

LE DEONTOLOGUE DE LA VILLE DE STRASBOURG

3^{ème} RAPPORT D'ACTIVITE

2017

Avertissement : Le présent rapport adopte pour des raisons de simplification une terminologie faisant appel au neutre. Il sera ainsi question des élus, des adjoints, des conseillers municipaux, etc. Il est bien entendu que les fonctions ainsi désignées sont susceptibles d'être exercées par des femmes ou par des hommes, sans qu'on ait cru devoir le spécifier à chaque fois par des signes typographiques du type élu.e ou élu(e).

L'année 2017 s'est caractérisée à la fois par un regain d'activité du déontologue de la Ville de Strasbourg et par la persistance des réticences que beaucoup continuent de manifester envers l'institution.

Sur le plan national, l'insistance sur l'exigence de déontologie dans la vie publique n'a guère diminué. L'un des premiers textes adoptés sous l'actuelle législature s'intitule significativement loi pour la confiance dans la vie politique (loi du 15 septembre 2017). Par ailleurs, les collectivités territoriales ne cessent d'instituer auprès d'elles des déontologues ou des commissions de déontologie, à l'image de ce que la Ville de Strasbourg a été la première collectivité de ce type à faire, dès la fin de l'année 2014. La multiplication des instances ayant des compétences en rapport avec la déontologie est-elle susceptible, comme le craignent certains, de conduire à des contradictions ou à des surenchères qui seraient évidemment fâcheuses ? Un tel risque ne s'est, en toute hypothèse, pas réalisé à ce jour. Il apparaît au contraire, les rencontres avec les personnes en charge de ces fonctions et la lecture des divers rapports rédigés par ces autorités le confirment à chaque fois, que se dessine une très grande convergence des positions des uns et des autres sur les questions essentielles. C'est ainsi que l'analyse de la portée des arrêts rendus par la chambre criminelle de la Cour de cassation sur le délit de prise illégale d'intérêt faite dans le rapport annuel d'activité de 2016 coïncide avec celle développée dans le Rapport public 2016 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (v. l'analyse *infra*). Il faut ajouter qu'en matière de déontologie, pour autant que l'on souhaite aller au-delà des solutions que commande la règle de droit, telle qu'interprétée par les juridictions compétentes, la définition de comportements souhaitables ne pourra résulter que de la confrontation de propositions multiples, bénéficiant des réactions des acteurs intéressés et de la libre discussion qui caractérise la société démocratique.

Mais au-delà de cet effort institutionnel, la déontologie, concept si longtemps inconnu dans notre pays (c'est le rapport Sauvé de 2011 qui le met véritablement au jour), progresse-t-elle en France ? Pas plus que les années précédentes, il n'est possible de répondre de manière univoque, sinon en paraphrasant le titre d'un court roman de Jean Paulhan : *Progrès en amour assez lents* (qui dans la collection « L'Imaginaire » de Gallimard est précédé par *Le Guerrier appliqué...*) Le présent bilan annuel d'activité s'efforcera d'en rendre compte, étant précisé que le titulaire de la fonction que lui a confiée le conseil municipal de Strasbourg a souvent le sentiment qu'il consacre plus de temps à expliquer au public ce qu'il est censé faire qu'à le faire véritablement –mais il est vrai également que la pédagogie est un élément essentiel à l'instauration d'une culture déontologique. MM. Louvel et Marin, respectivement Premier président et Procureur général de la Cour de cassation, déclaraient, lors de leur audition par l'Assemblée nationale le 3 février 2016, « la déontologie (...) ne se limite pas à la prévention d'éventuels conflits d'intérêts, mais s'attache plus largement à une manière d'être

et de se comporter ». L'ampleur de cette ambition est à la hauteur du défi que doit affronter notre démocratie et appelle à donner tout son sens à l'engagement que comporte l'article 1^{er} de la Charte de déontologie dont s'est doté le conseil municipal de Strasbourg : 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 ». Le déontologue rappelle qu'il a été institué pour assister dans cet effort les élus strasbourgeois, grâce aux diverses compétences qui lui ont été accordées.

