

LE DÉONTOLOGUE DE LA VILLE DE STRASBOURG

RAPPORT 2022 - PREMIER SEMESTRE 2023

2023

N. B. Le présent rapport, comme les précédents, adopte l'usage du neutre (les élus ou un élu sont des expressions qui concernent aussi bien une femme qu'un homme possédant cette qualité ; l'évidence de cette proposition a paru rendre inutile le fait de la marquer par répétition élue/élu ou recours à l'écriture inclusive)

Au moment de rédiger son dernier rapport d'activité, comment le déontologue en poste depuis huit ans et demi résisterait-il à la tentation de dresser un bilan global de son activité ? Strasbourg a été la première collectivité territoriale française à se doter d'un déontologue, ce qui ouvrait à l'origine un champ assez large, seulement balisé par les premiers rapports de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et du déontologue de l'Assemblée nationale. Ensuite se sont multipliées les instances en charge de ces questions, de la Ville de Paris aux ministères et autorités indépendantes, jusqu'à ce que l'article 218 de la loi du 21 février 2022 vienne rendre obligatoire l'instauration d'un déontologue non seulement à l'égard des agents, mais aussi des élus des collectivités territoriales - le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 pris en application de cet texte illustre d'ailleurs davantage la compulsion française pour la réglementation centralisatrice qu'il n'ajoute quoi que ce soit en ce qui concerne la Ville de Strasbourg, au demeurant dotée depuis 2014 d'une charte de déontologie des élus elle aussi plus exigeante que la Charte nationale de l' élu local et de procédures plus innovantes.

La sensibilité de l'opinion aux questions de déontologie, en particulier à celle des conflits d'intérêts n'a fait que croître, notamment au niveau gouvernemental : les décrets de nomination sont désormais systématiquement précédés d'investigations menées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, tandis que l'on réclame une réglementation encore plus stricte en la matière, la reconversion des membres du Gouvernement donne lieu à des préconisations de la Haute Autorité en vue de prévenir les risques de conflits d'intérêts à l'occasion de leurs nouvelles fonctions (recommandation faite à M. Jean Castex, nommé à la tête de la RATP après avoir été Premier ministre de s'abstenir de tout contact avec les anciens membres de son gouvernement ; avis négatif sur la présidence d'une université privée par Mme Frédérique Vidal, ancienne ministre des Universités, etc.). Parallèlement, on constate que les poursuites de responsables politiques et d'élus soupçonnés d'avoir commis le délit de prise illégale d'intérêt, jadis rarissimes, deviennent fréquentes, y compris devant la Cour de justice de la République.

Ces éléments démontrent la clairvoyance dont avaient fait preuve le Maire de Strasbourg, M. Roland Ries, et son adjointe à la démocratie locale, Mme Chantal Cutajar, en dotant Strasbourg d'une institution en charge de la déontologie des élus. Près de neuf ans après cette initiative, qu'en est-il de la prise de conscience des enjeux déontologiques par les élus de la Ville ? Le bilan est, à l'évidence, contrasté : les éléments positifs et les éléments négatifs coexistent. Au titre des premiers, on mentionnera le fait que de nombreux élus ont consulté le déontologue ou eu un entretien avec lui lors de leur prise de fonctions ou par la suite, afin de s'assurer de l'absence en leur personne de risque de conflit d'intérêts ou encore la constatation que l'exécutif s'est employé à dissocier au maximum, comme l'avait recommandé le déontologue lors de la mandature précédente, les fonctions exercées par les élus en représentation de la Ville au sein de diverses structures de droit privé (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, associations, etc.) et le champ des compétences exercées par les intéressés en tant qu'adjoints. En revanche, comment ne pas déplorer, une fois encore, que l'ensemble des élus n'ait pas adressé au déontologue une déclaration d'intérêts, comme le prévoit pourtant la Charte de déontologie des élus au Conseil municipal de Strasbourg, le cantonnement de l'institution bien en-deçà du rôle qu'elle pourrait jouer ou encore l'incapacité, en dépit de promesses régulièrement renouvelées, à lui assurer la publicité dont celle-ci a besoin pour exercer pleinement son rôle au service de nos concitoyens ? Conformément à ce qui avait été annoncé, notamment dans le rapport annuel précédent, le présent document contient en annexe 4 une liste des élus ayant satisfait à leurs obligations déclaratives par la remise au déontologue d'une déclaration d'intérêts.

Le principal mérite de l'institution du déontologue serait-il qu'elle existe ? Parce que sa seule existence rappelle aux élus qu'il y a une interrogation dont il ne faut jamais se tenir quitte sur son propre comportement, en particulier sur son impartialité, parce que l'on est nécessairement et logiquement pris dans des liens économiques, familiaux, amicaux, partisans, associatifs et qu'il importe en permanence de s'assurer que ceux-ci n'ont pas sur l'exercice des responsabilités publiques une influence indésirable. La possibilité, pour les élus, de s'adresser à une instance indépendante en vue de dégager des solutions permettant de traiter ces questions en évitant le risque pénal, celle, pour les citoyens, de poser publiquement, en s'adressant au déontologue les questions que peut susciter le comportement des élus, l'occasion donnée en permanence et au moins annuellement au déontologue de récapituler le données qui doivent être présentes à l'esprit des élus : tous ces points

constituent désormais une composante essentielle de la démocratie à Strasbourg.

