

LE DÉONTOLOGUE DE LA VILLE DE STRASBOURG

BILAN D'ACTIVITÉ 2014-2020

Strasbourg, octobre 2020

Avertissement : Comme pour les rapports annuels, le présent document conserve l'usage du neutre. Il est entendu e que les formules « les conseillers municipaux », « les élus » ou « les adjoints au maire » désignent des fonctions pouvant être occupées par des femmes comme par des hommes. Il en va de même pour les « citoyens ».

Après cinq rapports annuels, le présent bilan tente une réflexion sur l'exercice des fonctions de déontologue de la Ville de Strasbourg durant la mandature 2014-2020 et l'intérim qui a suivi. C'est une résolution du conseil municipal du 22 septembre 2014 qui a adopté une Charte de déontologie du conseil municipal de Strasbourg et prévu, à l'article 7 de ladite Charte, l'institution d'un déontologue ayant pour mission de la faire respecter. Mettant en œuvre des engagements inscrits dans le programme de la majorité élue en 2014, cette institution constituait à l'époque une innovation au niveau des collectivités territoriales – en octobre de la même année, la Ville de Paris avait, de son côté, mis en place une commission en charge de la déontologie des élus, composée de personnalités indépendantes (l'institution que connaissait la Ville auparavant était composée d'élus, à la proportionnelle des groupes). On assiste depuis à une multiplication des déontologues et des commissions de déontologie, au niveau des collectivités territoriales comme au sein de la fonction publique. C'est dire que le mouvement lancé en 2011 par le rapport de la commission présidée par Jean-Marc Sauvé, intitulé *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, s'est considérablement amplifié, sous l'impulsion du législateur et spontanément. Que Strasbourg ait été pionnière en la matière est une source de satisfaction, dont il y a lieu, en particulier, de créditer le maire, Roland Ries. Le conseil municipal de Strasbourg a ensuite adopté, sur suggestion du déontologue, un certain nombre de modifications de la Charte de déontologie, afin d'améliorer la cohérence du dispositif mis en place.

Le présent bilan s'inscrit au nombre de celles-ci. Il ne s'agit pas ici de redire ce que les cinq rapports annuels avaient déjà relevé, mais bien de tenter, au terme de presque six années d'exercice, une réflexion susceptible d'améliorer ce qui apparaît l'essentiel : la prise de conscience, par l'ensemble des élus, de la nécessité d'intégrer les impératifs déontologiques dans leur réflexion et leur pratique. Cet effort, qui implique sur beaucoup de points une rupture par rapport aux mœurs politiques antérieures, est indispensable s'ils veulent regagner la confiance de leurs concitoyens. Le fort taux d'abstention aux récentes élections municipales atteste, à lui seul, la gravité de la crise que traverse actuellement notre démocratie représentative et, partant, l'importance de l'effort à fournir par les élus pour désarmer les soupçons, même injustes et infondés, des citoyens. Celui-ci - il faut y insister car certains ont soutenu à tort, au cours de la précédente mandature, que la déontologie ne concernait que les élus appartenant à la majorité - incombe à chaque conseiller : chargés de « vouloir pour la commune », comme les parlementaires le sont de « vouloir pour la nation », les conseillers municipaux doivent, dans l'exercice de leurs attributions, être considérés comme strictement égaux, en tant qu'ils détiennent chacun une fraction égale du pouvoir de concourir à la formation de la volonté de la collectivité communale – ainsi, l'interdiction de prendre part à l'adoption d'une délibération à laquelle on aurait intérêt joue à l'évidence pour chacun. La loi ne connaît ni majorité ni opposition : seulement des conseillers en charge d'un mandat d'intérêt général et assujettis, à ce titre, aux contraintes que celui-ci commande.

Il faut par ailleurs rappeler que la Charte de déontologie dont il appartient au déontologue de contrôler le respect, dans le cadre de ses compétences, ne se limite pas à la lutte contre les conflits d'intérêts. Elle énonce également des valeurs que les conseillers municipaux, quelle que soit leur fonction, s'engagent à respecter : le respect, la transparence, l'honneur, l'intégrité, la probité, l'impartialité, la courtoisie et l'exemplarité. À partir de tels principes, l'action du déontologue peut se déployer, lorsqu'il se trouve saisi, dans toute une série de directions, de la condamnation de propos excessifs tenus au cours d'une séance du conseil municipal à la lutte contre le harcèlement sexuel (on mentionne ce dernier parce que des épisodes récents ne cessent de mettre en lumière le fait que, très souvent, les victimes de tels comportements voient leur désarroi accentué par l'absence d'instances vers lesquelles elles peuvent se tourner). L'absence de respect de l'obligation, pour les membres du conseil municipal, de « faire prévaloir l'intérêt public et le bien commun dont ils ont la charge », également inscrite dans la Charte, peut pareillement donner lieu à l'intervention du déontologue.

. Remise par chaque conseiller municipal d'une déclaration d'intérêts

S'agissant d'une commune de la taille de Strasbourg, la loi impose la rédaction et la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une déclaration d'intérêts par le maire et par l'ensemble des adjoints. Le déontologue avait souhaité que l'ensemble des assujettis lui transmette également, pour son information, une copie de cette déclaration obligatoire, ce qui a été fait, directement ou par l'intermédiaire du cabinet du Maire.

Le conseil municipal de Strasbourg a souhaité aller plus loin : par délibération en date du 26 janvier 2015, il a décidé que « sur la base du volontariat », l'ensemble des conseillers municipaux, y compris donc ceux qui ne sont en charge d'aucune fonction exécutive – et ici encore, majorité et opposition confondues - remettent au déontologue de la Ville de

Strasbourg, qui en assure la confidentialité, une déclaration d'intérêts. Le volontariat, contrairement à l'interprétation d'abord retenue par le déontologue, désigne l'initiative dont procède la délibération du conseil, mais pas le fait de savoir si, une fois cette délibération adoptée, il appartient à chaque élu de décider d'adresser ou non une déclaration d'intérêts au déontologue. Au-delà de discussions laborieuses, le déontologue tient à rappeler que ces déclarations constituent, pour l'accomplissement de sa mission, un outil précieux et que le refus de les lui transmettre sous le sceau de la confidentialité constitue une marque de défiance à son égard et une résistance peu justifiable aux disciplines que requiert la déontologie. Il convient encore de rappeler qu'est en cause une déclaration d'intérêts (activités professionnelles et associatives, parts détenues dans des entreprises, etc.) et non de patrimoine : il s'agit seulement de pouvoir connaître les liens qui sont ceux de chaque élu avec divers intérêts, de manière à garantir l'exercice irréprochable d'un mandat public. La demande de renseignements concernant le conjoint, partenaire pacsé ou concubin de l'élu va également de soi, dès lors que ne sont concernées que des personnes partageant dans la durée, à la vue de tous, la vie quotidienne des intéressés : les citoyens sont en droit de penser qu'elles sont susceptibles d'influencer l'exercice par l'élu de son mandat.

Durant la période 2014-2020, la pratique des élus non assujettis à une obligation légale a été extrêmement variable. Grâce à une campagne active du Maire et de son cabinet, la totalité des élus appartenant à la majorité (dans sa configuration initiale large) a remis au déontologue une déclaration d'intérêts. En revanche, la pratique des élus n'appartenant pas à la majorité a été très diverse : très peu de ces conseillers – et le déontologue tient à saluer leur civisme – ont déposé une déclaration d'intérêts, en dépit de longues discussions sur cette question lors des interventions du déontologue en conseil municipal à l'occasion de la discussion de ses rapports annuels. Cette situation est particulièrement déplorable, qui donne l'impression que la déontologie n'est pas un bien commun, une nécessité qui transcende les clivages politiques.

Pour tenter d'éviter le retour de tels errements à l'avenir, il est préconisé que le nom des conseillers ayant remis leur déclaration d'intérêts figure en annexe des rapports annuels, afin d'établir la transparence sur ce point. La commission d'éthique régionale d'Ile-de-France a d'emblée décidé de procéder ainsi, sans que cela soit prévu par un texte – le déontologue de la Ville de Strasbourg ne l'a pas fait afin de ne pas placer les élus devant le fait accompli, mais recommande vivement à son successeur de prendre une telle initiative.

. Consultation du déontologue par les élus et risques de conflits d'intérêts

La sensibilisation à la déontologie, le dialogue avec les élus et l'assistance à ceux-ci, afin notamment de leur permettre de ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts constituent la première mission du déontologue. Elle lui a permis, et il en remercie sincèrement les élus avec lesquels il a eu l'occasion de s'entretenir, de prendre mesure de la difficulté de sa mission et du caractère délicat de certaines situations.