Remise au déontologue des déclarations d'intérêts des élus

Rappelons une fois encore que la finalité de ces documents est de permettre au déontologue et au public de prendre la mesure des intérêts qui peuvent être ceux des élus. La transparence est en effet vertueuse à tous égards : elle met en lumière des situations qui peuvent être parfaitement légitimes mais dont il est utile que tous puissent les connaître, elle induit des comportements adaptés et permet d'éviter les situations dans lesquelles la multiplicité des intérêts conduirait à des conflits d'intérêts. La loi ne prohibe en effet que les interférences *indésirables* entre la détention d'un mandat public et d'autres intérêts, de manière à éviter une instrumentalisation des fonctions publiques, qui doivent toujours être exercées dans l'intérêt général. L'heure n'est certes plus à une opposition manichéenne entre ce dernier et les intérêts privés, qu'ils soient de nature lucrative ou non. Il n'en reste pas moins que les situations susceptibles d'être conflictuelles doivent être rendues apparentes afin que, sous le regard du public, les comportements soient adaptés à ce que doit être l'image d'un élu conscient de ses devoirs et de l'obligation d'éviter les situations qu'il aurait peine à justifier.

A cet égard, s'agissant d'une ville de la taille de Strasbourg, la loi impose une obligation de déposer, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, une déclaration d'intérêts au maire et aux adjoints – pour s'en tenir aux seuls élus. Ces déclarations, qui peuvent être consultées sur le site de la Haute Autorité, ont toutes été souscrites et ont été transmises au déontologue soit par les élus eux-mêmes, soit par l'intermédiaire du Cabinet du maire.

S'agissant des élus non investis de fonctions exécutives, la loi ne leur impose aucune obligation déclarative. Mais le conseil municipal de Strasbourg, par une délibération en date du 26 janvier 2015, a décidé d'aller au-delà de ce que prescrit la loi et énonce que « Les conseillers (municipaux) sur la base du volontariat, remplissent une déclaration d'intérêts », qui est adressée au déontologue, lequel est chargé d'assurer la confidentialité de ce document, qu'il lui ait été transmis sous la forme papier ou sous la forme électronique. Il est précisé que seul le déontologue peut faire usage de ce document en vue de l'exercice des fonctions qui lui ont été attribuées.

A ce jour, le déontologue n'est toujours pas en possession de l'intégralité des déclarations qui doivent lui être adressées en application de la délibération précitée : si, grâce à l'engagement personnel du maire, il a reçu ce document de l'ensemble des élus composant la majorité municipale, ce n'est nullement le cas de ceux appartenant aux autres groupes. Le déontologue doit ainsi, cette année encore, déplorer cette situation, qui lui paraît aux antipodes de ce requiert l'idée de déontologie. Celle-ci ne doit pas caractériser un engagement partisan ou être ravalée au rang de gadget politique. Elle doit être une dimension de l'exercice des responsabilités publiques, quelles qu'elles soient, conférées par nos concitoyens, lesquelles ne sont pas différentes selon l'influence que le choix des électeurs a permis à tel ou tel conseiller d'exercer sur la décision politique. Le déontologue rappelle qu'il a tenu à ce que les modalités de sa désignation supposent une approbation plus large que celle procédant de la seule majorité municipale. Partant, il ne peut qu'être peiné de ce qu'en refusant de

lui adresser une déclaration dont il est garant de la confidentialité, certains manifestent à son égard ce qu'il ne peut ressentir que comme de la défiance.

Demandes de conseils émanant d'élus

Cet aspect de la mission du déontologue le conduit à se tenir à la disposition des élus qui souhaitent discuter avec lui des problèmes déontologiques qui se posent à eux.

En 2017, ces saisines ont été au nombre de cinq, chiffre à mettre en rapport avec ceux des deux années précédentes, respectivement quatre et huit. Encore faut-il préciser que deux de ces saisines émanent d'un conseiller qui avait déjà fait part au déontologue des scrupules qu'il éprouvait au vu de sa situation professionnelle antérieure à son élection.

Ces chiffres restent, on le voit, particulièrement modestes. Ils traduisent le fait que les inquiétudes d'ordre déontologique restent étrangères à la plupart des conseillers, sans qu'on ait à juger de la légitimité de ce sentiment.

Les demandes portent d'abord sur les difficultés liées aux activités professionnelles des élus. Comment se comporter lorsque ceux qui sont ou ont été, parfois jusqu'à peu de temps auparavant, des partenaires ou des concurrents demandent à entrer en relations avec la Ville, d'une manière qui suppose l'intervention d'une décision de celle-ci à laquelle l'élu doit participer ?

