

## AVIS N° 4/2019 DU COMITÉ D'ÉTHIQUE DU PACTE POUR LA DÉMOCRATIE À STRASBOURG

1. Le comité d'éthique a été saisi le 23 juillet 2019 par un citoyen faisant état de graves dysfonctionnements, d'une part, dans l'application de la Charte pour la qualité de la vie nocturne à Strasbourg et, d'autre part, dans la mise à disposition du public de documents administratifs de la Ville, et ce, en dépit d'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et même de jugements du Tribunal administratif de Strasbourg.

2. Ces deux demandes soulèvent d'abord des problèmes de **recevabilité**. Le premier tient au fait que la Charte pour la qualité de la vie nocturne à Strasbourg est antérieure à l'adoption, le 16 avril 2018, par le Conseil municipal de Strasbourg, du Pacte pour la démocratie à Strasbourg et, partant, ne procède pas directement des dispositions dudit Pacte.

Dans son avis n° 3/2019, rendu ce jour, le Comité a déjà considéré que seule une conception large de sa compétence était cohérente par rapport tant à l'esprit qu'à la lettre du Pacte. Il a estimé que « lorsqu'il est saisi, il peut se prononcer sur toute question ayant trait aux conditions dans lesquelles fonctionnent les dispositifs de participation citoyenne mis en place par la Ville de Strasbourg » (avis 3/2019, point 2).

La Charte pour la qualité de la vie nocturne rentre-t-elle dans ce cadre ? Si elle se présente comme devant régler les relations « entre la Ville de Strasbourg et les acteurs privés qui souhaitent favoriser le développement de la vie nocturne à Strasbourg », soit essentiellement des professionnels, elle insiste, dès son Préambule, sur la nécessité de « concilier le développement de l'animation nocturne et de la qualité de vie strasbourgeoise avec le souci d'un juste équilibre en veillant ensemble à prévenir nuisances et dérives que les habitants craignent. » Le même Préambule a pour première préconisation « un respect de la tranquillité des riverains » et vise à assurer « une concertation permanente entre les professionnels, les représentants des usagers, les élus locaux et les administrations concernées ». C'est dire que l'objet de la Charte ne se limite pas à définir des droits et obligations entre la Ville et les professionnels concernés : les habitants sont expressément mentionnés et leur tranquillité réservée, ce à quoi sont aussi destinées à contribuer les obligations imposées aux exploitants (v. notamment le 2. de la Charte). Au titre des engagements de la Ville de Strasbourg, est prévue la création d'une Commission Vie nocturne, celle-ci devant comprendre, dans sa formation plénière, « 1 représentant de chacun des dix conseils de quartier ». Ici encore, il est manifeste qu'il s'agit d'associer l'ensemble des parties prenantes : collectivités et administrations publiques, professionnels concernés, mais aussi habitants de la Ville.

Pour que ces termes de la Charte ne soient pas des formules creuses et pour que fonctionnent conformément aux principes actés dans le Pacte pour la démocratie à Strasbourg les instances de concertation mises en place, il est essentiel qu'une institution dotée de la crédibilité nécessaire puisse être saisie par les intéressés, c'est-à-dire aussi par les riverains. Il est certes prévu dans la Charte pour la qualité de la vie nocturne à Strasbourg que la commission technique de la Commission Vie nocturne « a également vocation à être une instance de médiation et de concertation qui étudie les doléances formulées à l'encontre d'un établissement signataire de la présente Charte ». Il faut toutefois noter que cette commission technique ne comprend aucun représentant des comités de quartier (ni d'ailleurs le représentant du Centre Anti Bruit du Bas-Rhin, également membre de la commission plénière). Dans l'exercice de ses fonctions de médiation et de concertation - qui n'est pour elle qu'une « vocation », selon les termes du texte - la commission technique « associera en tant que de besoin les plaignants, les associations de riverains et/ou les conseils de quartier concernés ». Cela revient à

