

AVIS n°26/2022 DU COMITÉ D'ÉTHIQUE DU PACTE POUR LA DÉMOCRATIE À STRASBOURG

La création d'une Commission Indépendante du Débat Public (CIDP) prévue par la résolution du Conseil Municipal du 3 mai 2021

Conformément au texte de la résolution n° V-2021-672 du Conseil municipal de Strasbourg, le déontologue de la ville a été mandaté, ensemble avec le Conseil de la participation citoyenne, pour constituer un groupe de travail « chargé de doter Strasbourg d'une Commission indépendante du débat public ». Eu égard à son office et conformément aux principes posés par les points 2 et 3 de l'avis n° 4/2019 du Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg quant aux attributions respectives du déontologue de la Ville de Strasbourg et du Comité d'éthique, le déontologue a renvoyé la question à l'instance paritaire que constitue le Comité d'éthique, d'ailleurs plus légitime qu'une instance unipersonnelle pour se prononcer sur cette question.

Les réflexions du Comité d'éthique ont été plus longues que prévu et espéré, ce qui explique le délai dans lequel il répond à la demande d'avis. Il fallait en effet que soient médités par lui les éléments qui lui ont été soumis, en particulier les auditions auxquelles il a procédé (M. Jakubowicz, auteur de la proposition adoptée par le Conseil le 3 mai 2021, des responsables de la participation citoyenne de la Ville de Paris et de la Commission nationale du débat public) et les discussions entre ses membres. De fait, ses certitudes ont évolué et les options ouvertes se sont à la fois enrichies et complexifiées. Il lui est apparu impossible d'émettre un avis tranché sur des questions dont il appartiendra au Conseil municipal lui-même d'y apporter une réponse : tout en se prononçant, il a choisi d'exposer les solutions envisageables et d'en préciser les avantages et les inconvénients. Il n'a pas hésité non plus à faire part de ses incertitudes et de ses doutes.

La question de l'extension du dispositif à adopter à l'Eurométropole de Strasbourg a paru au Comité ne pas relever de sa compétence : c'est de cette dernière collectivité seule que relève la décision, or la Ville de Strasbourg n'est qu'une composante de celle-ci. Cela dit, il paraît évident que la plupart des questions soumises à des conférences citoyennes intéressant l'agglomération strasbourgeoise dans son ensemble, il serait hautement souhaitable que la création d'une commission indépendante du débat public se fasse aussi bien à l'échelon eurométropolitain qu'à l'échelon municipal.

1. Sur la mission à confier à la commission indépendante du débat public

L'ampleur de la tâche qu'il convient d'assigner à l'instance à créer a été conçue *a minima* par le Comité d'éthique. Les interventions des responsables de la participation citoyenne de la Ville de Paris ont en effet attiré l'attention sur les inconvénients que comporte une ambition excessive en la matière : dispersion, lassitude des intervenants, incertitude quant aux buts à atteindre ont entraîné une forte démobilisation des instances mises en place.

Le Comité d'éthique préconise en conséquence de limiter la mission de la commission indépendante du débat public à l'organisation des conférences citoyennes. Un tel parti évite

d'ouvrir la boîte de Pandore – et le processus nécessairement long – de la réforme des instances en charge de la participation citoyenne, à commencer par le Comité d'éthique lui-même. Celui-ci souligne néanmoins qu'une telle refonte, partielle ou globale, des mécanismes mis en place serait pleinement cohérente avec l'évolution de la réflexion sur la démocratie locale. L'approfondissement de la participation citoyenne passe peut-être aujourd'hui, entre autres, par l'abandon de la structure qui est celle de l'actuel Comité d'éthique, en tant qu'elle associe des représentants du maire et de l'administration municipale à l'instance indépendante elle-même. Quoi qu'il en soit, c'est à la municipalité qu'il incombe de conduire cette réflexion, étant rappelé que les éventuelles réformes qui seront décidées devront être réalisées en veillant à ce que la participation citoyenne à l'élaboration de nouveaux schémas de démocratie locale soit assurée sur une base aussi large que possible et à condition de ne pas perdre, mais au contraire de gagner en représentativité par rapport aux instances auxquelles avait incombé la co-construction du Pacte pour la démocratie à Strasbourg.

Le Comité d'éthique tient aussi à indiquer qu'à ses yeux, l'association de l'exécutif et de l'administration de la Ville est particulièrement précieuse : en toute hypothèse, il conviendra que cette association perdure, éventuellement sous la forme d'un statut d'observateur auprès des instances à créer, commission indépendante du débat public incluse.

2. Sur la configuration à donner à la future Commission indépendante du débat public

Les discussions au sein du Comité d'éthique ont conduit à une hésitation entre deux visons de la future commission indépendante du débat public : l'une retient la constitution d'autant de commissions qu'il y aura de conférences citoyennes, l'autre préconise la création d'une commission indépendante du débat public pérenne – sa durée, ou bien coïncidera avec une mandature, ou bien sera conçue de manière à chevaucher deux mandats municipaux - qui aura la charge d'organiser les différentes conférences citoyennes qu'il sera décidé de tenir.

Le choix majoritaire au sein du Comité d'éthique est allé en faveur de la première solution, qui conduit à proposer un système de commissions indépendantes du débat public multiples.