S'agissant des premiers, il paraît prudent de préconiser un retrait aussi complet que possible de l'élu concerné par rapport au processus décisionnel dans son ensemble. Même si objectivement tout désigne l'individu A ou l'entreprise B pour être choisi par la Ville, il va de soi que le soupçon de favoritisme trouverait un aliment dangereux dans les relations entretenues. La situation idéale serait une abstention totale d'A et B quant à la recherche de relations nouvelles avec la Ville, ce qui rendrait la question sans objet. Dès lors que cette réponse puritaine serait écartée, tant il est vrai qu'elle pénalise des professionnels ou des entreprises qui n'auraient eu que le tort de voir élu un de leurs partenaires, la solution réside dans un éloignement aussi poussé que possible de l'élu en question par rapport à l'ensemble du processus décisionnel, dans sa phase administrative préalable aussi bien qu'au niveau de la prise de décision : absence de contact avec les agents en charge du dossier, absence de toute suggestion concernant ce dossier et la décision à intervenir sur lui, absence de toute participation à une délibération se rapportant, de près ou de loin, à l'affaire (qu'il s'agisse de la discussion ou du vote). Même lorsque de telles précautions auront été prises, une situation dans laquelle un élu municipal retire un intérêt financier quelconque de liens nouveaux entre la Ville et une entité à laquelle il participe est malsaine, parce qu'elle induit trop facilement le soupçon d'arrangements compromettants. Mais il est clair, par ailleurs, que des montages juridiques complexes, ne procédant d'aucune volonté frauduleuse, peuvent rendre difficile voire impossible un désengagement complet de l'élu concerné. La seule directive que l'on puisse alors donner est de déployer tous les efforts possibles pour éviter que de telles situations n'adviennent, pour chercher à les limiter autant que faire se peut et pour instaurer en toutes circonstances le maximum de distance possible par rapport à la situation porteuse de risques.

S'agissant des concurrents, l'enjeu est d'éviter de nourrir des soupçons de partialité, qu'il s'agisse de favoriser ou d'écarter. Copinage et règlement de comptes à la faveur de l'exercice de ses responsabilités municipales sont, tous en conviendront, pareillement à éviter. Ici encore, l'éloignement par rapport à l'ensemble du processus décisionnel est à préconiser : connaître « trop bien », positivement ou négativement, telle ou telle personne ou entreprise doit conduire au retrait, sauf peut-être dans l'hypothèse exceptionnelle où l'élu concerné croirait, en son âme et conscience,

devoir éviter un choix dont il a la conviction, aussi objective qu'il est possible, qu'il serait désastreux pour la collectivité et le bien public. L'élu se placerait alors en quelque sorte en situation de « lanceur d'alerte » au service de la collectivité, la faisant bénéficier d'informations qu'il détient, et serait seul à détenir, au titre de ses activités professionnelles. C'est dire le caractère véritablement exceptionnel de l'hypothèse ici envisagée.

Lorsque sont en cause les relations entre la Ville et des associations, sociétés d'économie mixte ou autres structures au sein desquelles l'élu représente la Ville, une stricte séparation des rôles a été préconisée, selon la logique déjà défendue dans le Rapport 2016 en vue de tirer toutes les conséquences de la jurisprudence judiciaire sur le délit de prise illégale d'intérêts. Il apparaît en effet que la représentation de la Ville au sein du conseil d'administration d'une telle entité est destinée à permettre l'exercice d'une influence de la Ville au sein de cette structure, en vue d'assurer la conformité entre la politique suivie par l'entité et celle souhaitée par la Ville – cela n'entraîne aucun conflit d'intérêts puisque par définition, l'administrateur occupe ses fonctions en tant que représentant de la Ville. En revanche, cette logique n'est pas réversible : l'élu-administrateur n'est pas le représentant de la structure en question au sein du conseil municipal. S'il est légitime qu'il fasse connaître à l'ensemble des conseillers le point de vue de cette structure (fonction d'information qui peut d'autant mieux être remplie que ses collègues connaissent les fonctions occupées par le conseiller qui s'exprime), il n'est pas sain qu'il participe à la prise d'une décision dont cette structure retirerait un avantage quelconque. L'extériorité de cette dernière par rapport à la collectivité municipale doit en effet être respectée, la prééminence de l'intérêt public devant en toute occurrence être assurée.