L'objet principal des consultations se rapporte à la prévention des conflits d'intérêts. Rappelons que l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, en écho au Rapport Sauvé, le définit de la manière suivante : « constitue un

conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Le cas des conflits entre intérêts publics a paru pouvoir être mis à part – point de vue qui n'est pas celui de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et qui, à ce jour, n'a été adopté par le législateur que partiellement. Sans doute l'imbrication des compétences entre la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg contribue-t-elle à ce choix. Le déontologue n'aperçoit pas d'hypothèses dans lesquelles il y aurait collision d'intérêts entre la communauté des communes et une de ses composantes. Les intérêts peuvent bien être distincts, ils n'en sont pas opposés pour autant : il appartient à chaque élu de prendre une décision quant à la répartition des responsabilités et des charges entre les deux niveaux, mais privilégier l'un, au risque de défavoriser l'autre, ne revient pas à se trouver en situation de conflit d'intérêts. Il en va de même s'agissant de toutes les structures publiques, que la Ville y soit représentée en tant que telle (établissement public, comme l'Opéra du Rhin) ou pas (département, région, État). Accuser un élu de privilégier indûment la Ville par rapport à l'établissement public (ou l'inverse), déplorer qu'il mette au second plan l'intérêt de la collectivité la plus large (ou l'inverse) n'est pas mettre en lumière un conflit d'intérêts au sens de la loi, mais seulement estimer qu'il n'a pas correctement opéré l'articulation souhaitable entre les compétences qui devraient incomber à différentes collectivités publiques. Cela relève d'une simple divergence de points de vue sur ce que commande l'intérêt général. Un véritable conflit entre les intérêts publics gérés par plusieurs personnes publiques ne peut apparaître que dans des hypothèses marginales, à l'évidence pathologiques : si l'une d'elles venait à se présenter, le déontologue devrait évidemment réviser sa position.

Tout autres sont les problèmes soulevés dans le cadre des rapports entre la Ville et les intérêts privés. Chacun se fait une idée *a priori* des frontières rigides qui doivent séparer les engagements de l'élu dans la cité, en particulier dans le monde de l'économie, et l'exercice de son mandat au service de la collectivité. La distinction public-privé structure le droit français et les mentalités. Mais il importe aussi que les fonctions électives ne deviennent pas une « profession » et que puissent y accéder des personnes qui fassent bénéficier la décision politique des enseignements tirés de savoirs, d'expériences, d'engagements forgés dans leur vie quotidienne. La pire chose serait une opposition entre des spécialistes de la politique et la société civile : la démocratie consiste, entre autres, à faire prendre la décision politique par des élus à même de connaître les exigences et les difficultés de la vie dans la cité.

À partir de là, la lutte contre les conflits d'intérêts se trouve ramenée à sa juste mesure : elle n'est pas une stigmatisation des interférences pouvant exister entre la vie économique, les engagements sociaux, les choix personnels des élus et leur qualité d'élu, mais seulement le désir d'éviter les interférences *abusives* entre responsabilités publiques et privées. On peut reprendre la formule utilisée, à propos des députés, dans le Rapport 2018 de la déontologue de l'Assemblée nationale, Agnès Roblot-Troizier : « le lien d'intérêt que le député possède avec la question traitée doit être d'une intensité telle qu'il ne peut être raisonnablement pensé que le député peut agir en s'en abstrayant ».

Dès la première consultation d'un élu, le déontologue a compris que sa tâche ne pouvait s'accomplir à partir d'idées toutes faites et que le manichéisme ne fournissait aucune ressource utile. Il s'agit de trouver des compromis qui permettent de sauvegarder tout à la fois la recherche de l'intérêt général et l'immersion des élus dans la cité, tout en assurant aux citoyens, autant qu'il est possible, que l'exercice de responsabilités publiques n'est pas détourné au profit d'intérêts particuliers ou obscurci par la prédominance de ces derniers.

Si le thème de la déontologie n'apparaît en France que depuis une dizaine d'années, notre droit connaît depuis longtemps des dispositifs tendant à la moralisation de l'action des élus, du droit pénal (délit de prise illégale d'intérêt) au droit administratif (illégalité des actes administratifs entachés de détournement de pouvoir et des délibérations des collectivités territoriales auxquelles aurait pris part un membre du conseil intéressé à l'affaire qui en fait l'objet, aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales). À ce dernier titre, le Conseil d'État a adopté un critère qui paraît susceptible d'une application générale : il recherche si un conseiller ayant pris part à la délibération y trouvait un intérêt distinct de l'intérêt général de la collectivité.

Ce critère permet de trancher sans hésitation un certain nombre de situations : il n'est évidemment pas admissible qu'un élu signe une décision de recrutement d'un membre de sa famille (et ce, quels que puissent être les mérites et les qualités professionnelles de la personne recrutée), tandis qu'il n'est pas choquant qu'il prenne une décision qui soit le reflet de ses engagements associatifs, ceux-ci s'analysant en une conception de l'intérêt général qu'il a d'abord défendue en la forme associative avant que l'élection lui donne mandat de le faire aussi en concourant à la décision publique. Mais il serait vain d'espérer trouver ainsi une solution à l'ensemble des problèmes susceptibles de se poser. Pour reprendre le dernier exemple, le cumul d'activités associatives et communales trouve sa limite, par exemple, au moment où il faut voter des subventions au profit de l'association que l'élu ou son conjoint préside (ou a présidé jusqu'à une date récente) : dans cette hypothèse, l'élu devra se déporter et se retirer de l'ensemble du processus décisionnel, parce que l'avantage conféré à l'association par la commune expose l'élu à un véritable conflit d'intérêts, en tout cas aux yeux du public qui ne pourra être convaincu que la décision a été prise indépendamment de la proximité de l'intéressé avec l'association bénéficiaire.

Voltaire disait du théâtre de Marivaux (qu'il n'appréciait guère...) qu'il pesait des œufs de mouche dans des balances en toile d'araignée. C'est sans doute la vocation du déontologue que de procéder selon une telle logique : ses réponses aux consultations des élus sont rarement formulées sur le mode de l'alternative oui/non. Elles revêtent généralement la forme du « oui, du moment où », du « oui, à condition que » ou « tant que », accompagnée d'une invitation à consulter à nouveau en cas de difficulté nouvelle. Ainsi, il est évidemment libre à un élu d'entreprendre une activité nouvelle, mais il doit être entendu que celle-ci ne doit pas conduire à développer des contacts avec la Ville de Strasbourg (ou l'Eurométropole, qui est indissociable d'elle) ou s'accompagner de la formation de nouvelles relations contractuelles entre l'entreprise concernée et ces collectivités publiques ou encore impliquer l'élu dans des activités financées ou subventionnées par la Ville. De même, l'élu qui se trouve dans cette situation devra s'abstenir de fournir à l'entreprise des renseignements qu'il ne peut avoir qu'en sa qualité d'élu ou encore de favoriser des contacts utiles à l'entreprise au sein de l'administration municipale, quand

bien même il ne serait pas en charge professionnellement du secteur en cause. On le voit, l'interdiction pure et simple ne s'impose que dans un nombre limité de cas. Elle est avantageusement remplacée par la mise en œuvre d'un principe de précaution : l'élu doit savoir s'abstenir de s'exposer à des situations compromettantes (y compris à celles qu'il ne pourrait présenter à ses concitoyens qu'au prix de justifications qui apparaîtraient immanquablement contournées ou incompréhensibles) et, une fois averti des risques de conflits d'intérêts, il peut prendre pour guide ses propres sentiments (éprouver un malaise face à certaines situations doit conduire à s'interroger sur la possibilité future de s'en expliquer aisément). Le principe de transparence doit également être privilégié : exposer à ses collègues (y compris le maire ou l'un de ses adjoints) sa situation particulière au regard d'une décision à intervenir ou d'un domaine d'activité porteur de risques particuliers peut être un bon moyen d'éviter les conflits d'intérêts apparents.

La jurisprudence de la Cour de cassation sur les éléments constitutifs du délit de prise illégale d'intérêt montre par ailleurs que le juge judiciaire n'envisage pas les choses exactement de la même manière que le juge administratif. Aux termes de l'article 432-12 du code pénal : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. » Or, la Cour de cassation estime l'infraction constituée dès lors qu'un élu prend part à une décision qui a pour effet de favoriser une entité à l'administration de laquelle il participe à un titre quelconque, et ceci sans égard au fait qu'aucun avantage personnel ne résulte pour l'élu de l'acte en cause. Cette solution joue quand bien même l'élu n'exerce ses fonctions au sein de l'association bénéficiaire de la décision qu'en tant que représentant de la collectivité publique. Cette jurisprudence oblige à une stricte séparation entre la Ville et les organismes, en tout cas privés (associations, sociétés d'économie mixte, fondations, etc.), qui gravitent, pour ainsi dire, autour d'elle, alors même qu'ils constituent des instruments de l'action municipale. Prise à propos d'un maire qui avait participé au vote d'une subvention à une association dont il assurait la présidence (Cass. crim., 22 octobre 2008, n° 08-82068), cette solution est, sans aucun doute applicable aux sociétés d'économie mixte au sein desquelles des élus municipaux représentent la commune, et ce en dépit de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (v. aussi dans ce sens le Rapport d'activité 2019 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, p. 66-67 et la décision du Conseil d'État du 18 décembre 2019, *Port autonome de la Nouvelle-Calédonie* – v. l'analyse en annexe ci-dessous).