subordonner à des conditions peu précises l'association des habitants de la Ville au fonctionnement de cette instance. Compte tenu de la pratique observée jusqu'à ce jour, il est permis de conclure que la commission technique n'assure pas le rôle d'une instance de médiation et de concertation, encore moins d'une instance associant des représentants des citoyens à l'exercice de ces missions. Partant, il apparaît que le Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg constitue la seule institution apte à se prononcer, lorsqu'elle est saisie, sur la manière dont sont pris en compte les intérêts des habitants de la Ville dans la mise en œuvre de la Charte pour la qualité de la vie nocturne à Strasbourg et mis en œuvre les dispositifs de concertation qu'elle prévoit. Seule la compétence du Comité est à même d'assurer le respect, dans la mise en œuvre de la Charte pour la qualité de la vie nocturne, des principes généraux rappelés par le Pacte pour la démocratie à Strasbourg.

Quant à la question de l'impossibilité pour l'auteur de la requête d'obtenir communication par la Ville des documents administratifs demandés, elle relève également de la mise en œuvre du Pacte pour la démocratie à Strasbourg, lequel prévoit que « respect et transparence », et en particulier « le droit à l'information » sont garantis par les élus et l'administration de la Ville au profit des citoyens de celle-ci.

3. Ces requêtes posent également la question de la délimitation des compétences respectives du Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg et du Déontologue. Le critère principal paraît être celui de la question posée : lorsqu'il est allégué qu'un élu municipal a méconnu l'une des obligations qu'il s'est engagé à respecter aux termes de la Charte de déontologie du conseil municipal, la plainte relève du Déontologue ; lorsque l'auteur de la demande estime que les relations entre lui-même et la Ville de Strasbourg révèlent un manquement par rapport aux principes définis dans le Pacte pour la démocratie à Strasbourg, c'est au Comité d'éthique qu'il appartient de rendre un avis sur ce point. Selon que la requête est dirigée contre la personne d'un élu ou qu'elle vise l'attitude de la Ville sur un point déterminé, sans imputer celle-ci à un élu en particulier, la compétence serait celle du Déontologue ou du Comité d'éthique.

Pour utile qu'elle soit dans un nombre important de cas, cette distinction est loin de résoudre tous les problèmes. Il peut tout d'abord être difficile de déterminer si l'auteur de la requête a entendu se placer dans l'une ou à l'autre de ces hypothèses (par exemple, il est allégué que la manière dont la Ville s'est comportée n'a pas été correcte, les faits rapportés faisant ressortir que tel élu n'a lui-même pas eu un comportement conforme à ce qu'exige de lui la Charte de déontologie).

L'instruction des réclamations dirigées contre un élu ressortit du seul Déontologue, celui-ci devant respecter le principe du contradictoire, c'est-à-dire entendre en ses observations et défenses l'élu concerné. Les avis du Comité d'éthique sont rendus par une instance collégiale assurant en son sein une représentation des citoyens, mais sont moins encadrées du point de vue des droits de la défense, dans la mesure où aucune personne n'est directement mise en cause devant le Comité. Il importe également d'éviter que la saisine du Comité d'éthique ne puisse être utilisée pour éviter que le Déontologue ne soit saisi d'une plainte.

Face à ces zones grises ou situations confuses, le Comité suggère que le Déontologue, qui est également son président, fasse le choix, qui devra évidemment être motivé et expliqué, quel que soit le sens de la décision prise, entre connaître lui-même de l'affaire en tant que dirigée contre un élu ou saisir le Comité d'éthique de la question soulevée ou du problème de principe sous-jacent à la mise en cause du comportement d'un élu.