En revanche, rien ne paraît s'opposer à ce qu'un conseiller municipal accepte des fonctions salariées à temps plein ou à temps partiel ou assure des prestations plus ou moins occasionnelles dans des sociétés, associations ou entités quelconques qui entretiennent par ailleurs des relations, contractuelles, financières ou autres, avec la Ville. Les fonctions de conseiller municipal ne sont pas des fonctions exclusives et peuvent, dès lors, se concilier avec des occupations professionnelles, sans qu'un interdit quelconque survienne du seul fait de l'existence de relations entre l'employeur, *lato sensu*, et la Ville. Mais c'est, à nouveau, à condition que cette situation n'emporte aucune interférence indésirable. Il est légitime que les compétences professionnelles des élus soient reconnues, mais il doit être clair également que l'employeur qui reconnaît ces compétences ne doit pas attendre quoi que ce soit de son collaborateur qui tient au mandat municipal dont il est par ailleurs investi. Ainsi, l'élu municipal salarié ou prestataire ne doit ni participer à un processus décisionnel municipal à l'issue duquel son employeur serait intéressé à un titre quelconque, ni livrer à son employeur quelque information que ce soit qu'il tiendrait de sa qualité d'élu municipal. Une cloison étanche doit être instaurée par l'élu entre ses activités professionnelles et électives. Une information des responsables municipaux – maires, adjoints éventuellement concernés, membres de l'administration municipale – quant aux fonctions privées exercées devra être faite par cet élu, accompagnée de la demande de n'être impliqué en aucune manière et à aucun stade dans une éventuelle décision de la Ville se rapportant à l'employeur concerné.

Demandes émanant de citoyens

Ce chef de compétence du déontologue a donné lieu en 2017 à sept saisines, chiffre en légère progression par rapport à celui de l'année précédente (six, alors qu'il n'y avait eu aucune saisine à ce titre en 2015).

Une évolution doit être notée à ce niveau quant à l'origine des saisines. Alors que le schéma initial était celui d'une saisine « citoyenne », il s'est avéré que la saisine du déontologue a été utilisée à cinq reprises à l'initiative d'élus municipaux. De surcroît, ceux-ci ont, sauf dans un cas, annoncé par voie de presse qu'ils avaient saisi le déontologue, en indiquant l'identité de leur collègue mis en cause et les motifs qui avaient conduit à cette saisine. Cette situation, l'une des demandes a été l'occasion de le préciser, ne pose aucune difficulté du point de vue déontologique. Saisir le déontologue, dire qu'on le saisit et expliquer pourquoi ne saurait en aucun cas constituer un manquement à la déontologie. On en peut en effet que se réjouir de l'utilisation d'une possibilité ouverte par la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg et de la publicité faite à cette initiative. Celle-ci ne peut que faire mieux connaître à nos concitoyens l'institution du déontologue et les ressources procédurales offertes à tous.

Cela étant, on ne peut se dissimuler les risques de voir ainsi la saisine du déontologue être instrumentalisée politiquement. Ce risque est d'autant plus important que la recomposition politique issue de l'élection présidentielle, ainsi que les répercussions qui ont déjà été les siennes au sein du conseil municipal, peuvent induire la tentation de suggérer, en faisant appel au déontologue, que tel ou tel n'aurait pas eu un comportement irréprochable du point de vue de l'éthique.

Il appartient d'abord au déontologue de ne pas se prêter à d'éventuelles tentatives de l'instrumentaliser : il est clair qu'il n'a été institué ni comme arbitre de luttes partisans, ni comme « juge de paix » entre les groupes qui composent le conseil municipal. Il lui appartient seulement d'exprimer son avis sur la question de savoir si les faits qui lui sont soumis révèlent ou non un manquement de l' élu mis en cause aux principes énoncés dans la Charte de déontologie.

Mais ici, les saisines faites en 2017 sont révélatrices d'un problème plus général : il est prévu que la saisine du déontologue sur « plainte » d'un citoyen, qu'il soit ou non, par ailleurs, élu ou fonctionnaire municipal, donne lieu, lorsque du moins sa recevabilité est admise, à une instruction qui permet à l' élu mis en cause de faire valoir son point de vue, puis à un avis du déontologue qui n'est communiqué qu'au seul conseiller intéressé, auquel seul il appartient, s'il l'estime utile, de rendre public cet avis. Il s'ensuit de ce mécanisme, qui étend aux saisines « citoyennes » la confidentialité propre aux demandes de conseils émanant d'élus, que la seule chose dont l'auteur de la saisine peut être informé par le déontologue est la décision prise sur la recevabilité de celle-ci. Si la demande apparaît recevable, le sort qui lui sera réservé à l'issue d'un examen plus approfondi demeure inconnu de son auteur, sauf dans l'hypothèse où l' élu mis en cause accepte de publier l'avis dont il est destinataire.

