz (LGBl. Nr 52/2004)
			Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl Nr 64/1979)
	Oberösterreich	Art. 58 co. 3 und 4 L-VG	Oberösterreichischer Einforstungsrechtegesetz (LGBl.Nr. 51/2007);
			Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl.Nr. 73/1979)
			Oö. Umweltschutzgesetz (LGBl.Nr. 84/1996)
	Tirol	/	Tiroler Umweltprüfungsgesetz (LGBl. Nr. 34/2005)
	Steiermark	Art. 68 co. 4 L-VG; Art. 78 co. 5 L-VG	LGBl. Nr. 87/1986 - Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volksrechtsgesetz
			Steiermärkisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012 (LGBl. Nr. 87/2012)

SCHWEIZ/ SUISSE/ SVIZZERA	Art. 147 Verf./Cost.		
	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)		
	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)		
	Art. 4 des Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)		
	Art. 19 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)		
	Art. 23i Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)		
	Artt. 6,7,8 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung and Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07)		
	Kanton Appenzell Ausserrhoden Canton Appenzello Esterno Canton Appenzell Rhodes-Extérieures	Artt. 56-57	Art. 14 Gemeindegesetz

Kanton Appenzell Innerrhoden Canton Appenzello Interno Canton Appenzell Rhodes-Intérieures	Art. 1	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh, SR 160.410; Art. 9 del Baugesetz
Kanton Aargau Canton Argovia Canton Argovie	§ 59	§§ 19ff. Gemeindegesetz; Waldgesetz § 15
Kanton Basel-Landschaft Canton Basilea Campagna Canton Bâle-Campagne	§ 151; § 34 ff.; §117	§§ 47 ff. Gemeindegesetz; §4 della Wasserbauverordnung; § 7 Raumplanungs- und Baugesetz; § 27 der Kantonalen Waldverordnung
Kanton Basel-Stadt Canton Basilea Città Canton de Bâle-Ville	§ 66; § 53; § 55	§§ 6 ff. Gemeindegesetz; § 74 della Bau- und Planungsverordnung; § 22 Waldgesetz
Kanton Bern Cantone Berna Canton de Berne	Art. 64	Baugesetz ex Art. 58
		Wasserbaugesetz ex Art. 23
Kanton Freiburg Canton Friburgo Canton Fribourg	Art. 50	
Kanton Genf Canton Ginevra Canton Genève	Art. 110; Art. 134	
Kanton Jura Canton Giura Canton Jura	Art. 117; Art. 46 co. 5	
Kanton Glarus Canton Glarona Canton Glaris	Artt. 1, 61	Art. 28 Gemeindegesetz; Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde vom 6. Mai 1973 I D/21/2
Kanton Graubünden Canton Grigioni Chantun Grischun Canton Grisons	Art. 66	Art. 4 del Raumplanungsgesetz
Kanton Luzern Canton Lucerna Canton Lucerne	§§ 26 e 27	
Kanton Neuenburg Canton Neuchâtel Canton Neuchâtel	/	
Kanton Nidwalden Canton Nidvaldo Canton Nidwald	Art. 73, 52 co. 5	
Kanton Obwalden Canton Obvaldo Canton Obwald	Art. 47	
Kanton Sankt Gallen Canton San Gallo Canton Saint-Gall	Art. 53	
Kanton Schaffhausen Canton Sciaffusa Canton Schaffhouse	Art. 36	Art. 19 Gemeindegesetz
Kanton Solothurn Canton Soletta Canton Soleure	Art. 39	
Kanton Schwyz Canton Svitto Canton Schwyz	/	

	Kanton Tessin Canton Ticino Canton Tessin	Art. 17	Artt. 11 ss. della Legge organica comunale; l'art. 5 della Legge sullo sviluppo territoriale
	Kanton Thurgau Canton Turgovia Canton Thurgovie	/	§5 Gemeindegesetz; § 9 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Uri Canton Uri Canton Uri	Art. 110	Art. 44 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Wallis Canton Vallese Canton Valais	Art. 72; Art. 30 co. 2	
	Kanton Waadt Canton Vaud Canton Vaud	Art. 85	
	Kanton Zug Canton Zugo Canton Zoug	§ 17	§§ 69 ff. Gemeindegesetz
	Kanton Zürich Canton Zurigo Canton Zurich	Art. 86; Art. 39	

SLOVENIJA	Art. 44 Const.		
	Art. 9, Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia		
	Resolution on Legislative Regulation del 2009		
	Art. 46, Rules of Procedure of the National Assembly (PoDZ-1)		
	Artt. 3, 55 c. 3, art. 58, Waters Act (ZV-1), of 22 July 2002, as later modified		
	Artt. 5, 32, 50, 60, Spatial Planning Act (ZPNacrt) del 2007		
	Artt. 13, 26, 34a, 37, 43, 58, Environment Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694, as later modified by Act amending the Environment Protection Act (ZVO-1B) - OJ RS, No. 70/08		
	Art. 2, Cultural Heritage Protection Act (ZVKD-1)		
	Artt. 45, 64, Local Self-Government Act (LSA)		

ISBN 978-88-98857-39-5