Un contraste fort peut être relevé entre les années 2022 et 2023 en ce qui concerne le volume d'activité du déontologue. La première année a connu un nombre relativement important de sollicitations de la part des élus, tandis que la seconde a été marquée par une stagnation sur tous les plans, dont on n'est pas sûr qu'elle ne soit due qu'à la nomination, au début du mois de février, du déontologue au Conseil supérieur de la magistrature, puisqu'il avait été nettement indiqué que l'intérim serait assuré par lui, dans la mesure où son emploi du temps le lui permettrait, jusqu'à la désignation de son successeur.

Avant de détailler davantage l'activité durant ces dix-huit mois, il paraît utile de revenir sur une responsabilité par ailleurs confiée au déontologue et qui a occupé une partie importante de son temps, à savoir la présidence du Comité d'éthique du Pacte pour la démocratie à Strasbourg, chargé de donner un avis indépendant sur la manière dont sont mis en œuvre les mécanismes instaurés par ledit Pacte et, plus largement selon l'interprétation du Comité d'éthique, l'ensemble des mécanismes de démocratie participative mis en place par la Ville de Strasbourg. L'année 2022 a connu des discussions approfondies mais chronophages portant sur la mise en application de la résolution adoptée par le Conseil municipal de Strasbourg créant une Commission indépendante du débat public chargée en particulier d'organiser les consultations citoyennes. Il a été décidé que la composition tripartite du Comité d'éthique (élus, administrateurs, représentants des citoyens désignés par le sort, sous la présidence du déontologue) le rendait suspect de partialité, ce que l'expérience du Comité démentait, d'où la nécessité de proposer aux élus des solutions plus complexes. Postérieurement à ces travaux, l'exécutif municipal a décidé d'opérer une rénovation complète des mécanismes de participation citoyenne, après avoir confié à une agence extérieure la responsabilité de mener une évaluation du Comité d'éthique, laquelle a conduit à décider sa suppression. L'effectivité de la réforme décidée demande à être vérifiée. Le déontologue veut redire ici sa conviction de la nécessité d'une instance indépendante (les moyens permettant d'assurer cette indépendance étant multiples) en charge d'évaluer, sur saisine des citoyens, le fonctionnement concret des procédures de démocratie participative instaurées.

Comme cela avait été le cas dans les rapports précédents, seront envisagées successivement la remise des déclarations d'intérêts, les saisines du déontologue par les élus eux-mêmes

et celles émanant des citoyens, avant des indications plus générales.

1. Remise des déclarations d'intérêts

Il convient de rappeler que pour le maire et, compte tenu de l'importance de la Ville de Strasbourg, ses adjoints, la loi prévoit la remise d'une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Celle-ci rend publiques ces déclarations sur son site, ce qui a dispensé le déontologue de la Ville, qui avait déjà été destinataire d'une déclaration de la part de la Maire et de la presque totalité de ses adjoints, d'en demander un exemplaire aux quelques adjoints qui ne lui en avaient pas spontanément fourni une copie lisible.

En ce qui concerne les membres du Conseil municipal non investis d'une fonction exécutive, c'est une résolution du Conseil municipal qui a décidé qu'ils devraient, sur la base du volontariat (c'est-à-dire sans y être astreints par la loi), remettre au déontologue de la Ville une déclaration d'intérêts, celle-ci devant demeurer confidentielle entre les mains du déontologue. En dépit de nouvelles relances, toutes ces déclarations n'ont pas encore été communiquées, nonobstant leur confidentialité, à ce jour, soit au-delà de la moitié du mandat du Conseil municipal. Lassé de la persistance de cette situation, le déontologue estime que les citoyens sont en droit de connaître quels sont leurs élus qui s'acquittent des obligations déclaratives prévues par l'article 3, 4^e alinéa, de la Charte des élus au Conseil municipal de Strasbourg. Aussi trouvera-t-on cette liste en annexe 4 du présent Rapport, comme cela est pratiqué, même sans texte le prévoyant expressément, par de nombreuses instances en charge de la déontologie des élus locaux et comme cela avait été annoncé à plusieurs reprises déjà par le déontologue de la Ville de Strasbourg.

2. Saisine par les élus eux-mêmes

Ces consultations correspondent à l'une des raisons d'être du déontologue : conseiller les élus afin de leur éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts et, dans les cas extrêmes, les prémunir contre le risque pénal, dont on a dit qu'il se faisait de moins en moins théorique.

En 2022, **15** demandes de consultation ont été formulées, **2** seulement en 2023. Les chiffres sont cependant loin d'être négligeables pour la période considérée, qui correspond à une mandature en cours. Les demandes sont traitées dans le délai le plus rapide possible par courriel ou par téléphone,

éventuellement à la suite d'un entretien avec l' élu dans le bureau du déontologue, à l'Hôtel de ville.