Il en résulte une obligation de déport des élus participant, à quelque titre que ce soit, à l'administration d'une personne privée à chaque fois qu'une délibération de la Ville de Strasbourg conduirait à conférer un avantage quelconque à cette entité ou encore lorsqu'il s'agit de leur désignation comme représentants de la collectivité ou de la fixation d'éventuelles rémunérations perçues à ce titre. Pour ne pas tomber sous le coup de la conception extensive que la Cour de cassation a de l'infraction de prise illégale d'intérêt, la prudence exige même de se tenir à l'écart de l'intégralité du processus décisionnel dans les cas ci-dessus délimités et de veiller à ce qu'un autre conseiller ou le maire mène à bien la préparation et la présentation au conseil municipal de la délibération en cause (sur

l'assimilation pleine et entière de la participation aux débats et de la participation au vote, v. l'arrêt cité à l'instant et son analyse) .

L'inconvénient de cette préconisation apparaît lorsque l'adjoint au maire en charge du secteur d'activité concerné est aussi le représentant de la Ville au sein de la structure en cause : conduit à se déporter en cette dernière qualité, il ne peut participer à la discussion au sein du conseil municipal et éclairer ses collègues sur la décision qu'il leur revient de prendre. C'est la raison pour laquelle le déontologue a suggéré un découplage entre le champ des compétences exercées au titre d'adjoint au maire et celui des entités privées au sein desquelles l'élu assure la représentation de la collectivité (ainsi, l'adjoint aux affaires sociales ne représentera la Ville dans aucune association ou société d'économie mixte œuvrant dans le secteur social, *idem* lorsqu'il s'agit de la culture, de l'urbanisme, des sports, etc.). Cette solution permet également un partage des responsabilités entre les élus et favorise l'horizontalité au sein de l'équipe municipale (aucun domaine ne fait l'objet d'un monopole au profit d'un membre de l'exécutif). Le déontologue est conscient de la rupture que la mise en œuvre de cette préconisation suppose au regard des pratiques antérieures, mais il estime qu'elle emporte des effets positifs, outre celui de minimiser autant que possible le risque pénal.

Dans les cas où un élu a cessé son activité professionnelle, par exemple lorsqu'il a cédé ses parts au sein de la société qui lui servait de cadre, des questions difficiles continuent de se poser. Ainsi, le laps de temps qui sépare l'exercice des fonctions municipales de ladite activité est une donnée importante, mais qui ne peut être entièrement décisive : les liens avec les personnes qui ont été ses associés demeurent généralement forts, par-delà les années et les distances prises avec les structures juridiques formalisant l'exercice commun de la profession. Même la durée d'une mandature (six ans) ne suffit pas nécessairement à distendre ces liens de manière à rendre impossible tout conflit d'intérêts. Une distance prudente à l'égard de tout ce qui pourrait avantager ou paraître avantager des partenaires de longue date doit être conseillée.

Pour résumer, l'évitement du conflit d'intérêts se fera d'abord par le **déport** lors du vote de la délibération, le conseiller devant veiller à avertir préalablement le service des assemblées et à éviter que les procurations qu'il peut donner à ses collègues soient utilisées lors du vote en cause, puisque le délégataire représente le délégant et est censé exprimer la volonté de ce dernier. Le **départ de la salle des assemblées** durant la discussion du point litigieux constitue la meilleure protection du conseiller en question contre le reproche d'avoir influencé ou tenté d'influencer ses collègues. Dans le cas exceptionnel où l'information du conseil municipal exigerait véritablement l'intervention d'un conseiller qui ne peut pas prendre part au vote, celui-ci devra faire précéder sa prise de parole par l'indication précise à ses collègues des liens d'intérêt qui sont les siens en l'occurrence. Enfin, le **retrait par rapport à l'ensemble du processus décisionnel** s'impose en ce cas, aucune instruction ou préconisation ne devant être faite auprès des services municipaux en charge de l'instruction du dossier. L'adjoint en charge du secteur concerné devra demander au maire d'être déchargé du dossier au profit soit d'un autre adjoint, soit du maire lui-même. Lorsque le maire en personne est en cause, le conflit d'intérêts peut seulement être minimisé : il devra être réduit à sa seule dimension juridique (puisque le maire est à la tête de l'exécutif municipal et que toute décision de la collectivité est juridiquement censée être la sienne), déport, départ et retrait au profit d'un adjoint devant être opérés comme décrit ci-dessus.

Ne pas confondre cumul et conflit d'intérêts, s'assurer que les décisions de la Ville sont prises dans l'intérêt général (mais la conception que s'en fait chaque élu est inévitablement tributaire de ses engagements dans la cité), qu'elles ne sont pas perturbées, ou seulement encombrées, par des considérations d'un autre ordre, suggérer des bonnes pratiques qui minimisent (et, dans la plupart des cas, suppriment) les risques de conflits d'intérêts : ces aspects de la mission du déontologue ont été assumés avec l'ambition d'élaborer, au fil des conseils aux élus (mais aussi des avis, recommandations générales et rapports), une doctrine, qui vient d'être retracée dans ses grandes lignes, afin de servir de guide aux élus.

. Requêtes émanant des citoyens

Leur admission constitue une *particularité* bienvenue du système strasbourgeois, puisqu'elle permet aux citoyens eux-mêmes de demander au déontologue de se prononcer sur le respect de la Charte de déontologie du conseil municipal de Strasbourg, dans un cas concret, par tel ou tel élu. Toute personne, pourvu qu'elle articule des griefs précis à l'encontre d'un élu municipal, le fasse par écrit (par voie de message électronique ou sur papier) et en indiquant son identité peut saisir le déontologue lorsqu'elle estime que l'élu en question a manqué à l'une des obligations que la Charte de déontologie du conseil municipal de Strasbourg met à sa charge. Le déontologue assure la *confidentialité* de l'identité de la personne qui l'a saisi. Celle-ci peut être un conseiller municipal agissant à l'encontre d'un de ses collègues, un fonctionnaire municipal ou encore un citoyen n'exerçant aucune fonction au sein de la municipalité.

Cette possibilité pour les citoyens de saisir directement le déontologue d'un manquement allégué à la déontologie constitue théoriquement une garantie importante du respect de la Charte. Dépourvu de pouvoirs propres d'investigation et d'initiative, le déontologue ne peut assurer son office de garant de la Charte qu'à la condition que toute personne qui estime qu'un conseiller municipal de Strasbourg a eu un comportement en contradiction avec elle le saisisse. Le petit nombre de saisines à ce titre sur l'ensemble de la période 2014-2020 traduit certainement d'abord une méconnaissance de l'institution par les citoyens. Celle-ci devrait être combattue par une publicité adéquate, notamment par la distribution massive de feuilles volantes et des affiches expliquant la raison d'être du déontologue (qui n'est ni un médiateur ni un conciliateur) et les modalités de sa saisine.

Les demandes recevables (qui supposent que leur auteur a respecté les contraintes découlant des raisons d'être de l'institution à laquelle il s'adresse) font l'objet d'une communication à l'élu visé par la requête, lequel est entendu par le déontologue, d'une instruction, le cas échéant à l'aide des documents fournis par les services de la Ville à la demande du déontologue, puis donnent lieu à la rédaction d'un avis. Celui-ci est communiqué au conseiller concerné et à l'auteur de la requête et publié sur le site de la Ville dans l'espace consacré à la déontologie. L'ensemble de ce processus assure la protection de l'anonymat du conseiller visé (à l'exception des cas où l'objet de la requête indique par lui-même quel est l'élu visé, comme lorsqu'est mise en cause l'attitude du maire dans l'exercice des pouvoirs de police municipale qui lui sont confiés par la loi) et celle de l'auteur de la requête (dans tous les cas : il n'appartient qu'à celui-ci, à quelque stade du processus que ce soit, de faire connaître qu'il est ou a été l'auteur d'une saisine du déontologue).

