

LE DÉONTOLOGUE DE LA VILLE DE STRASBOURG

RAPPORT NOVEMBRE 2020 - DÉCEMBRE 2021

Le 16 juin 2022

Pour des raisons de commodité, le présent rapport adopte l'usage du neutre

L'importance de la déontologie ne cesse de se confirmer en France. La loi dite 3D (loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale) affirme désormais le droit de tout élu local à « consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la charte de l'élu local, aux termes de l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales. Dès le 22 septembre 2014, la Ville de Strasbourg, à l'initiative du Maire, M. Roland Ries, et de son adjointe en charge de la démocratie locale, Mme Chantal Cutajar, avait œuvré en ce sens : la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg énonce des principes s'imposant aux élus qui sont plus contraignants que ceux applicables au niveau national et, première collectivité territoriale française à le faire, elle a institué un déontologue indépendant, chargé tout à la fois d'apporter une assistance aux intéressés et de répondre aux demandes de citoyens inquiets du comportement de leurs élus. Le décret en Conseil d'État prévu par la loi de 2022 précisera les choses en la matière et devra, le cas échéant, être pris en compte pour faire évoluer le statut de l'institution strasbourgeoise.

La jurisprudence confirme cette actualité du thème de la déontologie¹. Il y a également lieu de noter la sensibilité croissante de l'opinion publique sur cette question, sur le terrain politique comme sur d'autres².

Les mesures prises en vue de lutter contre le virus covid-19 ont eu pour conséquence, on le sait, le report du second tour des élections municipales. C'est seulement au début du mois de juillet 2019 que le nouveau conseil municipal a pu entrer en fonction. Il avait été décidé en juin 2019 que le déontologue,

¹ Ainsi, l'arrêt du Conseil d'État du 25 novembre 2021, *Collectivité de Corse*, n° 454466, affirme-t-il qu' « au nombre des principes généraux du droit qui s'imposent au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative figure le principe d'impartialité, qui implique l'absence de situation de conflit d'intérêts au cours de la procédure de sélection du titulaire du contrat » et se montre-t-il particulièrement sourcilieux quant à la participation à la procédure de sélection des candidatures et des offres d'une personne ayant exercé des fonctions de haut niveau au sein d'une des sociétés en concurrence.

² L'attribution du prix Goncourt a ainsi donné lieu, en 2021, à une polémique concernant un membre du jury ayant fortement critiqué un livre figurant dans la sélection du jury et, à ce titre, concurrent d'un ouvrage au thème extrêmement proche, figurant sur la même liste, qui se trouvait avoir été écrit par son compagnon.

élu pour la durée du mandat du conseil municipal, « continue d'exercer ses fonctions jusqu'à approbation par le conseil municipal de la désignation de son successeur », pour une durée maximale de trois mois. Cette disposition a permis au déontologue, qui a été invité à présenter un exposé devant le conseil municipal très peu de temps après la séance inaugurale du nouveau mandat, de faire immédiatement bénéficier de son concours les nouveaux élus qui l'ont souhaité - ils ont été 4 à le faire durant la période de transition.

La nouvelle Maire de Strasbourg, Mme Jeanne Barseghian, a demandé à Patrick Wachsmann de continuer d'exercer ses fonctions, ce que les présidents des groupes politiques et, le 16 novembre 2020, le Conseil municipal ont approuvé. Le titulaire des fonctions de déontologue de la Ville de Strasbourg est très honoré de la confiance qui lui a été renouvelée. Il y voit un signe précieux de la perception, par les élus, du fait que la déontologie n'est évidemment pas liée à tel parti ou coalition, mais s'inscrit dans une perspective qui transcende les clivages politiques et qui est liée aux responsabilités de chaque élu, en tant que désigné par le suffrage universel « pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi », pour reprendre les termes de l'article L. 1111-1-1 du code des collectivités territoriales. À ce titre, l'exigence déontologique pèse sur tout élu, quelles que soient ses convictions politiques, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition : investi, de par son élection, du pouvoir de « vouloir pour la commune », chaque conseiller municipal doit veiller à exercer ses fonctions « avec impartialité, diligence, probité et intégrité », dit la loi, à « respecter les principes de respect, de transparence, d'honneur, d'intégrité, de probité, d'impartialité, de courtoisie et d'exemplarité », selon les termes de l'article 1^{er} de la Charte strasbourgeoise. Liées à l'exercice d'une fonction publique reçue des citoyens, ces obligations procèdent de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, doté d'une valeur constitutionnelle, qui dispose que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

La manière dont le déontologue a rempli la mission que lui a confiée le Conseil municipal de Strasbourg a évidemment été affectée, elle aussi, avec les mesures restrictives liées à la pandémie. Il convient toutefois de relativiser ce constat : c'est surtout l'ordre des priorités de chacun qui a été bouleversé par la crise sanitaire (cela contribue à expliquer que le présent rapport couvre une période un peu plus longue qu'un an). Mais cette crise n'a, en définitive, pas empêché les entretiens individuels des élus avec le déontologue, institution unipersonnelle peu exposée aux aléas des mesures limitant les réunions.