Compte tenu du caractère confidentiel de ces demandes, il ne peut être question d'entrer dans le détail. Tout au plus peut-on indiquer que font l'objet d'interrogations la compatibilité entre les engagements politiques, professionnels ou associatifs des élus et leurs responsabilités municipales, l'incidence de l'évolution de la situation de leur conjoint, la manière de répondre à des mises en cause injustifiées de leur comportement au regard de la déontologie, le sort à réserver à un cadeau. On notera que ces demandes n'ont mis en lumière aucune situation véritablement problématique, *a fortiori* illégale : dans tous ces cas, il a été possible de rassurer entièrement l' élu concerné ou de rappeler seulement la précaution minimale que constitue, en cas de doute ou même de simple malaise, le déport, lorsque vient à l'ordre du jour du Conseil municipal une délibération susceptible de donner lieu à des collisions d'intérêts. Dans l'hypothèse où les risques de conflits deviennent récurrents et intéressent des fonctions exécutives, il est possible au maire, spontanément ou sur suggestion de l' élu concerné, de prendre un arrêté soustrayant au champ de ses compétences les relations avec telle entité dans laquelle il jouerait un rôle notable, voire le domaine dans lequel intervient cette entité.

Le déontologue tient à rappeler encore une fois que la loi n'intervient que lorsque les élus verraient leurs intérêts privés jouer un rôle indésirable dans l'exercice de leurs responsabilités publiques : c'est le conflit et non le cumul d'intérêts qui est prohibé. En revanche, la démocratie ne peut que se renforcer lorsque des professionnels avertis ou des militants investis au service d'une cause d'intérêt général se portent candidats au suffrage de leurs concitoyens et sont élus.

3. Saisines dirigées contre un ou des élus

Le mécanisme mis en place à Strasbourg autorise n'importe quelle personne à s'adresser au déontologue lorsqu'elle estime que le comportement d'un élu s'écarte des valeurs proclamées par la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg, aux termes de laquelle « Les conseillers municipaux s'engagent à respecter les principes de respect, de transparence, d'honneur, d'intégrité, de probité, d'impartialité, de courtoisie et d'exemplarité ». Cette voie procédurale est extrêmement innovante et semble n'exister qu'à Strasbourg. Elle constitue un moyen *a priori* très efficace de restaurer la confiance entre les citoyens et leurs élus.

Pourtant, 3 saisines sont intervenues à ce titre en 2022, aucune en 2023. La faiblesse de ces chiffres s'explique d'abord par la très faible diffusion auprès du public de la possibilité ainsi offerte de saisir le déontologue. Celui-ci a demandé à maintes reprises, au plus haut niveau, que soit assurée la publicité nécessaire à cette fin dans *Strasbourg Magazine*, par diffusion d'affiches ou de flyers, voire au moins par une mention immédiatement apparente sur le site internet officiel de la collectivité. À chaque fois, il a été répondu ou bien que cela serait fait, ou bien que ce serait difficile. Toujours est-il qu'à ce jour, aucune initiative visant à assurer cette publicité n'a encore vu le jour. Une institution ne peut fonctionner dans le vide : si les citoyens ne sont pas informés de la possibilité de la saisir, elle ne peut prospérer et jouer le rôle que les élus ont affirmé solennellement désirer lui voir jouer. Il y va ici de la crédibilité et du discours des élus, et de l'institution du déontologue qui ne saurait demeurer clandestine et se réduire à la cérémonie annuelle de la présentation du rapport devant l'ensemble du conseil municipal.

Il faut ajouter que les élus eux-mêmes, quelle que soit la formation politique dont ils se réclament, peuvent saisir le déontologue (1 cas en 2022). S'ils s'abstiennent de le faire, ils choisissent d'éviter qu'une instance indépendante puisse se prononcer sur certaines questions de déontologie, afin de pouvoir les régler entre eux, à l'abri le plus souvent du débat public et généralement par préterition.

Le premier avis rendu en 2022, qu'on trouvera en annexe 1 ci-après, illustre encore les difficultés que peut poser l'imbrication des intérêts et des responsabilités dans certains cas de figure. Il convient de préciser que l'élu concerné, déjà conseiller municipal lors de la mandature précédente, avait interrogé régulièrement le déontologue sur la situation complexe qui était la sienne et sur les moyens d'éviter tout conflit d'intérêts. Il l'avait fait encore récemment, ce qui montre également que les deux types de compétences du déontologue peuvent jouer simultanément et de manière complémentaire. En l'espèce étaient mise en cause la mention qu'il faisait de sa qualité d'élu dans certains documents émis par une société à laquelle il participait et les relations entre deux structures, une société d'économie mixte et une association, qu'il présidait toutes deux. Sur le premier point, le déontologue a estimé que la mention critiquée restait purement informative d'une situation dont il était rendu exactement compte : aucune forme de pression sur qui que ce soit ne pouvait être soupçonnée. Sur le second, les voies d'une résolution harmonieuse du conflit ont été explorées, en particulier quant aux ressources offertes par l'attribution à un autre conseiller municipal, membre du

conseil d'administration de la société concernée, de la responsabilité de représenter cette dernière dans ses relations avec l'association.