Dans l'exercice de ce chef de compétence, le déontologue a eu l'occasion de réaffirmer la doctrine qu'il avait élaborée à l'occasion des demandes de conseils des élus ainsi que dans ses recommandations générales, quitte à déplorer qu'elle n'ait pas été respectée dans tel ou tel cas de figure. Il a également été conduit à insister sur la nécessité, pour les élus, de respecter scrupuleusement les exigences de la légalité, qui commande notamment le respect de la chose jugée, et de prendre pour guide exclusif de leur action et de leurs décisions l'intérêt public et le bien commun.

. Rédaction de recommandations générales et des rapports annuels, rencontres d'autres déontologues, activités de communication et autres

Il est fondamental que le déontologue puisse rendre compte aux élus et aux citoyens de l'accomplissement de sa mission et des réflexions qu'elle lui inspire. La pédagogie auprès des élus passe également par la communication d'informations sur des évolutions législatives ou jurisprudentielles affectant la déontologie et par la formulation de recommandations générales visant à l'adoption de bonnes pratiques qui permettent, au quotidien, de mettre en œuvre la déontologie.

On relèvera cependant que le suivi des recommandations générales a été parfois décevant. La recommandation générale n° 2015/1 demandait que les élus communiquent au déontologue les cadeaux et invitations, qu'ils devraient normalement refuser, d'un montant supérieur à une somme de 100 euros par an. Un seul élu s'est conformé à cette préconisation, alors pourtant qu'il est constant que les invitations en loge « VIP » de clubs sportifs par ailleurs bénéficiaires d'avantages conséquents approuvés en conseil municipal et/ou eurométropolitain, sont nombreuses. Le déontologue rappelle qu'il est au moins impératif que les élus ayant disposé de telles faveurs, directement ou indirectement, se déportent lorsque sont consentis auxdits clubs des avantages financés par les contribuables.

Le déontologue tient également à se féliciter de la pratique, qui s'est formée dès la rédaction de son premier rapport annuel, consistant à lui permettre de présenter le rapport en conseil municipal (hors l'ordre du jour de ce dernier) et de répondre aux questions que les conseillers municipaux souhaiteraient poser à son sujet.

L'initiative, prise par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de rassembler à Paris en 2018 et en 2019, l'ensemble des personnes exerçant des fonctions liées à la déontologie (membres de la Haute Autorité, déontologues, membres de collèges en charge de la déontologie, référents déontologues de différents ministères, etc.) a été riche d'enseignements. D'abord, elle a permis de constater la forte identité des points de vue des participants et une convergence évidente de leurs préconisations. Se constitue progressivement ce que l'on pourrait appeler une jurisprudence en matière de déontologie : adossé aux obligations légales pesant sur les acteurs publics, mais désireux d'aller plus avant et de promouvoir de bonnes pratiques destinées à convaincre les citoyens du dévouement exclusif des élus et administrateurs à la chose publique, ce *corpus* fournit aujourd'hui un guide sûr aux responsables publics désirant être irréprochables. Les rapports annuels de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constituent le cadre de référence privilégié, ensuite

enrichi par les recommandations issues des autres instances en charge de la déontologie. Cette convergence, que l'ensemble des travaux menés dans le cadre de ces deux journées, en séance plénière comme au sein d'ateliers, n'a cessé d'illustrer, va cependant de pair avec des marges d'incertitude irréductibles, qui rendent indispensables des contacts aussi nombreux que possible des élus et fonctionnaires avec les déontologues. Comme on l'a dit plus haut, la déontologie est faite de solutions particulières apportées à des cas d'espèce aux configurations variées.

Convergence ne signifie pas uniformité et des cas pratiques soumis aux ateliers en 2019 ont montré que les réactions des uns et des autres face à un cas donné pouvaient varier d'une manière assez importante (le déontologue de la Ville de Strasbourg tient d'ailleurs à indiquer qu'il figurait parmi les plus « libéraux » quant aux solutions à apporter). Il est souhaitable que puisse être mise en œuvre en la matière ce qu'on pourrait appeler une diversité encadrée. Il serait cependant fâcheux qu'une même question reçoive des réponses trop différentes dans des situations trop proches (hypothèse, par exemple, où il y aurait des divergences importantes entre le déontologue de la Ville de Strasbourg et celui dont viendrait à se doter l'Eurométropole à propos d'une question qui donnerait lieu à un vote successif des conseils des deux collectivités).

Le déontologue a reçu M. Sylvain Wasserman, vice-président de l'Assemblée nationale, en charge de la rédaction d'un rapport portant sur l'influence des groupes de pression sur le processus législatif. Cette rencontre a permis un intéressant échange de vues sur des questions liées à la déontologie des élus.

La communication du déontologue a très clairement connu deux temps successifs : curiosité des media lors de son instauration par le conseil municipal de Strasbourg et lors de la remise de ses tout premiers rapports annuels, indifférence ensuite, y compris lorsqu'un avis avait été donné sur des questions par ailleurs abondamment évoquées dans lesdits media et susceptibles d'intéresser les citoyens. Le déontologue a également pu noter que la presse avait été plus prompte à faire état de ses avis, même sans grand intérêt sur le fond, constatant que les élus mis en cause n'avaient commis aucun manquement par rapport à la Charte de déontologie du conseil municipal que dans le cas inverse. Est-il permis d'y voir le témoignage de l'efficacité du cabinet du maire en matière de communication ?

. Compléments au dernier rapport annuel

La période non couverte par le rapport 2019 comprend d'abord la fin de la mandature précédente, prolongée du fait du report du second tour des élections municipales. De surcroît, la dernière modification apportée à la Charte de déontologie prévoit, à la demande du déontologue, une prolongation de son activité jusqu'à désignation de son successeur, pour une durée maximale de trois mois. Cette innovation faisait suite à la remarque formulée par la déontologue de l'Assemblée nationale désignée en 2017, Agnès Roblot-Troizier, que la fin du mandat du déontologue désigné au titre du mandat précédent avait l'inconvénient de créer un « vide déontologique » au moment où les nouveaux élus avaient le plus besoin de conseils en la matière. L'entrée en fonction en juillet seulement de la nouvelle municipalité a rendu difficile le respect du délai de trois mois - qu'il serait prudent, à l'avenir, de porter à six mois. La possibilité de donner des conseils aux nouveaux élus a effectivement permis de les éclairer d'emblée sur leur

situation. Le déontologue a également eu l'occasion, et il en remercie la maire de Strasbourg, Jeanne Barseghian, de présenter quelques remarques sur la déontologie devant l'ensemble des conseillers municipaux nouvellement élus.

Cette période, largement marquée par le confinement et les mesures prises pour sortir de celui-ci, n'a pas donné lieu à une activité très fournie, même si les différents chefs de compétence du déontologue ont tous été sollicités (v. annexe 2). L'année 2020 a essentiellement été l'occasion de confirmer des préconisations déjà faites antérieurement.

. Présidence du Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg

Le conseil municipal de Strasbourg a adopté, le 16 avril 2018, le Pacte pour la démocratie à Strasbourg, issu d'un processus de co-construction avec les citoyens intéressés. Ce texte permet d'associer directement les Strasbourgeois à la gestion de leur ville. À ce titre, le Pacte comporte la consécration d'un droit de participer, à intensité variable selon les situations, d'un droit d'agir, notamment par la mise en place d'un budget participatif, d'un droit d'initiative citoyenne et d'un droit à l'accès au numérique, en même temps qu'il met l'accent sur l'importance de faire partager la dimension européenne de Strasbourg et les valeurs qu'elle implique. Afin de convaincre l'ensemble des Strasbourgeois de la volonté de la Ville de jouer loyalement le jeu de la démocratie participative, il a été jugé nécessaire de prévoir que les citoyens pourraient saisir une instance qui garantirait la mise en œuvre loyale du Pacte. Le Comité d'éthique du Pacte a une composition paritaire Ville (un représentant du maire, un représentant du directeur général des services)/citoyens (deux personnes désignés par le conseil de suivi de la participation citoyenne) et il est placé sous la présidence du déontologue de la Ville de Strasbourg.

En un peu moins de deux ans, le Comité d'éthique a rendu vingt avis, qui ont permis de préciser des points que le Pacte n'avait pas fixés, les principes qui devaient présider à sa mise en œuvre et le champ de sa compétence (notamment par rapport au déontologue pris en tant que tel). Une conception large de la compétence du Comité a été retenue : celui-ci a vocation à intervenir, lorsqu'il est saisi, à propos de l'ensemble des problèmes liés à la démocratie participative à Strasbourg, même lorsqu'il ne s'agit pas de procédés prévus par le Pacte lui-même. Les avis peuvent être consultés en ligne dans l'espace du site de la Ville consacré au Pacte pour la démocratie à Strasbourg.