L'insertion de l'activité du déontologue strasbourgeois dans un ensemble institutionnel de plus en plus important doit encore être soulignée. L'organisation, à l'initiative de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de la 3^e rencontre des déontologues à Paris, le 14 octobre 2021, a, une nouvelle fois, permis de le vérifier. On ne peut que constater l'évidence des solutions, au-delà même des textes applicables, qu'appellent désormais les principales situations dans lesquelles se trouvent placés des responsables publics par ailleurs détenteurs d'intérêts privés. Une telle situation permet aux déontologues d'apporter des réponses mieux assurées, parce que soutenues par des pratiques, voire des « jurisprudences » générales aux interrogations qui leur sont adressées. Les documents divers, rapports annuels et guides déontologiques, édités par la Haute Autorité et disponibles sur son site constituent aujourd'hui un *corpus* conséquent, auquel font écho les rapports et avis d'autorités diverses, qu'elles aient compétence pour les élus locaux (Commission de déontologie de la Ville de Paris, de la région Provence, Alpes, Côte d'azur, de la région Île de France), pour les parlementaires, pour les fonctionnaires ou pour les juges (Conseil supérieur de la magistrature, Collège de déontologie de la juridiction administrative).

Comme les précédents, le présent rapport détaillera les différents aspects de l'activité du déontologue, au premier chef le conseil aux élus et le traitement des requêtes dirigées contre ceux-ci par les citoyens. Mais il convient d'abord de traiter la question de la remise par les élus de leur déclaration d'intérêts.

1. Remise au déontologue des déclarations d'intérêts des élus

L'ensemble des membres du Conseil municipal est tenu d'adresser au déontologue de la Ville une déclaration d'intérêts. Il faut distinguer le cas des élus tenus par la loi d'en déposer une auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de celui des autres.

En vertu de la loi du 11 octobre 2013, compte tenu de la population de la ville, le maire et les adjoints au maire de Strasbourg sont tenus de rédiger une déclaration d'intérêts et

de l'adresser à la Haute Autorité. Il leur suffit alors d'en adresser une copie lisible au déontologue pour s'acquitter auprès de lui de cette obligation. Force est de constater qu'un temps assez long a été nécessaire à certains pour accomplir cette formalité. S'il est vrai que la tâche consistant à recenser l'ensemble des liens d'intérêts que l'on détient peut s'avérer difficile et un peu fastidieuse, cela n'en constitue pas moins une obligation légale et une discipline utile en vue d'éviter tout risque de collision d'intérêts dans l'exercice de ses responsabilités publiques. La Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg dispose en outre, dans le dernier alinéa de son article 3, que ces déclarations d'intérêts, dont une copie doit être adressée au déontologue, « sont ensuite mis(es) à la disposition du public via le site internet de Strasbourg Eurométropole dans la rubrique dédiée à l'Open Data ».

Le déontologue a mis longtemps à accéder à l'intégralité des déclarations en question. Encore a-t-il dû consulter directement, comme tout citoyen peut le faire, le site de la Haute Autorité pour 4 adjoints - l'un d'eux lui avait envoyé par courrier électronique un document qu'il n'a pu ouvrir, 3 n'ont fourni aucun document pertinent, en dépit de relances. Le déontologue ne peut que regretter le manque de coopération de ces élus, qui ne peut même pas se justifier par une volonté de confidentialité.

Il faut encore préciser que la publication de ces documents sur le site internet de la Ville ne semble toujours pas avoir été faite au 16 juin 2022 - en tout cas, le déontologue a été incapable d'y accéder en rentrant les termes « adjoints » ou « déclaration d'intérêts » - en dépit de l'engagement d'y procéder immédiatement pris suite à une saisine dont il sera rendu compte au titre de l'année 2022.

Quant aux élus autres que le maire et ses adjoints, c'est l'article 3, alinéa 4 de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg qui dispose : « Les conseillers, sur la base du volontariat, remplissent une déclaration d'intérêts inspirée par celle prévue par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ce document sera transmis au déontologue qui en assure l'archivage de manière sécurisée et confidentielle. Lui seul pourra consulter ce document. » Le « volontariat » mentionné par la Charte désigne la démarche, exprimée par la Charte, consistant à élargir, par rapport aux obligations légales, le champ des déclarations, et non la remise, en vertu du texte adopté, par chaque élu de sa déclaration. Le déontologue rappelle que seule la déclaration d'intérêts concerne directement son office, à l'exclusion de

la déclaration de patrimoine. Il en a adressé un exemplaire à remplir à l'ensemble des conseillers municipaux, en rappelant la stricte confidentialité attachée à ce document. Au 16 juin 2022, 15 de ces déclarations n'avaient pas été retournées. Le déontologue ne peut que le regretter vivement. Les citoyens attendent de leurs élus qu'ils respectent les règles qu'ils ont eux-mêmes posées et le déontologue estime être le garant qu'il en aille bien ainsi. Il tient à indiquer que le Rapport annuel 2022 mentionnera le nom des élus qui se sont acquittés des obligations déclaratives issues de la Charte.