Le second avis (ci-après en annexe 2) avait trait à une saisine faisant état de ce que, contrairement à ce que prévoit expressément la Charte des déontologie du Conseil municipal, les déclarations d'intérêts de la Maire et de ses adjoints n'avaient pas été publiées sur l'*Open Data* du site officiel de la Ville. Le fait que ces déclarations soient par ailleurs disponibles sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique atténue certes le caractère fâcheux de cette situation, mais il n'en reste pas moins qu'un engagement public des élus n'avait pas été tenu, ce qui est regrettable en soi. Il faut noter que dans cette affaire, le déontologue a choisi de considérer que c'était le maire qui était principalement en cause et qu'il pouvait répondre, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue pour les saisines citoyennes, pour l'exécutif communal tout entier. La Maire, qui a reçu le déontologue dans un délai extrêmement court, a d'ailleurs convenu de l'existence d'un manquement et a pris l'engagement qu'il y soit très rapidement remédié.

Enfin, dans le troisième cas (annexe 3), le déontologue était saisi du cas d'un élu condamné en première instance pour des faits de violence sur la personne de sa femme. Nonobstant le fait qu'il avait interjeté appel de ce jugement, devait-il renoncer à ses fonctions au sein du conseil municipal ? Le déontologue a ici conclu à son incompétence. En effet les valeurs, rappelées ci-dessus, que les élus s'engagent à respecter ne s'imposent à eux que « dans l'exercice de leur mandat » et le déontologue n'a compétence à leur égard que dans le champ d'application de la Charte de déontologie des élus au Conseil municipal. En l'espèce, seul un comportement privé, à l'évidence totalement extérieur au mandat électif, était mis en cause et l'incompétence du déontologue s'ensuivait. On relèvera que les élus n'ont pas souhaité, suite à cet avis, étendre le champ d'application de la Charte et, partant, la compétence du déontologue, à des faits extérieurs aux fonctions mais susceptibles d'avoir une répercussion sur l'exercice de celles-ci.

4. Activités générales du déontologue

Le déontologue a été invité à un colloque organisé par l'Université Paris 2 sur *L'exemplarité des dirigeants publics*. Sa communication, qui était intitulée « L'exigence d'exemplarité des élus locaux : le point de vue d'un déontologue », s'est efforcée de tirer les leçons de son expérience strasbourgeoise. Les actes du colloque peuvent être

consultés en ligne sur le site de la revue *Jus Politicum* dont ils constituent le n° 28.

Un élément d'actualité doit être mentionné : confirmant l'analyse faite dans le Rapport 2020-2021 (p. 6), la Cour de cassation, dans un arrêt de la chambre criminelle du 5 avril 2023, n° 21-87217 (*Bulletin*) a nettement jugé que la nouvelle définition du délit de prise illégale d'intérêt par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ne change strictement rien par rapport à la définition antérieure. Les prévisions du nouveau texte, savoir l'exigence d'un intérêt « de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité » de l'intéressé sont, dit la Cour de cassation, « équivalentes » à celles résultant de la rédaction antérieure du texte, « par laquelle le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont elle a la charge, a entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques ». Il est donc désormais établi que la loi de 2021 ne rend pas plus difficile, comme certains avaient cru pouvoir le soutenir, la condamnation des élus poursuivis sur le fondement de l'article 432-12 du code pénal.

Quant aux conditions matérielles d'exercice de la mission, il convient de rappeler que le bureau du déontologue est désormais situé au 3^e étage de l'Hôtel de ville, rue Brûlée. Le faible volume global d'activité constaté n'a toujours pas conduit à l'organisation de permanences, dont il a été redouté qu'elles n'aient pas un effet incitatif quelconque sur les élus. La prise de rendez-vous avec les élus après un contact par messagerie électronique, ou par téléphone en cas d'urgence, a été privilégiée et a permis de répondre rapidement aux demandes d'entretien. Peut-être serait-il opportun d'organiser en outre une rencontre annuelle entre le déontologue et les groupes politiques, comme l'idée en avait été lancée. L'absence de suites qu'ont connues de telles propositions émanant des élus laisse cependant mal augurer du succès de telles initiatives.

En revanche, le déontologue tient à saluer l'initiative prise par le premier adjoint, M. Syamak Agha Babaei, d'organiser, le 17 février 2022, une réunion par Skype entre lui-même, le déontologue et les principaux responsables de l'attribution des logements sociaux sur le territoire de l'Eurométropole. Une requête avait en effet mis en cause, en 2021, la manière dont étaient attribués les logements sociaux à Strasbourg et M. Agha Babaei a pensé à juste titre que c'était l'occasion de dresser un tableau général de la question pour l'information

du déontologue. Celui-ci a pu se convaincre de ce qu'élus et administrateurs étaient bien conscients des enjeux déontologiques de cette question et avaient mis en place des procédures propres à prévenir les risques de favoritisme.

D'une manière générale, le déontologue veut donner acte de la très grande réactivité et disponibilité des élus, y compris la Maire en dépit de la lourdeur de sa tâche, et des membres de l'administration municipale : les réponses à ses sollicitations sont toujours rapides et marquées par une volonté de dialogue qui est à souligner. Les documents sollicités sont toujours fournis en temps utile et accompagnés des explications nécessaires.