Il est permis de dire que cet organisme a donné toute satisfaction : instance de dialogue sur des questions souvent controversées, il permet à la fois de recueillir le point de vue de toutes les parties concernées (élus, administrateurs, citoyens), d'attirer l'attention de chacune d'entre elles sur les contraintes et attentes des autres et de parvenir à une synthèse équilibrée (comme l'attestent la rareté et le caractère marginal des opinions individuelles dont le Pacte permet l'expression pour chaque avis).

. Aspects institutionnels et moyens matériels

Le déontologue a tenu à ce que sa désignation par le Maire fasse l'objet d'une approbation par les élus qui aille au-delà de la majorité issue de l'élection. La solution de l'unanimité a

été écartée, afin de ne pas permettre à un groupe politique de bloquer, le cas échéant, le processus de nomination. La solution a consisté à demander que la désignation proposée par le maire reçoive l'accord de la majorité des présidents des groupes politiques, puis qu'elle recueille un avis favorable rendu à la majorité des trois cinquièmes par les membres du conseil municipal. Quelle qu'ait été l'ampleur de la majorité recueillie par sa candidature, le déontologue, une fois désigné, exerce ses fonctions en toute indépendance et se tient à la disposition de chaque élu, quel que soit le groupe politique auquel il appartient, et sans que la différence entre appartenance à la majorité ou à l'opposition compte pour quoi que ce soit.

Le choix d'un déontologue, au lieu de celui d'une commission de déontologie, est apparu judicieux à l'intéressé, en ce qu'il facilite un contact de proximité avec les élus et l'homogénéité des positions prises (laquelle n'exclut pas des évolutions, qu'il appartient évidemment au déontologue d'expliquer). Ce que l'absence de collégialité fait perdre en échanges et possibilité de recueillir une diversité de points de vue, lui paraît compensé par ces avantages. La lecture des rapports d'autres instances en charge de la déontologie et de la littérature scientifique sur ce thème permet par ailleurs d'ouvrir, autant que faire se peut, le spectre des solutions envisageables. En revanche, le caractère collégial s'est avéré indispensable pour surveiller la mise en œuvre du Pacte pour la démocratie à Strasbourg : comme il vient d'être dit, le succès de la mission du Comité d'éthique réside précisément dans le fait qu'il associe, sous la présidence du déontologue, représentants de la Ville et représentants des citoyens, problème qui lui est spécifique.

L'exercice de la mission à titre bénévole n'a pas posé problème durant la période considérée, même s'il est vrai que l'activité du déontologue comporte des pics (approche d'élections, rédaction des recommandations, avis et rapports) durant lesquels un temps de travail assez conséquent est requis.

Les moyens accordés au déontologue par la Ville sont la mise à disposition d'un ordinateur portable crypté permettant un accès, également crypté, à la messagerie de la Ville en vue d'assurer une totale confidentialité des informations traitées et celle d'un bureau désormais situé à l'Hôtel de Ville (bureau 105), en vue de permettre l'accomplissement de ses missions (rencontre avec les élus ou des tiers, tenue de réunions, mise en place d'un coffre-fort destiné à recueillir des éléments confidentiels non numérisés).

Il peut avoir recours aux services de la Ville en vue de recueillir les renseignements et documents nécessaires à son information. Le déontologue tient à remercier lesdits services pour leur parfaite coopération et en particulier M. Robert Radice, directeur conseil, performance et affaires juridiques, MM. Jean-Maxime Renck et Guillaume Chabrol, membres du cabinet de M. Ries, ainsi que les membres de la Mission participation citoyenne.

Les dépenses occasionnées par le déontologue se sont limitées à l'acquisition d'un ouvrage (la 2^e édition du traité sur la déontologie des fonctions publiques du président Vigouroux) et à deux déplacements à Paris.

Les rapports annuels du déontologue, ainsi que ses avis rendus sur saisine par les citoyens et ses recommandations générales sont publiés et accessibles sous la rubrique *Déontologie* du site de la Ville.

En achevant la rédaction de ce bilan, le déontologue tient à rappeler encore l'importance croissante prise par la déontologie des élus dans les attentes des Français. Il ne peut qu'espérer que les lignes qu'il s'est efforcé de tracer depuis sa désignation à la fin de l'année 2014 soient continuées sur le long terme. Il remercie vivement M. Roland Ries, maire de la Ville de Strasbourg, son adjointe en charge de la démocratie locale, Mme Chantal Cutajar, adjointe au maire en charge de la démocratie locale et de la politique de concertation, et l'ensemble des élus pour la confiance qu'ils lui ont témoignée tout au long du mandat.

À Strasbourg, le 20 octobre 2020.

ANNEXE :

1. Bilan global 2014-2020

Données statistiques

	<i>Conseils aux élus</i>	<i>Saisine par les citoyens</i>	<i>Recommandations</i>
2015	4	0	2
2016	8	6	2
2017	5	7	0
2018	4	5	0
2019	4	7	2
2020	4	6	1

NB Les chiffres de 2020 couvrent les mois de janvier à septembre seulement

Objet des avis rendus au fond sur saisine par les citoyens

2016: compte rendu d'une réunion publique dans *Strasbourg Magazine*

octroi d'un permis de construire après annulation contentieuse d'un permis identique

2017: manquement à la déontologie de l'auteur d'une saisine précédente du déontologue ayant porté sur l'éligibilité d'un candidat aux élections législatives

obligation d'ouvrir à des élus de l'opposition une réunion ouverte au public se tenant dans les locaux de l'Hôtel de ville

mise de locaux municipaux à la disposition d'associations hostiles au traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada sans délibération du conseil municipal

participation de deux élus au vote d'une délibération sur une action de mécénat

2018: participation médiatisée de deux adjoints à un évènement festif organisé par un promoteur

2019: mention d'une réunion pré-electorale sur le site internet de la Ville

distribution de tracts électoraux aux abords du Centre administratif

participation de deux candidats à une réunion de bilan de l'Eurométropole sur la politique d'urbanisme

rôle allégué d'un élu dans l'octroi par l'État d'une autorisation d'urbanisme dérogatoire

absence de réponse à une demande d'un comité de quartier visant à être associé à la réflexion sur un parti d'urbanisme

maintien d'une épreuve de natation dans l'Ill, nonobstant le risque encouru par les participants

2020: utilisation par un candidat aux élections d'une adresse électronique .eu

existence d'une prise illégale d'intérêt en lien avec un rapport d'audit sur l'Office de tourisme

correspondance à en-tête de l'Eurométropole en vue de l'élection du président de celle-ci

Objet des recommandations générales et notes d'information

2015: Affaires privées/affaires publiques

La déontologie : dans le droit et au-delà du droit

2016: Conseiller ayant intérêt à l'affaire faisant l'objet de la délibération du conseil municipal

Proposition de nouvelles règles de comportement des conseillers, y compris le maire et ses adjoints, en cas de risque de conflit d'intérêts

2019: Quelques principes déontologiques applicables aux campagnes électorales en général et à celle pour les prochaines élections municipales en particulier

Rappel de l'obligation de déport pesant sur les membres du conseil municipal de Strasbourg ayant accepté des invitations de la part du bénéficiaire de la délibération

2020: Deux arrêts récents sur les conflits d'intérêts (Conseil d'État, 18 décembre 2019, *Port autonome de la Nouvelle-Calédonie* et Cour de cassation, chambre criminelle, 4 mars 2020) – le texte, postérieur au Rapport annuel 2019, en est reproduit ci-après.

2. Compléments au dernier rapport annuel

Note d'information : DEUX ARRÊTS RÉCENTS SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

En quelques mois, le Conseil d'État et la Cour de cassation, chacun dans son domaine propre de compétence, ont confirmé les précautions qu'il y a lieu de prendre pour éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts.

L'arrêt du Conseil d'État du 18 décembre 2019, *Port autonome de la Nouvelle-Calédonie*, n° 432590, indique que « le principe d'impartialité ne fait pas obstacle à ce qu'un acheteur public attribue un contrat de délégation de service public à une société d'économie mixte locale dont il est actionnaire, sous réserve que la procédure garantisse l'égalité de traitement entre les candidats et que soit prévenu tout risque de conflit d'intérêts ». En l'espèce, un contrat de délégation de service public pour l'exploitation d'un port de plaisance avait été conclu entre le Port autonome de la Nouvelle-Calédonie (PANC), établissement public à caractère industriel et commercial territorial, et une société d'économie mixte dont l'établissement public était actionnaire (la SODEMO). La décision relève, au titre de la vérification de l'absence de conflit d'intérêts, « Le fait que certains membres du conseil d'administration du PANC soient également administrateurs de la SODEMO n'a, en l'espèce, pas conduit à une situation de conflit d'intérêts, *dès lors qu'il résulte de l'instruction que, lors de la réunion du 10 avril 2019 au cours de laquelle le conseil d'administration du PANC a approuvé l'attribution de la délégation de service public litigieuse à la SODEMO, les deux membres du conseil également administrateurs de la SODEMO n'ont participé ni aux débats ni aux votes sur ce point.* » (point 8, souligné par nous).