2. Consultation du déontologue par les conseillers municipaux

Les demandes de consultation émanant des élus et portant sur leurs obligations déontologiques sont confidentielles : seul l'élu concerné peut décider de rendre public l'avis qui lui aura été communiqué par le déontologue. Ce mécanisme (article 7, alinéa 3 de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg) est particulièrement précieux, dans la mesure où il permet d'établir un dialogue sur des situations qu'un élu appréhende, à tort ou à raison, comme susceptible de poser des problèmes et de saisir lesdits problèmes en amont, c'est-à-dire de manière à indiquer utilement les comportements qu'impose la situation. Parfois, l'entretien permettra de dissiper les craintes de l'élu en lui indiquant que, moyennant quelques précautions, il ne pourra encourir aucun reproche. Dans d'autres cas, les mesures préconisées seront de plus grande ampleur : impossibilité d'accepter certaines fonctions ou mise au point en commun de dispositifs permettant de réduire autant que possible les risques de comportements qui pourraient être reprochés à l'élu.

Les demandes d'entretien (qui peuvent se faire par téléphone lorsque l'élu doit être fixé rapidement) ont été plus nombreuses que précédemment. Outre les 4 demandes faites durant la période où le nouveau déontologue n'avait pas été désigné, 17 ont été formulées entre novembre 2020 et fin décembre 2021, soit **21 demandes** en tout. Ce chiffre est encourageant, dans la mesure où on peut y voir un signe que l'inquiétude quant aux exigences de la déontologie des élus se diffuse, ce qui est évidemment le moyen le plus efficace d'éviter qu'apparaissent des situations embarrassantes ou répréhensibles, voire susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale.

S'il est impossible de préciser davantage l'objet de demandes qui, on l'a rappelé, sont placées sous le sceau de la confidentialité, il convient toutefois de souligner l'importance que revêtent les questions de prévention des conflits d'intérêts. Il importe en effet de distinguer la

pluralité d'intérêts, qui est non seulement légitime, mais hautement souhaitable dans une démocratie puisqu'elle favorise la qualité des décisions publiques, et le *conflit* d'intérêts qui est prohibé et ainsi défini par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « 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 ». Ce qui caractérise le conflit d'intérêts, c'est donc le caractère indésirable des effets que la pluralité d'intérêts emporte sur l'exercice du mandat public. Professionnel, militant associatif, actionnaire, l'élu peut parfaitement l'être sans que cela imprime à l'exercice de son mandat une distorsion quelconque : il pourra voter des mesures destinées à favoriser une cause pour laquelle il militait et continue de militer, favorables à l'activité économique qui a été ou est la sienne ou dans laquelle il a des intérêts financiers. En revanche, les choses deviennent choquantes lorsque l'élu participe à l'adoption de délibérations qui favorisent son employeur, accordent des subventions à l'association qu'il administre ou encore concluent un marché avec la société au sein de laquelle il a des intérêts. Il en va bien sûr de même lorsque le bénéficiaire de l'avantage conféré est le conjoint ou un parent de l'élu ou encore un ami proche de celui-ci.

Le passage de la pluralité au conflit d'intérêts est difficile à situer avec précision - c'est pourquoi, justement, les entretiens entre élus concernés et déontologue sont précieux. Identifier les zones de possibles turbulences est une première étape indispensable, d'où, on y insiste encore, l'importance des déclarations d'intérêts. Il reste ensuite à définir les bonnes pratiques qui s'imposent : déport annoncé avant tout scrutin municipal, y compris lorsque la question ne vient pas en discussion ou encore lorsque l'élu concerné donne procuration à un de ses collègues (celui-ci agit aux lieu et place du délégant) ; abstention de prendre part à la discussion en conseil (ou mention de la détention de l'intérêt en cause en début d'intervention), discrétion absolue vis-à-vis des élus et des administrateurs en charge du dossier s'imposent, selon le degré d'intéressement de l'élu à la décision à prendre.

Il faut ici mentionner la jurisprudence de la Cour de cassation concernant le délit de prise illégale d'intérêt : celui-ci est constitué, par exemple, lorsqu'un élu participe au vote d'une subvention à une association qu'il préside, quand bien même il est constant qu'il n'a retiré aucun avantage personnel de la délibération litigieuse. Cette solution se justifie par le fait que les relations entre les

collectivités publiques et les structures de droit privé, y compris celles dont l'action concourt à la mise en œuvre de politiques publiques (par exemple, dans les domaines social, culturel ou sportif), doivent rester placées sous le signe d'une séparation stricte et échapper à toute confusion des rôles, parce que les citoyens (leur perception des choses est essentielle dans la définition légale qu'on a citée) ne comprendraient pas qu'une même personne soit présente aux deux bouts de la chaîne, qu'en quelque sorte, celui qui donne et celui qui reçoit ne fassent qu'une seule et même personne. Une certaine distanciation doit être établie à cet égard entre intérêts publics et privés et la mission du déontologue est précisément d'en définir les modalités, en coopération avec l'élue concerné.