En ce qui concerne les dépenses liées à l'exercice de ses fonctions, le déontologue n'aura rien coûté aux contribuables en dehors des frais liés à l'existence des bureaux qui lui sont attribués à l'Hôtel de ville. La 4^e Rencontre des déontologues qui devait être organisée au Sénat a en effet été reportée à une date postérieure à l'acceptation d'autres fonctions par le déontologue, à un moment où son successeur n'avait pas encore été désigné.

Le principal problème, il est nécessaire d'y revenir encore, est celui de la faible visibilité de l'institution par les citoyens, faute de publicité suffisante. La mention, par la presse locale, que le déontologue a présenté son rapport au Conseil municipal et que les élus ont pu l'interroger à cette occasion ne suffit évidemment pas à le faire connaître par ceux qui ont la faculté de le saisir directement : le déontologue ne saurait se réduire à la déploration du niveau relativement faible de son activité et de l'existence de conseillers récalcitrants en ce qui concerne la remise de leur déclaration d'intérêts.

ANNEXES

. **Annexe n° 1** AVIS SUR DES INFORMATIONS FIGURANT SUR LE SITE INTERNET D'UN ÉLU ET SUR UN POSSIBLE CONFLIT D'INTÉRÊTS DANS LA PERSONNE DE CET ÉLU

Le déontologue de la Ville de Strasbourg a été saisi le 20 décembre 2021 par M. X d'une demande dirigée contre M. Y, élu au conseil municipal de Strasbourg. M. X estime que le fait, pour cet élu, de faire figurer sa qualité de conseiller

municipal sur le site internet de deux sociétés au capital desquelles il a été ou reste encore associé constitue un mélange regrettable des registres privé et public. Il relève par ailleurs que M. Y est président d'une structure à vocation sociale qui est ou va être en relation contractuelle avec une société d'économie mixte locale que préside également M. Y et interroge le déontologue sur le risque de conflit d'intérêts que cette situation recèle.

M. Y a été entendu en ses observations orales et écrites sur ces deux points.

Le déontologue de la Ville de Strasbourg tient à indiquer que dès sa désignation par le maire et le conseil municipal de Strasbourg en 2014, il a été spontanément consulté par M. Y qui s'inquiétait des risques de conflits d'intérêts entre ses activités privées, qu'il entendait fortement réduire du fait de son élection, et ses fonctions électives. Un certain nombre de mesures ont été arrêtées, de manière à réduire fortement ces risques. En particulier a été prônée une abstention des associés de M. Y s'agissant de toute entrée en relations nouvelles avec la Ville de Strasbourg et, en toute hypothèse, un retrait complet de M. Y du processus décisionnel municipal concernant les relations entre la Ville et des structures dont il pourrait être considéré comme trop proche. Par la suite, M. Y a régulièrement informé le déontologue de l'évolution de sa situation par rapport à des sociétés qu'il avait fondées ou aux intérêts desquelles il était partie prenante à un titre quelconque. Cette évolution s'est faite dans le sens d'un éloignement croissant de M. Y par rapport à ces personnes privées.

Il convient de rappeler que la participation à la vie économique et sociale des élus représente un atout pour la collectivité : sans elle, les responsables politiques vivraient détachés des réalités du terrain et demeureraient étrangers aux intérêts de la société civile. L'expérience de ces acteurs ne peut qu'éclairer et enrichir les débats collectifs et la décision publique. Au demeurant, la loi ne prohibe que les *conflits* d'intérêts et nullement le cumul d'intérêts. Ce dernier ne vire au conflit, à la collision d'intérêts, que dans des hypothèses pathologiques d'interférence abusive entre les deux types d'intérêts en la personne de l'élu. Est-ce le cas en l'espèce ?

Sur la question de la mention de la qualité d'élu de M. Y sur des sites internet privés concernant des entreprises auxquelles il a été ou reste intéressé

L'étanchéité des vies privée et publique d'un élu doit-elle être totale ? Encore une fois, seuls sont à combattre les

conflits d'intérêts. Il apparaît au déontologue que la simple mention des responsabilités électives publiques d'un élu dans un historique ou un *curriculum vitae* figurant sur un site internet, serait-il celui d'une société commerciale, ne saurait s'analyser en un conflit d'intérêts. Même si la mention de l'exercice de responsabilités publiques devait être considérée comme destinée à inspirer la confiance dans la structure dont le site est en cause, elle ne saurait être condamnée, à condition évidemment que les informations en cause soient exactes, point qui n'est pas contesté en l'espèce. On peut ajouter que la mention des fonctions électives occupées a l'intérêt d'appeler l'attention de ceux qui consultent la page en question sur les risques de conflit d'intérêts susceptibles de surgir s'ils venaient à entrer en relation avec cette structure. La transparence ne peut qu'y gagner.

Sur le cumul par M. Y des fonctions de président d'une association et de celles de président d'une société d'économie mixte locale

Un tel cumul peut déboucher sur des situations objectives de conflit d'intérêts. Celles-ci ne s'analysent pas seulement en un conflit potentiel entre deux intérêts privés, ce qui est vrai formellement, mais bien en un conflit entre un intérêt privé associatif, c'est à dire dépourvu de but lucratif, et un autre intérêt privé que M. Y ne détient qu'en raison de ses fonctions d'élu, la société d'économie mixte locale étant un instrument entre les mains de collectivités publiques, notamment la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg qui participent à son capital. La société d'économie mixte contribue à la mise en œuvre de politiques publiques menées par des collectivités, ce qui explique la présence à sa tête d'un élu de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg. Il importe donc d'éviter que le président de cette structure parapublique se trouve en situation de conflit d'intérêts.