Il est clair, bien au-delà du cadre du référé précontractuel dans lequel a été rendue la décision, qu'aux yeux du Conseil d'État, le principe d'impartialité impose aux administrateurs d'une structure privée utilisée comme instrument de son action par une collectivité publique qu'ils s'abstiennent, lorsqu'ils agissent dans le cadre de la personne publique entrant en relation avec cette structure privée, non seulement de participer au vote d'une délibération accordant à cette dernière un avantage quelconque, mais encore de participer aux débats auxquels cette délibération donne lieu. Si cela avait été le cas (et le juge administratif s'assure bien que cela n'a pas été le cas en l'espèce), le principe d'impartialité aurait été méconnu, situation qui eût entraîné une illégalité justifiant l'annulation de la procédure de passation du contrat (comme, à un stade postérieur, celle de la délibération approuvant la conclusion dudit contrat).

Cette solution dissipe toute incertitude quant à ce qu'implique désormais le principe d'impartialité, principe général du droit s'imposant à toute autorité administrative, et ceci quelle que soit la nature de la structure privée avec laquelle une collectivité publique entre en relation : sociétés d'économie mixte, associations, fondations ou autres. Une séparation étanche doit se faire lorsque l'affaire vient à être évoquée au sein de la personne publique (collectivité territoriale, établissement public ou autre) par rapport à la structure privée : les administrateurs de celle-ci doivent se retirer de la discussion comme du vote relatif à cette affaire. L'éviction des débats peut paraître sévère. Elle ne s'en impose pas moins désormais sans aucune ambiguïté, sous la seule réserve, à interpréter étroitement, de l'article L. 1524-5, al. 11 du code général des collectivités territoriales (« Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article [L. 2131-11](#), lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale. ») Même lorsque joue cette disposition, c'est à dire dans le cadre strict des relations entre collectivité territoriale et sociétés d'économie mixte locales (cette disposition ne s'applique pas aux associations), il est cependant souhaitable d'appliquer les précautions résultant du principe général d'impartialité, ne serait-ce que pour éviter l'incertitude quant à l'extension des effets de cet alinéa au-delà de la notion de conseiller intéressé, notamment dans le contentieux précontractuel.

L'effet de l'éviction des administrateurs peut apparaître fâcheux pour l'information du conseil municipal dans son ensemble. C'est encore plus vrai lorsque l'administrateur en cause est également, au titre de ses fonctions d'adjoint, en charge du secteur concerné par la décision à prendre, parce que dans ce cas, aucun membre de l'équipe municipale spécialement compétent dans ce secteur n'est plus autorisé à prendre la parole pour éclairer le conseil. Le déontologue de la Ville de Strasbourg ne peut que répéter qu'à ses yeux, un découplage fonctionnel des responsabilités d'adjoint et d'administrateur permet seul de limiter les inconvénients pour l'information des élus des solutions ici examinées : l'adjoint spécialisé pourra intervenir parce que ce ne sera plus lui qui sera l'administrateur empêché, du fait de ses fonctions, de s'exprimer. Le prochain renouvellement du conseil municipal pourrait être l'occasion de mettre en œuvre cette préconisation.

La chambre criminelle de la Cour de cassation s'est prononcée quant à elle, par un arrêt du 4 mars 2020, n° 19-83390, sur une procédure pénale qui avait conduit à la condamnation pour prise illégale d'intérêt d'un maire qui avait nommé sa sœur directrice générale des services de la commune.

Rappelons qu'aux termes de l'article 432-12 du code pénal,

Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

La cour d'appel de Lyon avait condamné le maire, pour prise illégale d'intérêt, à six mois d'emprisonnement avec sursis et à un an d'inéligibilité, sa sœur, pour recel, à quatre mois d'emprisonnement avec sursis.

Elle avait d'abord relevé que le prévenu « avait la charge d'assurer la surveillance et l'administration de l'opération de recrutement au poste fonctionnel de directeur général des services de la commune dont il était le maire et qu'il a ainsi accompli (...) les formalités procédurales de publicité et de sélection des candidats, la désignation, puis la nomination par arrêté de la nouvelle directrice générale des services, seul ou en tant que président du jury de recrutement qu'il avait mis en place ». L'intérêt pris était ainsi caractérisé : « le lien familial unissant les deux prévenus, frère et sœur, constitue un intérêt moral et suffit à caractériser l'intérêt quelconque exigé », et ceci indépendamment des incompatibilités légales édictées par ailleurs. La Cour de cassation juge qu'en statuant ainsi, la cour d'appel a justifié sa décision.

Le prévenu faisait valoir à l'appui de son pourvoi qu'il n'avait pas été démontré que le choix opéré allait à l'encontre de l'intérêt de la commune, sa sœur ayant toutes les qualités professionnelles requises pour occuper l'emploi en question, et que la procédure de recrutement des agents communaux avait été parfaitement respectée. La Cour de cassation rejette cependant ces moyens, considérant les deux arguments invoqués comme insusceptibles de faire obstacle à ce que soit constitué le délit de prise illégale d'intérêt retenu à l'encontre du prévenu par les juges du fond. Elle rappelle qu'« En vertu d'une jurisprudence constante, l'abus de fonction ainsi caractérisé suffit à lui seul pour consommer le délit (...) et l'intention coupable est constituée par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit. Il n'est pas nécessaire qu'il ait agi dans une intention frauduleuse ». Cela signifie qu'en retenant l'infraction en question, le juge n'a à s'interroger ni sur le but psychologique qui était celui du prévenu,

ni sur la conformité, ou non, des actes accomplis à l'intérêt public. Un maire n'a pas à recruter sa sœur comme agent de la collectivité qu'il est chargé d'administrer et nulle considération n'est susceptible d'aller à l'encontre de cet impératif. C'est la même raison qui conduit la Cour de cassation à écarter le moyen pris de ce que la procédure de recrutement avait été parfaitement respectée : l'intervention du maire, en toute connaissance de cause, « à tous les stades de la procédure ayant abouti au recrutement d'un membre de sa famille » rend vaine toute interrogation allant au-delà de la constatation de la prise d'intérêt elle-même.

Cet arrêt confirme la sévérité du juge répressif en la matière et sa volonté de s'en tenir à l'analyse des éléments constitutifs de l'infraction. La cassation est, en revanche, prononcée en raison du fait que la cour d'appel avait insuffisamment motivé sa décision quant à la fixation des peines « sans mieux s'expliquer (que par des considérations générales) sur la gravité des faits, les éléments de la personnalité des deux prévenus et leurs situations personnelles respectives ».

La tendance à la transformation de ce qui n'était que préconisations déontologiques en règles juridiques impératives doit être notée. Elle confirme que l'exigence d'impartialité, qui s'impose à toute personne exerçant des responsabilités publiques, est désormais porteuse de conséquences de plus en plus contraignantes, ce qui doit inciter encore les élus à prendre autant de précautions qu'il est raisonnable. Le déontologue est évidemment à leur disposition – il a été institué à cette fin - pour envisager ensemble les comportements souhaitables.

À Strasbourg, le 26 mars 2020.

Avis rendu sur requête de citoyens

. Participation de deux élus candidats à des « rencontres de l'habitat » pendant la campagne électorale

1. Le déontologue de la Ville de Strasbourg a été saisi, le 18 décembre 2019, par MM. X., Y et Z. et par Mme A. d'une requête mettant en cause la participation à une rencontre relative aux politiques de l'habitat dans l'Eurométropole de Strasbourg de M. B. et de M. C., par ailleurs candidats aux prochaines élections municipales de Strasbourg. Les requérants estiment que la participation des deux élus à cette réunion contrevient aux prescriptions de l'article L. 52-1 du code électoral et constitue un manquement, de leur part, à leurs obligations déontologiques, aux termes de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg.

2. Tout manquement par un élu, par ailleurs candidat à des élections, aux obligations que le code électoral édicte constitue-t-il, *ipso facto*, une violation de ses obligations déontologiques ? La réponse à une telle question est malaisée. Même si l'on considère que tout manquement à la loi et aux règlements constitue par définition aussi un manquement à l'obligation d'exemplarité issue de la Charte de déontologie, il se pose encore la question de savoir s'il appartient au déontologue, pour déterminer l'existence du second, d'apprécier celle du premier, alors que c'est au juge administratif qu'est dévolu le

contentieux des élections municipales. Les principes suivants paraissent pouvoir être dégagés :

- le déontologue n'a pas vocation à se prononcer, même *a priori*, sur l'existence d'un éventuel manquement par un élu aux obligations qui résultent des dispositions du code électoral ;
- il n'en irait autrement que dans l'hypothèse où il serait manifeste que les faits allégués, en vertu comme au-delà de leur qualification au regard du code électoral, constitueraient une méconnaissance de la déontologie des élus municipaux.