Cette situation asymétrique n'est pas satisfaisante. D'abord parce qu'elle est en contradiction avec l'objectif de transparence qui a présidé à l'institution du déontologue : comment rassurer les citoyens sur la probité de leurs élus lorsque la situation qu'ils dénoncent ne donne lieu à aucune précision ni quant à son bien-fondé ni quant aux mesures à prendre pour redresser d'éventuelles pratiques regrettables ou pouvant donner lieu à des améliorations propres à dissiper les incertitudes ? Ensuite dans la mesure où elle est de nature à nourrir des soupçons injustes : dès lors qu'un conseiller mis en cause ne rendrait pas publique la recommandation qui lui a été adressée par le déontologue, il est tentant d'en déduire que c'est parce qu'il aurait de bonnes raisons de ne pas le faire. Il paraît, en conséquence, préférable de prévoir désormais que les avis rendus par le déontologue sur saisine seront communiqués non seulement au conseiller intéressé, mais également à l'auteur de la saisine et au public, par le canal du site internet de la Ville de Strasbourg. Cette proposition, qui a recueilli l'adhésion du Sommet citoyen et l'approbation du maire, sera mise en œuvre à l'occasion d'une demande de modification de la Charte de déontologie du Conseil municipal en 2018.

Le présent rapport, rédigé alors que la confidentialité régit les recommandations faites sur saisine « citoyenne » ne fera état que des enseignements généraux pouvant être tirés de ces saisines, à l'exception d'une hypothèse dans laquelle les deux conseillers municipaux concernés ont accepté, à la demande du déontologue, de rendre publics les avis rendus. Cette demande a précisément été faite aux intéressés pour éviter les risques liés au caractère public donné, dès le début de la procédure, à la saisine du déontologue. Le déontologue, qui remercie ces conseillers de leur acceptation, voit dans cet épisode l'illustration des vertus de la transparence : ont pu être évités à la fois le doute jeté sur la conformité aux exigences déontologiques d'une candidature aux élections législatives et celui portant sur l'annonce publique d'une saisine du déontologue. Il semble à tous égards préférable que les citoyens soient mis à même de connaître la position adoptée par le déontologue sur les affaires portées à sa connaissance.

En l'espèce, un conseiller avait saisi le déontologue de la question de savoir si la candidature aux élections législatives d'une personne non frappée d'inéligibilité en application du code électoral mais dont l'auteur de la saisine estimait qu'elle se trouvait dans une situation voisine de celle encourant l'inéligibilité encourait une condamnation déontologique à défaut d'encourir une inéligibilité. L'irrecevabilité de cette demande était patente, dès lors que le candidat en question n'avait, en toute hypothèse, pas la qualité de conseiller municipal de la Ville de Strasbourg et n'était, en conséquence, pas susceptible de relever de la « juridiction » du déontologue de ladite Ville. Le déontologue a néanmoins estimé devoir rappeler à celui qui le saisissait que les inéligibilités doivent s'interpréter strictement, en tant qu'elles portent atteinte à un droit inhérent à la qualité de citoyen français, comme le rappelle régulièrement la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme celle du Conseil d'Etat. A partir de là, il serait contraire à ces principes libéraux d'utiliser la déontologie comme un biais permettant de « compléter » les interdictions légales : là où la loi n'a pas interdit la candidature, il n'appartient pas à un déontologue, quel qu'il soit, de prétendre l'interdire au nom de considérations qui ne pourraient être que de même nature que celles guidant les choix du législateur, chargé par l'article 34 de notre Constitution de « fixer les règles » concernant « le régime électoral des assemblées parlementaires » ainsi que « les conditions d'exercice des mandats électoraux ».

C'est à la suite de cette première saisine, que son auteur avait rendue publique, que le déontologue a été saisi par une conseillère municipale qui estimait que, par cette publicité, son collègue avait lui-même manqué à la déontologie. Comme cela a été exposé plus haut, le déontologue a été de l'avis qu'il n'en était rien.