Il est clair, et M. Y en est parfaitement conscient, que toute relation entre l'association et la société d'économie mixte soulève des problèmes extrêmement délicats, puisqu'elle expose M. Y, président de l'association, à traiter avec M. Y, président de la société d'économie mixte, c'est à dire avec lui-même, situation qu'il convient d'éviter. Or l'hypothèse n'est pas seulement théorique : M. X indique à juste titre l'existence de relations contractuelles entre la société d'économie mixte et l'association, locataire d'un immeuble aménagé par la première. Celles-ci préexistent à l'époque où M. Y est devenu président de la société d'économie mixte, de sorte qu'au départ, le conflit d'intérêts dénoncé n'existait pas. Cependant, toute modification de ces relations à partir du cumul des deux présidences par M. Y posera inéluctablement

le problème. Or précisément, M. Y fait état d'une occurrence imminente - l'entrée souhaitée de l'association, aux côtés de la société d'économie mixte, dans le capital de la société civile immobilière devenue entretemps propriétaire de l'immeuble concerné. Il souhaite d'ailleurs obtenir un conseil sur la manière d'échapper au conflit d'intérêts qui menace d'apparaître entre ses deux fonctions présidentielles.

Dans l'absolu, il serait souhaitable d'éliminer le problème en renonçant à l'une des deux présidences. En dehors de l'hypothèse de la démission, que M. Y ne semble pas souhaiter, la seule solution est qu'il délègue à un tiers le soin de signer, pour le compte de la société d'économie mixte, les actes concernant l'ensemble des relations avec l'association. Une décision de portée générale devra réaliser cette délégation. M. Y pensait la confier à un avocat parisien, qui serait chargé, en dehors de sa présence, de faire rapport au conseil d'administration de la société d'économie mixte sur les actes envisagés, en en expliquant le contenu souhaité et les raisons d'être. L'intérêt de cette solution est de faire intervenir un délégataire étranger, au moins théoriquement, au milieu strasbourgeois. Une autre option, qui semble plus simple, serait de confier à un autre élu membre du conseil d'administration de la société le soin de gérer l'ensemble des relations entre cette dernière et l'association, étant entendu que M. Y s'abstiendrait de toute intervention auprès de son collègue et des services de la société d'économie mixte quant à ces relations et aux actes qu'elle peut comporter et qu'il ne participerait à aucun conseil d'administration à l'ordre du jour duquel figurerait un point susceptible d'affecter ces relations. La solution préconisée a l'intérêt d'une plus grande transparence quant au retrait de M. Y : la garantie publiquement énoncée d'une absence d'interférence de M. Y quant aux relations association-société paraît meilleure que la simple intervention d'un tiers, fût-il extérieur, dont on pourrait toujours prétendre qu'il reçoit des instructions en sous-main. Ces solutions, qui ne sauraient par définition éliminer tout soupçon d'une connivence entre M. Y et l'élu délégataire, paraissent adaptées, dès lors que les relations contractuelles en question revêtent un caractère extrêmement marginal dans l'activité de la société d'économie mixte et ne sont pas non plus au cœur de la vie de l'association : le problème se posera rarement et il revêt un caractère secondaire à tous égards pour les structures partenaires. L'essentiel paraît être que la question soit formulée et exposée, puis résolue, de manière transparente.

Un processus semblable pourra être envisagé au sein de l'association, mais il s'agit ici d'une question privée, de manière à éviter à M. Y d'avoir à traiter, en tant que président de l'association, avec son délégataire au sein de la

société d'économie mixte. Ici encore, le délégataire pourra être un membre quelconque du conseil d'administration, de l'association cette fois-ci, la définition des relations entre M. Y et le délégataire relevant de la vie interne de l'association en dépit de l'objet d'intérêt général qui est le sien par ailleurs .

Au demeurant, le déontologue pourra toujours être saisi s'il devait s'avérer que la solution préconisée n'est pas satisfaisante, de même que si un citoyen croyait pouvoir déceler un manquement à la déontologie des élus dans tel ou tel épisode des relations considérées.

Conformément à la Charte de déontologie des élus du Conseil municipal de Strasbourg, le présent avis sera notifié à M. Y, visé par la demande, et à M. X, qui en est l'auteur, et publié sur le site de la Ville de Strasbourg.

À Strasbourg, le 28 avril 2022.