Cela permet de maintenir une dissociation des registres juridique et déontologique, sans pour autant nier l'existence de recoupements inévitables entre eux : il existe incontestablement des hypothèses dans lesquelles un même fait est analysable comme constituant à la fois une violation du code électoral et de la déontologie.

3. Par application de ces principes, les faits soumis à l'examen du déontologue dans la présente affaire ne constitueraient un manquement à la déontologie que dans l'hypothèse où il s'avérerait que l'élu mis en cause a soit sciemment organisé ou contribué à organiser la réunion en cause, soit a délibérément utilisé sa participation à cette réunion dans le but de soutenir sa candidature aux élections. Autrement dit, seule une fraude ou une tentative de fraude, affichée ou patente, rentrerait normalement dans un tel cas de figure.

4. Aux termes de l'article L. 52-1 du code électoral, dans sa rédaction actuellement en vigueur (loi du 14 avril 2011) : « Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.

A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre. »

La distinction entre les « campagnes de promotion publicitaire » des réalisations de la collectivité, interdites pendant les six mois précédant l'élection, et la vie normale de la commune, laquelle comporte des réunions d'information, est parfois délicate (v. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, « Chronique de jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA*, 2015/33. 1849). Comme l'indiquent ces auteurs à propos des décisions intervenues à la suite des dernières élections municipales, certains critères sont utilisés par le juge de l'élection en vue de faire cette distinction : caractère habituel de l'événement en cause, ton mesuré ou, au contraire, laudatif du discours, existence ou non d'allusions aux élections à venir, caractère exceptionnel ou habituel du cadre considéré. L'idée essentielle est qu'un candidat ne doit pas pouvoir exercer une *influence anormale* sur les électeurs, notamment en assurant la promotion de son action passée.

5. Convoquées par le président de l'Eurométropole à l'Illiade le 13 décembre 2019, les « 9^e Rencontres de l'habitat. Le bilan et les enjeux des politiques de l'habitat dans l'Eurométropole de Strasbourg » portent sur « le bilan des actions menées en matière de politique de l'habitat depuis 2014 et sur les perspectives au vu des nouveaux enjeux

climatiques et sociétaux » et « permettront de présenter la politique Habitat de l'Eurométropole ». Le fait qu'il s'agisse de la neuvième édition de l'évènement et la circonstance que son propos doive être une réflexion sur les enjeux et perspectives de l'action menée sur le thème de l'habitat rendent peu plausible – mais, encore une fois, c'est au juge de l'élection qu'il appartiendra, le cas échéant, d'en décider - que la qualification de « campagne de promotion publicitaire » puisse être retenue. *A fortiori*, aucun manquement à la déontologie, de la part des deux élus ayant participé à ces rencontres, ne peut être constaté.

À Strasbourg, le 10 février 2020.

À titre d'information : CE 17 avril 2015, *Élections municipales d'Audenge*, req. n° 382194, extraits :

4. Considérant qu'il est constant que la commune d'Audenge a organisé ou a participé à l'organisation d'un certain nombre de manifestations dans les six mois ayant précédé les élections municipales ; que, toutefois, il résulte de l'instruction que la tenue de réunions de présentation, le 30 septembre 2013, du projet de remplacement de l'éclairage public du quartier de la Braneyre et, le 22 octobre 2013, du projet de réalisation d'un rond-point sur l'avenue de Certes relève d'une pratique habituelle de la municipalité, qui tient régulièrement des réunions d'information et de concertation de quartier ; que l'inauguration du rond-point de Lubec, le 23 novembre 2013, a correspondu à l'achèvement de travaux financés par le conseil général de la Gironde et qui avaient commencé en novembre 2012 ; que le calendrier des travaux de réhabilitation de la résidence de Betey, dont la réception a eu lieu le 8 janvier 2014, a été arrêté par la société propriétaire et gestionnaire de ces logements sociaux ; que l'apéritif dînatoire musical offert le 13 septembre 2013 par l'office public d'aménagement et de construction Gironde Habitat pour célébrer l'arrivée, quelques mois plus tôt, de locataires dans la plus récente des résidences construites par l'office fait partie des animations organisées périodiquement par l'office à destination des habitants de ses résidences ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que les propos tenus par Mme C...à l'occasion de ces événements, auxquels seules étaient invitées les personnes directement concernées, puissent s'apparenter à des déclarations électorales ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune de ces manifestations ne peut, en tout état de cause, être regardée comme constitutive d'une campagne de promotion publicitaire effectuée en violation des dispositions du 2ème alinéa de l'article L. 52-1 précité, dès lors qu'il n'est pas établi que ces manifestations, qui se rattachaient toutes à un événement particulier et n'apparaissent pas comme ayant bénéficié d'une publicité ou d'une couverture médiatique particulières, ont donné lieu à la promotion des réalisations ou de la gestion de la commune ; qu'ainsi, Mme C...est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux s'est fondé, pour annuler les opérations électorales en cause, sur ce que ces manifestations avaient revêtu le caractère d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la ville de nature à entacher la sincérité du scrutin

. Existence d'une prise illégale d'intérêt en lien avec le rapport d'audit sur l'Office du tourisme

Le déontologue de la Ville de Strasbourg a été saisi de 9 requêtes (les 1^{er}, 2 et 3 février 2020, de 5 requêtes et les 12 et 13 février 2020, de 4 requêtes) formées par des citoyens, suite à la publication par *Rue 89* d'extraits du Rapport d'audit de l'Office de tourisme de Strasbourg et de sa région (M18, août 2019). Les requérants s'interrogent sur l'existence, dans la personne du président (A.) et du président délégué (B.) de l'Office d'un conflit d'intérêts, sur le fait de savoir si le délit de prise illégale d'intérêt est bien constitué et sur l'absence de saisine du Parquet par les élus ayant eu connaissance du Rapport d'audit.

Le déontologue a recueilli à deux reprises les observations de l'un des élus mis en cause (le président délégué de l'Office), l'autre lui ayant indiqué ne pas vouloir répondre sur ce dossier. Il a demandé au service compétent de la Ville des renseignements sur la participation de ces deux élus au vote des subventions dont l'Office a bénéficié, à des titres divers, de la part de la Ville de Strasbourg.

L'étendue de la compétence du déontologue demande d'abord à être précisée. En vertu de l'article 7 de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg, adoptée le 22 septembre 2014, il a pour mission d'examiner les éventuels conflits d'intérêts entre le mandat d'élu local et d'autres activités et, plus généralement, de veiller au respect de la Charte de déontologie ». La définition des conflits d'intérêts à laquelle il convient de se référer est celle, directement inspirée du Rapport Sauvé, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, retenue par l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, aux termes duquel « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Comme l'indiquait d'emblée le Rapport annuel remis par le déontologue de la Ville de Strasbourg au titre de l'année 2015, il importe que l'élu qui assure aussi des fonctions d'administrateur au sein d'une structure de droit privé ne prenne pas part au vote portant sur les subventions versées par la Ville à ladite structure, quelle que soit sa forme (société d'économie mixte, association, etc), y compris lorsqu'il n'est investi de ces fonctions administratives qu'en tant que représentant de la Ville au sein de cette structure (2015, p. 7). Cette analyse a encore été renforcée, à la suite de la recommandation n° 2016/1, de mars 2016, *Les conseillers ayant intérêt dans l'affaire faisant l'objet de la délibération du conseil municipal*, reprise en annexe dans le Rapport annuel 2016, au terme d'une analyse de la jurisprudence de la Cour de cassation relative au délit de prise illégale d'intérêt institué par l'article 432-12 du code pénal (2016, p. 8 et s.).

En effet, les conflits d'intérêts les plus caractérisés tombent sous le coup de cette infraction pénale, dont l'interprétation par le juge répressif définit les contours. L'article 432-12 du code pénal énonce : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. » En vertu d'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 22 octobre 2018, *Bull. crim. 2008*, n° 212, il y a prise illégale d'intérêt et l'infraction est constituée, dès le moment où un élu participe au vote d'une délibération accordant une subvention à une association, quand bien même il n'est pas allégué que l'élu en cause ait retiré un avantage personnel quelconque de cette délibération et peu important le caractère d'intérêt général de la délibération en cause. Cela signifie que pour la cour suprême de l'ordre judiciaire, il doit exister une séparation radicale entre la collectivité publique et ses représentants, d'une part, et la structure associative de l'autre. L'attention des élus strasbourgeois avait d'emblée été appelée sur les risques que cette solution comportait pour eux et sur les comportements qu'il convenait d'adopter pour y parer.