La première étape du processus de désignation serait politique : chaque conférence dont la tenue sera décidée par l'exécutif municipal donnera lieu à la constitution, par consensus des présidents des groupes politiques existants au sein du conseil municipal, à la constitution d'une commission indépendante du débat public. Cette dernière constitue l'étape technique du dispositif. Chaque commission indépendante du débat public comportera, d'une part, des experts en matière de participation citoyenne en vue d'organiser efficacement, du point de vue de la démocratie participative, le déroulement de la conférence, d'autre part, des experts dans le domaine technique concerné par la conférence afin d'assurer une présentation équitable et aussi exhaustive que possible des options ouvertes et soumises à l'avis des citoyens.

La question demeure de savoir si à ces experts constituant la commission indépendante du débat public, il convient ou non d'adjoindre des citoyens, selon des modalités de désignation à déterminer (tirage au sort à partir de quelle liste ?) : l'inclusion a le mérite d'associer symboliquement les citoyens dès le stade de l'organisation des conférences, mais

l'inconvénient d'une possible confusion des rôles de ces derniers entre organisation et participation *stricto sensu*. Si celle-ci devait être décidée, la question se poserait aussi de savoir quelle serait l'importance de la représentation des citoyens par rapport aux experts et s'il convient, ou non, d'adjoindre des exigences supplémentaires, en termes de représentation des genres, tranches d'âge, etc. afin d'éviter de manière systémique certains biais).

La solution d'un système reposant sur la création d'une commission indépendante du débat public unique a également retenu l'attention du Comité d'éthique, mais n'a recueilli qu'un seul suffrage en son sein. Elle consisterait à constituer une instance indépendante, portant le nom de Commission indépendante du débat public, et à lui confier la charge de désigner les comités de garants auxquels incomberait l'organisation de chacune des conférences citoyennes qui viendraient à être décidées. La Commission indépendante pourrait comprendre des représentants des groupes politiques et des experts de la participation citoyenne, auxquels on pourrait adjoindre des représentants des citoyens, des personnalités diverses, selon le choix du Conseil municipal – en revanche, l'association d'experts techniciens serait prématurée, puisque par hypothèse, les objets des futures conférences citoyennes ne pourront être connus à l'avance. Ces experts seront, en revanche, au cœur de l'institution des comités de garants, leur désignation par la Commission indépendante du débat public devant assurer leur qualité et leur caractère représentatif. Pour le reste, la Commission indépendante du débat public devra décider quelles seront les composantes de chaque comité de garants, la solution pouvant différer d'une thématique à l'autre, ce qui n'exclut pas la fixation de principes devant s'imposer à la Commission.

Pour résumer, la première solution, préconisée par une majorité du Comité d'éthique, a l'avantage de combiner les aspects politiques et techniques, tandis que l'autre privilégie les seconds.

3. Sur les attributions à conférer à la commission indépendante du débat public à l'égard des conférences citoyennes

Qu'elles incombent à une commission indépendante du débat public ou à un comité de garants constitué par la Commission indépendante du débat public, selon la décision prise au titre du point précédent, les garanties quant à la bonne tenue des conférences citoyennes devraient ou pourraient être les suivantes :

a. Organisation de la conférence citoyenne : définition des modalités de déroulement et de la durée de la conférence, désignation des experts chargés de lancer et d'animer le débat public sont les points centraux propres à garantir un déroulement non biaisé et honnête de la consultation ;

b. Éventuellement : animation des moments-clés de la conférence, réponse aux objections et propositions formulées pour l'améliorer ou l'infléchir, rédaction des propositions de la conférence afin de s'assurer qu'elles reflètent fidèlement les débats ;

c. Prise de position sur le suivi des propositions formulées : il appartiendra à la municipalité, au cas où elle déciderait de s'écarter, partiellement ou totalement, des propositions

formulées par la conférence citoyenne, de motiver sa position ; il serait alors utile de permettre à la commission indépendante du débat public de dresser un bilan du suivi de la conférence, en particulier d'apprécier la sincérité du processus. Cette tâche pourrait alternativement être dévolue, sur saisine de tout citoyen, au Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg, dont c'est la vocation que de porter de telles appréciations, dans la mesure où celui-ci serait maintenu.

Ont participé à la réflexion du Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg, les membres suivants : Patrick Wachsmann, déontologue de la Ville de Strasbourg, président, Carole Zielinski, représentant la Maire de Strasbourg, Guy Chevanne, puis Dounia Goudadi, représentant la directrice générale des services de la Ville de Strasbourg et les citoyens suivants : Émilie Kaiser et Lionel Debus, titulaires, Yamina Grosjean et Stéphane Bou About, suppléants.

Le Comité d'éthique tient à remercier la Direction de la participation citoyenne pour son concours, tout à la fois aimable, efficace et stimulant.

Délibéré par le Comité d'éthique dans sa séance du 24 mai 2022 dans la composition suivante : Patrick Wachsmann, président en sa qualité de déontologue de la Ville de Strasbourg ; Carole Zielinski, adjointe à la Maire de Strasbourg, représentant celle-ci ; Dounia Goudadi, représentant la directrice générale des services de la Ville de Strasbourg ; Lionel Debus et Yamina Grosjean, représentants des citoyens.