En l'espèce, il apparaît que les deux requêtes relèvent plutôt de la compétence du Comité d'éthique : s'il est vrai que des courriers antérieurs au Déontologue de la personne auteur de la saisine incriminaient, d'une manière d'ailleurs assez vague, le comportement de tel ou tel élu, l'essentiel des griefs formulés remet en cause la manière dont ont fonctionné les outils de

concertation et de publicité dont s'est dotée la Ville de Strasbourg envisagée globalement, élus et administrations confondus, ce qui revient à dire qu'il s'agit essentiellement de rendre un avis sur la mise en œuvre des principes énoncés par le Pacte pour la démocratie à Strasbourg. L'aspect objectif de la question l'emporte donc nettement sur les aspects subjectifs qu'elle comporte très accessoirement. Au demeurant, il apparaît hautement préférable que puisse être rendu public en l'espèce l'avis d'une institution au sein de laquelle les citoyens sont représentés en tant que tels.

*Le Comité d'éthique estime, en conséquence, que les deux requêtes qui lui ont été présentées relèvent bien de sa compétence et sont recevables.*

4. En ce qui concerne le **fond**, le Comité d'éthique déplore, sur le premier point soulevé dans la saisine, que la commission technique de la Commission vie nocturne ait manifestement échoué et dans sa mission de médiation et de concertation, et dans l'association de représentants des citoyens à la réflexion sur la question, pourtant essentielle en termes de santé publique, de la conciliation entre l'animation nocturne de la ville et la tranquillité des habitants.

Sur le second, elle marque sa ferme désapprobation de la politique de communication menée en la matière par la Ville de Strasbourg. Contrairement à ce que prévoit le Pacte pour la démocratie à Strasbourg, les citoyens ne peuvent avoir accès aux documents administratifs pertinents, s'agissant notamment des autorisations d'installation des terrasses et des conditions dont elles sont assorties. Il est profondément anormal, au regard de l'exemplarité affichée par la Ville en matière de transparence, que nos concitoyens doivent s'adresser à la Commission d'accès aux documents administratifs, autorité administrative indépendante siégeant au niveau national, pour obtenir l'information à laquelle ils ont droit. Il est peu compréhensible que les recommandations de la Commission restent inexécutés par la Ville, ce qui rend nécessaire la saisine de la juridiction administrative. Il est scandaleux que les décisions du juge administratif restent inexécutées par la Ville. Tous ces dysfonctionnements abiment l'image d'elle que la Ville de Strasbourg entend promouvoir et que rappelle le Pacte pour la démocratie à Strasbourg.

*Le Comité d'éthique adjure l'administration et les élus de mettre un terme aussi rapidement que possible à cette situation : la chose jugée doit être immédiatement et intégralement exécutée, les avis de la Commission d'accès aux documents administratifs doivent être suivis, la publicité des documents administratifs doit être assurée. Ni l'État de droit, ni la démarche d'exemplarité solennellement entreprise par la Ville ne peuvent s'accommoder de la regrettable situation ainsi créée et prolongée. Il appartient à chacun, à son niveau de responsabilité, et, singulièrement, aux élus, de veiller à un rétablissement de la situation.*

Le Comité d'éthique tient à saluer la persévérance de la personne qui l'a saisi de ces questions. Les refus, voire les rebuffades qu'elle a eu à affronter sont également fort peu conformes avec les principes énoncés dans le Pacte pour la démocratie à Strasbourg.

Cet avis a été délibéré par le Comité d'éthique lors de sa réunion du 2 septembre 2019. Étaient présents : M. Patrick Wachsmann, déontologue de la Ville de Strasbourg, président, Mme Chantal Cutajar, adjointe au Maire de Strasbourg en charge de la démocratie locale et de la politique de concertation, M. Luc Scheeck, représentant le Directeur général des services de la Ville de Strasbourg, Mme Soraya Oudji, représentante des citoyens.

*NB* M. Scheeck a souhaité, en raison des responsabilités particulières qui sont les siennes au sein de l'administration municipale – elles recourent étroitement la question posée – ne participer ni aux discussions ni à la délibération sur la recevabilité et le fond de la demande d'avis.