C'est en référence à la recommandation n° 2016/1 que le Rapport d'audit portant sur l'Office de tourisme de Strasbourg et sa région conclut à l'existence d'un « Risque de qualification de prise illégale d'intérêt » (p. 29). Cette appréciation repose sur un examen des votes émis sur les délibérations du conseil municipal de Strasbourg par A. et B., président et président délégué de l'Office de tourisme. Avant de procéder à l'analyse des votes émis, il convient de noter que B. n'est entré au conseil d'administration de l'Office du tourisme qu'à partir de la seconde moitié de l'année 2016. Seules les délibérations postérieures à cette date sont donc pertinentes dans son cas : aucun conflit d'intérêts n'existait auparavant à ce titre en ce qui le concerne.

A. et B. ont-ils participé au vote sur les délibérations du conseil municipal de Strasbourg accordant des avantages, notamment des subventions, à cet Office ? L'historique révèle, en la matière, une pratique variable, pour ne pas dire erratique, de leur part.

En ce qui concerne la délibération portant sur la subvention annuelle de la Ville à l'Office de tourisme, celle-ci figure parmi les points non retenus lors du conseil municipal du 16 février 2015 et du 22 janvier 2018, ce qui signifie que ces points sont adoptés à l'unanimité par un vote global en début de séance, c'est-à-dire avec le concours de A. et B., à moins qu'ils n'aient pris la précaution d'indiquer, avant que ne s'ouvre la séance du conseil municipal, qu'ils n'entendent pas prendre part au vote sur le point en question. Cela a été fait par A., seul concerné, en 2015, mais ni par A. ni par B. en 2018.

Le 22 février 2016, le point de la subvention à l'Office de tourisme est longuement débattu par le conseil municipal et adopté ensuite à l'unanimité avec une abstention. A., seul concerné, avait toutefois indiqué préalablement qu'il ne participerait pas au vote, ce qui correspond à l'attitude souhaitable.

Le 23 janvier 2017, la subvention annuelle à l'Office est adoptée, sans le concours de A., mais B. est compté parmi ceux qui votent pour la délibération.

Le 21 janvier 2019, la subvention annuelle est votée par A. et B. Ce dernier explique que c'est à la suite d'une erreur que son vote a été pris en compte : ayant dû quitter la séance du conseil municipal pour se rendre à une autre réunion, il avait donné procuration à C., qui a voté en faveur de la délibération. Il appartenait toutefois à B., qui avait effectivement fait connaître au service compétent son intention de ne pas prendre part au vote sur ce point, de donner, avant son départ, des instructions claires à la personne à laquelle il avait donné procuration : les votes du délégataire engagent le délégant.

Le 10 février 2020, enfin, ni A. ni B. ne prennent part au vote sur ce point.

En ce qui concerne les subventions accordées à l'Office pour des actions particulières, on retrouve, à un moindre degré, les variations signalées ci-dessus : absence de participation au vote de A. et B. le 20 novembre 2017 (subvention pour la mise en œuvre de la stratégie digitale de l'Office), le 25 février 2019 (subvention pour *Strasbourg mon amour*), le 24 juin 2019 (subvention pour la création d'un marché de Noël à New York) et le 10 février 2020 (subvention pour *Strasbourg mon amour*). En revanche, A. et B. votent, le 25 septembre 2017, la délibération accordant une subvention à l'Office pour la rénovation de son bureau d'accueil.

En résumé, A. et B. n'ont pas adopté, en la matière, une attitude constante et n'ont pas toujours pris toutes les précautions nécessaires pour n'être pas comptés parmi les conseillers prenant part au vote sur les délibérations accordant une subvention de la Ville à l'Office dont ils sont, respectivement, président et président délégué. S'ils ont fréquemment veillé à ne pas prendre part au vote, cette attitude n'a pas été systématique, comme l'a justement relevé le rapport d'audit de l'Office de tourisme.

La constatation de l'existence, dans le chef de A. et B., d'un conflit d'intérêts doit toutefois être tempérée par la remarque que le changement de culture des élus commandé par la sensibilité croissante de la société française aux questions de déontologie et par la conception large que la Cour de cassation a retenue de l'infraction de prise illégale d'intérêt n'a pas encore suffisamment été perçu dans le monde politique français. Les présentes constatations en témoignent et conduisent à émettre le vœu que les conseillers municipaux que désignera le suffrage universel en mars prochain seront davantage et systématiquement sensibles à cette question.

À Strasbourg, le 24 février 2020.

..Correspondance relative à l'élection à la présidence de l'Eurométropole

Le déontologue de la Ville de Strasbourg a été saisi le 22 juillet 2020 par M. X. d'une requête contestant, au regard des règles et principes déontologiques applicables aux élus strasbourgeois, le fait que, le 10 juillet 2020, en vue de l'élection à la présidence de l'Eurométropole, une lettre à en-tête de cette dernière, signée par Mmes Jeanne Barseghian, Maire de Strasbourg, Danièle Dambach, maire de Schiltigheim, et Pia Imbs, maire de Holtzheim, a été adressée à l'ensemble des élus métropolitains ainsi qu'aux membres du conseil de développement, instance de participation citoyenne auprès de cette collectivité. Le requérant met en cause l'utilisation d'un papier à en-tête, le recours au secrétariat de la mairie et l'utilisation d'une liste des élus concernés émanant de la collectivité. La Maire de Strasbourg a été entendue en ses observations sur cette demande.

Il importe de rappeler, ainsi que le déontologue l'a souligné à maintes reprises et dès la première recommandation générale qu'il a émise en 2015, que les moyens humains et matériels d'une collectivité publique doivent être consacrés au service exclusif de celle-ci. Y a-t-il eu en l'espèce manquement à cette obligation du fait des conditions dans lesquelles a eu lieu l'envoi de la lettre contestée ?

Il convient d'emblée de faire remarquer l'étroite imbrication des compétences de la Ville de Strasbourg et de l'Eurométropole, ex-communauté urbaine de Strasbourg. Ce fait, qui se traduit encore par l'unicité des administrations strasbourgeoise et eurométropolitaine, avait été souligné par le déontologue dès son premier rapport annuel (2015) et l'avait conduit à estimer qu'aucun conflit d'intérêts n'était susceptible, à ses yeux, de survenir entre les missions exercées par les élus au titre de ces deux collectivités. De même, le déontologue a toujours envisagé très largement l'étendue de sa compétence : il a systématiquement répondu aux demandes portant sur l'exercice par un élu au conseil municipal de Strasbourg, de compétences métropolitaines.

Il en résulte que lorsque la Maire de Strasbourg, seule ou, comme en l'espèce, conjointement avec d'autres maires de communes faisant partie de l'Eurométropole, s'exprime sur le choix du président de cette dernière, elle le fait sur une question qu'on ne peut en aucune manière dire étrangère à la Ville de Strasbourg, laquelle est de loin la commune la plus peuplée de l'Eurométropole et, partant, celle qui est le plus abondamment représentée au sein de son conseil. L'élection de celui-ci marque à

l'évidence, au lendemain du renouvellement par le corps électoral de l'ensemble des conseils municipaux, un moment déterminant pour l'avenir de la Ville de Strasbourg et il est parfaitement légitime que la Maire de cette dernière s'exprime à ce sujet, seule ou conjointement avec d'autres élues. Quand bien même il y a eu en l'espèce utilisation du secrétariat de la Maire de Strasbourg pour adresser le courrier litigieux à l'ensemble des électeurs du président de l'Eurométropole, le déontologue n'aperçoit aucun détournement à des fins privées des moyens de la collectivité.

L'utilisation, pour véhiculer cette prise de position sur l'élection, d'un papier à en-tête de l'Eurométropole peut apparaître surprenante. En effet, l'Eurométropole constitue non l'origine institutionnelle, qu'indique normalement un tel usage, mais l'objet de la lettre adressée aux électeurs. Cependant, cette maladresse, que la Maire de Strasbourg reconnaît volontiers, n'a pu, en l'espèce, avoir aucune conséquence fâcheuse. Les destinataires de ce courrier ne pouvaient se méprendre sur la portée de celui-ci, dès lors qu'ils se savaient appelés à procéder à l'élection du président de la structure en cause. En particulier, aucun effet d'intimidation ou de pression n'a pu se manifester sur les élus conscients de leurs droits et de leurs responsabilités.

En conclusion, aucun manquement à la déontologie ne peut être ici relevé.

À Strasbourg, le 7 septembre 2020.