Il faut ici souligner que la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ne modifie pas fondamentalement les choses en ce qui concerne la participation des élus, en tant que représentants des collectivités territoriales concernées, aux organes dirigeants des sociétés d'économie mixte, personnes morales de droit privé. En effet, l'article 217 de cette loi considère que les représentants d'une collectivité territoriale « désignés pour participer aux organes décisionnels (...) d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés comme ayant un intérêt » au sens de diverses dispositions, dont l'article du code pénal relatif au délit de prise illégale d'intérêt et l'article 2 de la loi de 2013 prohibant le conflit d'intérêts. Mais le champ d'application de cette exception est étroit (il ne couvre pas, par exemple, le cas d'un élu administrant une association en vertu d'un mandat détenu dès avant son élection, c'est à dire indépendamment de sa qualité d'élue). Surtout (et un peu paradoxalement), il est aussitôt ajouté qu'à l'exception du cas où est en cause une dépense obligatoire ou le vote du budget, les représentants de la collectivité « ne participent pas aux décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide (...) ni aux commissions d'appel d'offres (...) lorsque la personne morale concernée est candidate, ni aux délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée ».

Aux yeux du législateur, l'assimilation des intérêts entre la personne publique et la structure de droit privé au sein de laquelle elle est représentée connaît d'importantes limites. En attendant que se constitue une jurisprudence sur la question, *la plus grande prudence est de mise* : la non-participation aux décisions (notion qui inclut non seulement le

vote, mais la prise de parole lors de débats et, sans doute également le processus décisionnel en amont) doit rester le principe, l'élu devant veiller à ne pas mélanger ses fonctions au sein de la collectivité territoriale et celles exercées au sein de la structure qu'il administre, fût-ce au nom de la première. Pour résumer, ce texte, en n'allant pas au bout de l'immunité qu'il prétend conférer aux élus locaux siégeant à ce titre dans des sociétés d'économie mixte locales, ne paraît pas changer fondamentalement les choses.

Il confirme, en toute occurrence, qu'un élu représentant la commune au sein d'une structure privée ne doit jamais participer aux décisions de la commune attribuant à la personne privée un contrat, une garantie d'emprunt ou une aide, ni aux commissions d'appel d'offres. De même, l'élu ne doit jamais, au sein de la structure de droit privé dans laquelle il siège, participer aux décisions le nommant à des fonctions quelconques (président, trésorier, etc.) ou relatives à sa rémunération.

Ces solutions confirment la séparation stricte qui doit exister entre la collectivité publique et les structures de droit privé, y compris lorsque ces dernières contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques qui sont les siennes. Leurs implications ont pu être ressenties comme limitant la capacité des élus les mieux informés des enjeux des délibérations à exposer ceux-ci à leurs collègues et, partant, à porter atteinte à la liberté d'expression des élus et à la clarté des débats. Le déontologue avait indiqué qu'un moyen de parer à ces inconvénients consistait à découpler le champ de la délégation des conseillers et celui des structures privées au sein desquelles ils représentent la collectivité (pour prendre un exemple simple, veiller à ce que l'adjoint en charge des sports ne soit pas le représentant de la commune au sein de structures privées agissant dans le domaine du sport). Cette solution permet en effet de ne pas écarter l'adjoint compétent de la discussion en conseil municipal, au motif qu'il siège aussi au sein du conseil d'administration d'une entité privée dans le même domaine (pour reprendre le même exemple, cas de l'adjoint aux sports qui serait membre du conseil d'administration d'un club sportif). Ces préconisations, dont on ne dissimule pas ce qu'elles ont de perturbant par rapport à des habitudes anciennes, n'avaient pu être mises en œuvre par la municipalité issue des élections de 2014, dans la mesure où les représentants de la Ville au sein de nombreuses structures de droit privé avaient déjà été désignés antérieurement à l'énoncé de ces recommandations, de sorte qu'il eût fallu procéder à un nouveau train de nominations, au risque d'interrompre un travail en cours dans lesdites structures.

Le déontologue tient à observer, avec satisfaction, que la municipalité issue des élections de 2020 a tenu compte de ces

recommandations. Mis à part des cas dans lesquels la liaison entre la Ville et la société d'économie mixte locale en cause est apparue trop étroite pour priver l'adjoint en cause de sa qualité de représentant de la Ville au sein de la structure, le découplage préconisé a été très largement réalisé. Il convient de souligner qu'il a également le mérite de permettre une meilleure collégialité de la décision, en associant à l'adjoint en charge d'un secteur des collègues représentant la Ville dans les diverses structures de droit privé évoluant dans ledit secteur. Le déontologue espère que le bilan qui ne manquera pas d'être tiré de cette innovation confirmera que les avantages qu'elle emporte ne s'accompagneront pas d'inconvénients notables.

Pour le reste, les demandes de conseil au déontologue s'inscrivent dans le droit fil de ce qui avait été rapporté lors de la mandature précédente. Il se confirme que les élus qui sont conscients des risques que comportent des intérêts qu'ils détiennent sont parfaitement disposés à adopter spontanément les comportements qu'implique cette situation. Les conseils du déontologue leur permettent simplement d'être rassurés et, parfois, d'ajouter des précautions supplémentaires ou d'adopter des solutions alternatives. Le travail avec les élus permet également au déontologue de percevoir la complexité des problèmes, au-delà de l'opposition schématique que chacun de nous est tenté de faire entre l'intérêt public et les intérêts privés.