Patrick Wachsmann

Déontologue de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

. Annexe n° 2 AVIS SUR L'ABSENCE DE PUBLICATION DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DU MAIRE ET DE SES ADJOINTS SUR LE SITE INTERNET DE LA VILLE DE STRASBOURG

Le déontologue a été saisi, par lettre en date du 3 avril 2022, par Mme X d'une requête dirigée contre Mme la Maire de Strasbourg et l'ensemble de ses adjoints. Il est fait valoir que, contrairement à l'obligation résultant du dernier alinéa de l'article 3 de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg, une consultation de l'*Open Data* du site internet de la Ville de Strasbourg ne permet pas au public d'accéder à la copie des déclarations d'intérêts que doivent faire auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique « le Maire et les adjoints au Maire ». La consultation de la rubrique destinée à recevoir ces documents débouche en effet sur la mention : « Aucun jeu de données trouvé pour votre recherche ».

Les observations orales de la Maire de Strasbourg ont été recueillies par le déontologue à la suite de cette requête - il lui est en effet apparu qu'elle était parfaitement à même de traiter le problème soulevé dans sa globalité, y inclus le cas de ses adjoints.

La carence dénoncée dans la requête a été reconnue et déplorée par la Maire, qui s'est engagée à ce qu'il soit remédié rapidement à cette situation.

Le déontologue regrette qu'il n'ait pas été procédé dans les meilleurs délais après l'installation de la nouvelle municipalité à une publication exigée dans les termes les plus nets par l'article 3 de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg. Ni la pandémie, ni le changement de l'équipe municipale, ni les lourdeurs inhérentes à l'administration ne sauraient justifier de tels retards. La publication, d'ailleurs récente, des documents en question sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ne saurait évidemment dispenser les autorités municipales de procéder à la mise en ligne requise par la Charte. Les déclarations d'intérêts constituent en effet des documents permettant de connaître les liens d'intérêts de chaque élu et, à partir de là, d'apprécier les risques de conflits d'intérêts susceptibles d'en découler. Leur connaissance apparaît indispensable à un exercice effectif de la faculté reconnue aux citoyens par l'article 7 de la Charte de saisir le déontologue lorsqu'ils estiment qu'un élu a manqué à ses obligations déontologiques, en particulier en étant en situation de conflit d'intérêts.

S'agissant des autres conseillers municipaux, non tenus légalement d'adresser à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts, mais astreints d'en transmettre une, sous le sceau de la confidentialité, au déontologue de la Ville de Strasbourg en vertu de l'article 3, 4^e alinéa, de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg, la requérante demande au déontologue de rendre public le nom des conseillers ne s'étant pas acquitté de cette obligation, au nom du « devoir de transparence inhérent à l'éthique des élus ». Si une telle solution peut effectivement être considérée comme découlant de l'esprit de la Charte et si elle a été adoptée, sans qu'un texte précis le prévoie, par certaines instances en charge de la déontologie auprès de collectivités territoriales, le déontologue de la Ville de Strasbourg préfère, en l'état, faire encore appel à la bonne volonté des élus concernés et les amener à prendre conscience de leurs obligations en matière de déontologie.

À Strasbourg, le 4 mai 2022.

Patrick Wachsmann, déontologue de la Ville de Strasbourg

Annexe n° 3 CONSÉQUENCES DE LA CONDAMNATION EN PREMIÈRE INSTANCE D'UN CONSEILLER MUNICIPAL POUR VIOLENCES À L'ENCONTRE DE SA FEMME

1. Le déontologue de la Ville de Strasbourg a été saisi le 28 septembre 2022 par Mme X. afin qu'il indique les conséquences que doit comporter, à son avis, la condamnation en première instance de M. Y., conseiller municipal de Strasbourg, pour des violences qu'il a exercées sur la personne de sa femme. M. Y. a interjeté appel à l'encontre du jugement le condamnant à une peine de vingt-quatre mois d'emprisonnement, dont dix-huit mois avec sursis et à une peine d'inéligibilité de cinq ans. M. Y. a été entendu par le déontologue en ses observations le 9 novembre 2022, conformément au principe du contradictoire rappelé à l'article 7, alinéa 3, de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg. M. Y. était, conformément à sa demande, assisté de son avocate lors de cette audition.

2. Aux termes de l'article 1^{er} de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg, intitulé « Principes généraux », « Les conseillers municipaux s'engagent à respecter les principes de respect, de transparence, d'honneur, d'intégrité, de probité, d'impartialité, de courtoisie et d'exemplarité (...) ». Il apparaît d'emblée que des faits de violence de la part d'un élu, lorsqu'ils sont avérés, ne sauraient être considérés comme satisfaisant aux principes de respect, d'honneur et d'exemplarité qu'il s'est engagé à respecter. Mais à la fin du Préambule de la Charte de déontologie, il est indiqué : « Les dispositions de cette charte s'appliquent aux conseillers municipaux, quelle que soit leurs fonctions (*sic*), dans l'exercice de leur mandat et de leurs représentations dans les divers organismes associés ». Les termes « dans l'exercice de leur mandat » sont clairs : la Charte de déontologie adopte un point de vue fonctionnel. Elle ne prétend pas régir le comportement des élus en dehors de l'exercice des fonctions que leur a conférées le corps électoral strasbourgeois et, partant, elle ne s'applique ni à leur vie privée ni à leur vie professionnelle ni même à des fonctions, y compris électives, qu'ils pourraient exercer au service d'autres collectivités publiques. Il est clair que le Préambule de la Charte est partie intégrante de celle-ci et, en l'occurrence, en détermine sans ambiguïté aucune le champ d'application.