La question des travaux et invitations a parfois été posée au déontologue. Il est rappelé que les cadeaux de faible valeur monétaire ne posent aucun problème et ne donnent pas lieu à déclaration (c'est le cas, en particulier, pour le don de travaux réalisés dans le cadre d'institutions dont s'occupe l'élu). En revanche, les cadeaux et invitations dont le montant cumulé excède 100 euros par an doit donner lieu à déclaration au déontologue. À cette fin, celui-ci a adressé à l'ensemble des conseillers municipaux un formulaire de déclaration à lui retourner obligatoirement. Le taux de réponse a été particulièrement faible, sans que, cette fois-ci, la complexité de l'exercice puisse être alléguée pour l'expliquer...

La question a été posée au déontologue de savoir si les élus pouvaient faire procéder à leurs frais à des travaux d'aménagement à leur domicile privé, compte tenu du fait que les architectes et entrepreneurs chargés de ces travaux pouvaient éventuellement se porter candidats à des contrats futurs avec la Ville. Il a été répondu qu'aucun problème ne se posait tant qu'aucun avantage particulier, en termes de remise de prix ou de prestations gratuites notamment, n'était consenti à l'élu et qu'il appartenait à celui-ci, le cas

échéant, de ne pas participer au processus décisionnel conduisant à l'attribution d'un contrat au prestataire en question (ou de se tenir en retrait de ce processus dans la mesure du possible) afin d'éviter des situations pouvant être délicates à un titre quelconque.

Il arrive que les consultations des élus anticipent les inquiétudes des citoyens, qui interrogent le déontologue sur la situation particulière de tel ou tel, compte tenu de l'existence de liens d'intérêts notoires. Tel a été le cas, en 2020-2021, de l'adjointe en charge de la ville numérique : dès sa désignation en juillet 2020, celle-ci avait contacté le déontologue pour lui exposer la difficulté tenant au fait qu'elle était employée par l'une des sociétés les plus actives dans le secteur de l'informatique et fait part de son désir d'établir une cloison étanche entre ses responsabilités d'élue et ses missions au service de la société, elle-même d'ailleurs désireuse d'être irréprochable du point de vue de la déontologie. Il avait été établi que le rôle d'animation et de réflexion imparti à l'élue était suffisamment séparé de l'activité de ladite société, l'élue veillant à ne prendre aucune part aux achats de la Ville dans ce domaine, et ce, à tous les stades du processus décisionnel s'y rapportant. Des rencontres semestrielles avec le déontologue avaient été prévues, de manière à faire le point de la situation et à anticiper de possibles difficultés. L'élue avait scrupuleusement veillé à respecter ses engagements. Un recours émanant d'un citoyen a ensuite été formé et son examen a permis de conclure qu'aucun manquement à la déontologie n'apparaissait dans le chef de cette élue.

3. Requêtes dirigées contre des élus soupçonnés d'avoir manqué à leurs obligations déontologiques

Entre novembre 2020 et la fin de l'année 2021, **cinq** requêtes ont été formées à ce titre, dont trois émanaient d'élus au conseil municipal. Ce chiffre apparaît assez faible, même s'il est proche de ceux de la mandature précédente. La principale raison en est la faible visibilité à cet égard du déontologue : très peu de nos concitoyens connaissent son existence, sa raison d'être et la possibilité de le saisir. Une campagne d'information apparaît indispensable à cet égard et le déontologue regrette que ses multiples demandes en ce sens (publication d'une page dans *Strasbourg Magazine*, diffusion de flyers) n'aient, à ce jour, connu aucune suite. Le déontologue juge particulièrement regrettable qu'un droit que la Ville de Strasbourg est l'une des seules à offrir aux citoyens soit si peu valorisé et, par suite, utilisé.

Il faut rappeler qu'aux termes de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg, la confidentialité de l'auteur des requêtes est assurée (mais l'auteur de cette requête doit s'identifier, indiquer contre quel élu elle est dirigée et motiver sa saisine au regard des obligations statuées par la Charte). La demande donne lieu, si elle est considérée comme recevable, à l'audition de l'élu mis en cause et débouche sur la rédaction d'un avis, communiqué au conseiller municipal concerné et à l'auteur de la requête, puis publié après anonymisation dans la rubrique consacrée à la déontologie du site de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

La première requête a déjà été mentionnée au point précédent : elle concernait les doutes d'un citoyen sur l'absence de conflits d'intérêts dans le chef de l'adjointe à la ville numérique, par ailleurs employée par une importante société dans le domaine de l'informatique. C'est cette saisine du déontologue qui a permis de mentionner au point précédent avec quelque précision une question qui, sans cette demande, serait resté placée sous le sceau de la confidentialité qui préside aux entretiens menés, à leur demande, avec les élus. On trouvera en annexe le texte de l'avis rendu, qui conclut à l'inexistence en l'espèce d'un conflit d'intérêts, compte tenu des précautions prises par l'élue en cause.

Une autre requête émanant d'un citoyen n'a pas donné lieu à l'émission d'un avis. Elle ne mettait en effet pas en cause nommément un élu et s'inquiétait d'une manière générale de l'absence de transparence dans l'attribution des logements dont la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg ainsi que les sociétés d'économie mixte qu'elles contrôlent sont propriétaires, en particulier des logements sociaux. L'auteur de la demande suggérait que soient publiés les noms et adresses des attributaires de ces logements, afin notamment que les citoyens puissent s'assurer que les élus et les membres de leur famille se trouvant dans ce cas le sont à bon droit et ne bénéficient pas d'un passe-droit. Cette suggestion a été transmise aux services de la Ville qui ont objecté qu'une telle mesure porterait une atteinte excessive au droit des bénéficiaires de logements sociaux au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile. Cet argument emporte pleinement la conviction du déontologue : l'exigence de transparence connaît des limites légitimes lorsqu'un droit consacré par la Convention européenne des droits de l'homme (article 8) et au niveau constitutionnel se trouve aussi gravement mis en cause. Suite à la transmission à la Ville de cette demande, le Premier adjoint, et le déontologue l'en remercie vivement, a pris l'initiative d'organiser une rencontre (qui a dû se faire par écrans interposés en raison de la situation sanitaire régnant à l'époque) entre lui-même,

les responsables de la gestion des logements sociaux au sein des sociétés d'économie mixte et le déontologue. Cette discussion a persuadé le déontologue que d'importants efforts étaient faits pour assurer une attribution impartiale et objective des logements disponibles.

Les trois requêtes émanant d'élus concernaient des points relativement mineurs, respectivement un courrier rédigé sur papier à en-tête de l'Eurométropole relatif à l'élection à la présidence de celle-ci, un cas de port par un adjoint, à deux reprises, de son écharpe tricolore en dehors des cas prévus par les textes réglementaires applicables et la recommandation, sur son compte facebook privé, par un adjoint aux candidats de son parti à des élections de profiter de manifestations liées à la démocratie participative pour se faire connaître.

Dans le premier cas, il est apparu que, pour curieuse que soit l'utilisation de l'en-tête de l'Eurométropole à cette occasion, aucune ambiguïté ne pouvait exister sur la portée du courrier en cause.

Dans le second, il a été relevé que les prescriptions réglementaires limitant le port par les élus de l'écharpe tricolore liée à leurs fonctions avaient été méconnues, alors qu'il appartient évidemment aux élus de s'informer avec précision sur leurs droits et devoirs, mais que l'incident, resté isolé, n'avait emporté aucune conséquence fâcheuse du point de vue de la déontologie. Seule la recommandation générale émise à cette occasion figurera en annexe du présent rapport.

Enfin, l'incitation adressée aux candidats d'occuper le terrain, si l'on peut dire, des rencontres avec les habitants pour se faire connaître et marquer leur implication dans la vie de la cité est apparue plus maladroite que blâmable. Les trois avis rendus suite à ces requêtes ont été dûment publiés sur le site de la Ville sur lequel ils demeurent disponibles.

4. Moyens matériels alloués au déontologue et activités diverses

Le bureau du déontologue - et le coffre-fort dont il détient les deux clés - ont été déménagés pour la seconde fois. C'est désormais un vaste double bureau situé au troisième étage de l'Hôtel de ville, rue Brûlée qui est affecté au déontologue. Celui-ci reçoit les élus sur rendez-vous. Il convient, au moment fixé, de s'annoncer à l'appariteur au rez-de-chaussée.

Le courrier électronique doit être préféré au courrier sur papier (sauf à annoncer ce dernier par message électronique) en raison de sa plus grande accessibilité par le déontologue et de sa confidentialité (la messagerie du déontologue est cryptée). L'adresse est : **patrick.wachsmann.strasbourg.eu**

Le coût pour la collectivité de l'institution s'est limité au financement d'un trajet en TGV entre Strasbourg et Paris le 14 octobre 2021 pour lui permettre d'assister à la troisième rencontre nationale des déontologues organisée au Sénat par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le déontologue a adressé à l'ensemble des conseillers municipaux un compte-rendu de cette manifestation.

Il a participé à quelques réunions de divers services de la Ville ayant trait à la déontologie et à diverses améliorations qu'elle devrait entraîner dans le fonctionnement de l'administration.

Il est également membre du collège de déontologie, présidé par M. Jean-François Boff, chargé du recueil des signalements des lanceurs d'alerte et président, ès qualités, du Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg, instance paritaire chargée de se prononcer sur la mise en œuvre des mécanismes de démocratie participative.

Le déontologue a participé, en novembre 2021, au colloque Politiques publiques et recherche en sciences humaines et sociales qui s'est tenu à Strasbourg à la Maison interuniversitaire des sciences de l'homme (misha) au cours duquel il a présenté un exposé sur les problèmes que serait susceptible de poser, pour un universitaire, le fait d'exercer des fonctions extra-universitaires telles que déontologue de la Ville de Strasbourg.