3. En l'espèce, les faits reprochés à M. Y. ont incontestablement été commis par lui dans le strict cadre de sa vie privée - toute autre serait la situation d'un élu à l'encontre duquel seraient allégués des faits de violence ou de harcèlement à l'encontre d'un autre élu ou d'un agent de la Ville. La rédaction actuelle de la Charte de déontologie, dont l'article 7 institue un déontologue « chargé de veiller au respect de la charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg », interdit donc au déontologue de connaître de

l'affaire sur laquelle porte la présente saisine : celle-ci ne relève pas de la compétence qui lui a été attribuée.

Il appartient au conseil municipal, s'il le juge utile, d'élargir la portée de la Charte, et, en conséquence, de la mission confié au déontologue, par exemple en supprimant les termes « dans l'exercice de leur mandat et de leurs représentations dans les divers organismes associés », ou encore en indiquant que la Charte s'applique également lorsqu'un fait ou un comportement est susceptible d'avoir une incidence sur l'exercice par un conseiller municipal des ses responsabilités en tant qu'élu.

4. Le déontologue saisit l'occasion de cette requête pour préciser un certain nombre de principes ayant vocation à s'appliquer à l'avenir dans ce type d'affaires. Le premier est que le point de vue déontologique et celui de la justice pénale sont distincts. À ce titre, il n'appartient au déontologue ni de se prononcer sur les éléments de preuve ni sur la question de savoir si les infractions pénales servant de fondement aux poursuites sont constituées : cela relève des seuls tribunaux institués par la loi à cet effet. En s'acquittant de sa mission, qui est d'apprécier si l'élu mis en cause a respecté les obligations que la Charte de déontologie met à sa charge, le déontologue doit évidemment se garder de porter atteinte à la présomption d'innocence dont bénéficie, comme toute personne, l'élu mis en cause. Il estime cependant qu'une fois qu'une juridiction a statué sur les faits litigieux, il est loisible au déontologue de se fonder sur cette décision, nonobstant l'usage des voies de recours, en particulier l'appel, à son encontre. Une juridiction, statuant au nom du peuple français s'est en effet prononcée en toute indépendance et impartialité, après examen contradictoire des faits dans le respect des droits de la défense. Cela différencie profondément une telle hypothèse de celles où l'intéressé est seulement mis en cause dans les médias, voire simplement mis en examen. Lorsqu'il y a eu jugement, la présomption d'innocence joue dans le cadre de la justice pénale, au niveau de l'appel et, le cas échéant, de la cassation, mais ne saurait faire obstacle, en cas de saisine, à ce que le déontologue exprime un avis au regard des obligations posées par la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg en se fondant sur les constatations faites par les magistrats et les conséquences qu'ils en ont tirées ainsi que, le cas échéant, sur les éléments portés à la connaissance du public par les médias, en particulier dans les comptes rendus d'audiences publiés par ces derniers.

5. À une époque où la lutte contre les violences intrafamiliales a pris l'ampleur que l'on sait, le fait qu'un élu ait été condamné sévèrement en première instance à raison de tels faits suscite inévitablement un profond malaise, dont

témoigne d'ailleurs la saisine, par Mme X., du déontologue. Celui-ci rappelle que les obligations posées par la Charte de déontologie visent à restaurer un lien de confiance entre les conseillers municipaux de Strasbourg et les citoyens. Il incombe, en conséquence, aux élus d'avoir toujours présente à l'esprit l'exigence d'exemplarité posée par la Charte.

À Strasbourg, le 14 décembre 2022

Annexe n° 4 Liste des élus au Conseil municipal de Strasbourg ayant transmis au déontologue leur déclaration d'intérêts ou dont la déclaration est rendue publique, en vertu de la loi, sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Mmes et MM. Syamak Agha Babaei, Adrien Arbeit, Caroline Barrière, Jeanne Barseghian, Khadija Ben Annou, Véronique Bertholle, Aurélien Bonnarel, Christian Brassac, Rébecca Breitman, Suzanne Brolly, Joris Castiglione, Yasmina Chadli, Marie-Dominique Dreyssé, Salem Drici, Antoine Dubois, Julia Dumay, Sophie Dupressoir, Alexandre Feltz, Céline Geissmann, Étienne Gondrexon, Marie-Françoise Hamard, Ariane Henry, Jonathan Herry, Marc Hoffsess, Pierre Jakubowicz, Anne-Marie Jean, Alain Jund, Aurélie Kosman, Salah Koussa, Marina Lafay, Hamid Loubardi, Guillaume Libsig, Nicolas Matt, Anne Mistler, Antoine Neumann, Serge Oehler, Soraya Ouldji, Pierre Ozenne, Sophie Parisot, Hervé Polesi, Anne-Pernelle Richardot, Abdelkarim Ramdane, Elsa Schalck, Françoise Schaetzl, Patrice Schoepff, Benjamin Soulet, Joël Steffen, Lucette Tisserand, Catherine Trautmann, Owusu Tufuor, Hülliya Turan, Floriane Varieras, Jean Werlen, Christelle Wieder, Carole Zielinski, Caroline Zorn, Nadia Zourgui