Pour terminer, le déontologue souhaite remercier les élus et les agents de la Ville de Strasbourg pour le concours qu'ils ont bien voulu lui apporter dans l'exercice de ses fonctions et leur réponse positive et rapide à toutes les demandes d'entretien qu'il leur a adressées. Il remercie en particulier les agents en fonction à la loge de l'Hôtel de ville, rue Brûlée, pour leur gentillesse et leur disponibilité.

ANNEXES

1. Avis sur les *Risques allégués de conflits d'intérêts dans le chef de Mme A., adjointe à la maire de Strasbourg en charge de la ville numérique*

1. Le déontologue de la Ville de Strasbourg a été saisi le 17 novembre 2020 par M. X. de la situation de Mme A., compte tenu du fait qu'elle exerce, en tant que cadre, des fonctions professionnelles au service d'une importante société du secteur informatique. Le requérant estime qu'« un tel contexte met nécessairement cette personne en situation de conflit d'intérêts » et doute que l'adjointe « sera en mesure de faire preuve de l'impartialité nécessaire pour ne pas favoriser les solutions de la société commerciale pour laquelle elle travaille ». Il précise qu'il vise non l'impartialité subjective de Mme A., mais la situation objective dans laquelle la place le cumul de fonctions publiques et privées qui se réalise dans son chef, estimant que le manque de précision de l'arrêté définissant ses compétences d'adjointe accroît encore le risque de commission d'infractions pénales, telles que la prise illégale d'intérêts ou le favoritisme.

2. Le déontologue tient à indiquer que Mme A. a spontanément demandé à le rencontrer dès sa prise de fonctions, afin de s'entretenir des risques de conflits d'intérêts du fait de sa délégation et de la conduite à tenir afin de les écarter. L'entretien a eu lieu le 9 juillet 2020. Cette initiative de l'élue indique de sa part une sensibilité à la question de la déontologie qui doit être saluée. Suite à cette discussion, le déontologue a adressé à Mme A. un message électronique résumant son analyse de la situation et contenant un certain nombre de préconisations que Mme A. a déclaré vouloir respecter scrupuleusement. Il a par ailleurs été convenu d'une rencontre entre le déontologue et Mme A. tous les six mois, afin de faire le point et de vérifier qu'aucune situation délicate, qu'il n'aurait pas été possible d'anticiper, ne serait survenue. La présente saisine a offert l'occasion d'un nouvel entretien, le déontologue devant entendre l'élue mise en cause en ses observations. Cet entretien a eu lieu le 30 novembre 2020.

3. Il convient de rappeler que la loi n'interdit pas aux élus de conserver leur activité professionnelle ou d'en entreprendre une nouvelle : elle ne condamne que les *conflits d'intérêts*, c'est à dire les hypothèses dans lesquelles se produiraient des interférences fâcheuses entre l'exercice du mandat public que leur ont confié les électeurs et les intérêts privés qui sont les leurs, en particulier du fait de leur profession. Il convient d'ajouter que le fait qu'un élu soit chargé de fonctions exécutives dans un domaine qu'il connaît bien, en raison du secteur dans lequel se déploie sa

vie professionnelle, ne peut être qu'un facteur positif pour la collectivité et l'intérêt général dont elle est porteuse. Soutenir l'inverse serait privilégier une solution qui écarterait par définition les personnes les plus compétentes des champs dans lesquels agit la collectivité.

Encore faut-il que les atouts que le cumul d'intérêts privés et publics procure dans ce cas de figure ne soient pas compromis par des effets indésirables, notamment par une mise des compétences publiques au service d'intérêts privés. S'en assurer suppose une analyse précise des fonctions exercées à l'un et l'autre titre et la définition de lignes de conduite réduisant ou annihilant les risques de conflits d'intérêts.

4. La délégation de la Maire à Mme A. porte sur « la ville numérique ». Cette mission consiste principalement dans la définition et la mise en œuvre de politiques destinées à permettre l'inclusion numérique du plus grand nombre de Strasbourgeois, ce qui permet de lutter contre la fracture entre les personnes maîtrisant l'outil informatique, de manière à en utiliser les possibilités, en termes de démarches administratives, d'accès à l'information et à la connaissance, etc., et les autres. Il s'agit d'éducation populaire au numérique, d'actions favorisant la dématérialisation des services aux usagers et de la définition d'actions liées à la citoyenneté européenne. Mme A. insiste sur le fait que sa mission au service de la Ville n'inclut pas l'implantation d'infrastructures ou de matériel informatiques, ni le choix de matériels ou de logiciels, ni la définition ou la mise en œuvre d'une politique d'achats en ce domaine, lesquels relèvent d'autres délégations.

5. D'un autre côté, Mme A. exerce, en tant que responsable des affaires publiques, ses responsabilités de cadre au sein de la société B., qui est l'une des principales entreprises actives dans le secteur de l'informatique. Elle précise que ses attributions consistent dans des relations avec l'État (ministères, instances parlementaires, autorités administratives indépendantes) et, plus rarement, avec des collectivités territoriales. Ces dernières n'incluent en aucun cas la Ville de Strasbourg et l'Eurométropole, ni ne les incluront à l'avenir.

6. Du rapprochement de ces données, il résulte qu'aucun risque de conflit d'intérêts n'apparaît d'un point de vue fonctionnel. Mme A. n'exerce aucune activité publique qui l'amènerait à acheter les matériels, logiciels, etc. commercialisés par la société B. ni même à faire des choix qui seraient de nature à favoriser l'acquisition de ces produits par la Ville de Strasbourg ou l'Eurométropole. De l'autre côté, elle n'est pas conduite à entrer en relation avec la

Ville de Strasbourg ou l'Eurométropole pour le compte de son employeur. Les risques d'interférences fonctionnelles n'existent pas en l'espèce.

7. Il reste à s'assurer que Mme A. n'utilisera pas ses fonctions au service de la Ville pour favoriser, auprès de ses collègues comme auprès des services, les intérêts de son employeur. Mme A. a indiqué au déontologue, dès le 9 juillet 2020, qu'elle entendait prendre toutes précautions à cet égard. Elle se tiendra éloignée de l'intégralité du processus décisionnel conduisant à l'acquisition par la Ville et l'Eurométropole de produits, quels qu'ils soient, commercialisés par son employeur, comme des contacts exploratoires à la décision d'achat. Il en ira de même pour toute décision de ces collectivités qui seraient susceptibles d'avantager la société B. de quelque manière que ce soit, y compris en désavantageant ou tentant de désavantager ses concurrents.

Cet engagement comporte l'annonce au service des assemblées qu'elle ne participera pas à un vote ayant pour effet de procurer à l'entreprise qui l'emploie un tel avantage (y compris lorsqu'il s'agira de points non retenus pour la discussion). Elle devra s'absenter de la salle du conseil lorsqu'un tel point viendra en discussion, s'abstenir de participer à toute instance dont les travaux seraient susceptibles de déboucher sur l'octroi d'un tel avantage. Elle devra s'interdire d'exercer une influence quelconque, auprès des élus et des membres de l'administration, en vue de favoriser l'entreprise B. ou des entités liées à elle. Mme A. a indiqué au déontologue, le 30 novembre dernier, que tel était bien le cas et qu'elle avait fait savoir aux membres du comité de pilotage numérique qu'elle travaillait pour le compte de l'entreprise B., désirait être tenue à l'écart de tout point concernant cette société et avait indiqué en particulier qu'il fallait veiller à ne pas la mettre en copie de courriers portant sur le choix de produits commercialisés par B. De même, elle veille à ne pas participer à des actions impliquant la Ville (séminaires notamment) sponsorisées par B., sauf lorsqu'elles ont lieu en vertu d'accords conclus avant son entrée en fonction à l'issue des dernières élections.

8. S'agissant de sa participation, relevée par le requérant, à l'organisation d'une rencontre portant sur la mise en place d'un « hackaton », Mme A. précise que cette rencontre a eu lieu à Bruxelles en septembre 2019 (soit avant son élection) et qu'elle portait sur l'avenir digital de l'Europe, à destination d'étudiants, en dialogue avec la Commission européenne. Ici encore, la manifestation n'est pas susceptible d'interférer avec le champ de la délégation consentie à Mme A.

9. En conclusion, il apparaît que le domaine respectif des activités publiques et privées de Mme A. est très nettement différencié, de manière à exclure tout risque de conflit d'intérêts structurel dans le chef de Mme A. Sa prise de conscience des obligations déontologiques pesant sur elle et les engagements qu'elle a pris en conséquence paraissent offrir de surcroît des assurances suffisantes contre des interférences indésirables. Au demeurant, elle est convenue dès 2020 avec le déontologue de le rencontrer tous les six mois pour faire le point.

Le présent avis du déontologue de la Ville de Strasbourg sera communiqué à Mme A. et à M. X. et publié sur le site internet de la Ville de Strasbourg.

À Strasbourg, le 16 décembre 2020.

2. Recommandations générales en conclusion de l'avis du 30 mai 2021 sur le port des insignes d'adjoint au maire à l'occasion de la visite d'un marché

(...) il y a lieu de recommander la plus grande réserve dans le port des insignes officiels, en dépit de l'usage qui s'est instauré depuis quelques décennies de l'utiliser pour manifester la réaction des élus à certains évènements, leur solidarité par rapport à certaines causes ou leur indignation suite à telle décision. Essentiellement destinée à marquer, comme on l'a vu, l'exercice de compétences étatiques, *l'écharpe tricolore doit rester d'un emploi exceptionnel* : elle ne devrait pas être employée pour signaler seulement la qualité d'élu de son porteur (cas de l'espèce), ni même pour marquer solennellement la position de la ville face à un problème donné ou à une décision contestée. Il est clair à cet égard que le port de l'écharpe perd de sa portée symbolique à mesure qu'il se banalise.

Une réglementation municipale ajoutant des hypothèses nouvelles à celles prévues par le texte pourrait voir sa légalité contestée et ne saurait, en conséquence, être préconisée.