La publication, par les *Dernières Nouvelles d'Alsace*, de la double réponse a ici permis d'éviter le risque d'instrumentalisation dans un contexte, celui d'une campagne électorale, qui ne permettait pas de l'exclure.

Un autre cas soumis au déontologue mettait en cause l'organisation par une élue, adjointe au maire, d'une manifestation ouverte au public dans les locaux de la Mairie durant laquelle ne devaient intervenir que des élus issus d'un même courant de la majorité municipale. L'opposition du maire a finalement empêché la tenue de la réunion dans les locaux municipaux, mais la question de principe demeurait. Il est apparu au déontologue qu'il était difficile d'imposer en la matière une obligation de pluralisme qui, au demeurant, serait particulièrement difficile à mettre en œuvre. S'il est certes possible de poser *in abstracto* un idéal de pluralisme qui conduirait, pour chaque manifestation organisée par une collectivité publique, à y associer des représentants de toutes les tendances – au moins de celles représentées au sein de l'assemblée pertinente, la concrétisation de cet idéal soulève immanquablement des difficultés. Celles-ci tiennent à la fois au temps disponible, à l'éventualité d'une grande différenciation des tendances et à la légitimité de rencontres autour d'un thème qui ne rencontrerait qu'une adhésion limitée et pour lequel il serait absurde de vouloir faire entendre, pour des raisons purement formelles, des voix dissidentes ou hostiles. Il semble donc plus sage de ne pas

imposer en la matière des contraintes qui ne manqueraient pas de s'avérer inopportunes dans telle ou telle hypothèse. Au demeurant, il serait arbitraire de fixer des normes que la complexité des conjonctures politiques pourrait rendre dérisoires ou trop lourdes : faut-il que deux, trois, quatre tendances soient représentées ? Il paraît préférable de s'en remettre au maire, auquel il appartient d'en décider, comme il l'a fait en l'espèce.

Une autre affaire concernait la décision, prise entre deux réunions du conseil municipal, de mettre des locaux municipaux à la disposition de personnes venues manifester devant le Parlement européen à l'occasion de l'autorisation de ratifier le traité de libre-échange conclu entre l'Union européenne et le Canada. Un conseiller municipal contestait cette décision intervenue à l'initiative d'une adjointe au maire, qui avait été saisie par la responsable d'une des associations hostiles au traité d'une demande d'hébergement pour la nuit de certains participants. Une réunion avait également été organisée par la Ville autour de la question de l'atteinte aux libertés que comporterait cet accord. Relevant le caractère objectif de cette réunion, qui était destinée à permettre la confrontation de points de vue opposés et l'évidence du lien entre Strasbourg, capitale européenne, et le débat autour de ce texte important qui devait se dérouler dans l'enceinte du Parlement, le déontologue a estimé que la seule question qui se posait en l'espèce était celle du défaut d'intervention préalable d'une délibération du conseil municipal. Il se trouve que la date de la demande de l'association ne se prêtait pas à une inscription à l'ordre du jour du conseil qui se tenait quelques jours seulement après réception de ladite demande et que le conseil suivant avait lieu postérieurement à l'évènement. L'urgence invoquée en l'espèce restait cependant relative (aucune menace sur la sécurité des personnes concernées n'existait) et n'aurait pas dû permettre une décision dont il n'est pas contesté qu'elle relevait de la compétence du conseil municipal. Il reste à déterminer, et cela relève de la seule décision des instances élues, dans quelle mesure il convient de régler la question pour l'avenir par l'adoption d'une délibération du conseil municipal déterminant par voie réglementaire à quelles conditions des locaux municipaux peuvent être mis à la disposition d'associations ou autres mouvements à l'occasion d'évènements se déroulant à Strasbourg. Il faut être conscient du fait que si une telle délibération devait être prise, le bénéfice des possibilités qu'elle ouvrirait devrait être assuré dans le respect du principe d'égalité, c'est-à-dire sans que des distinctions puissent être faites selon l'orientation des rassemblements concernés (sous la seule condition, bien entendu, de leur licéité).

Une autre demande adressée par un conseiller municipal portait sur la participation de deux conseillers au vote d'une délibération du conseil municipal relative à une action de mécénat à laquelle étaient appelées deux sociétés d'économie mixte, alors que ces deux personnes représentaient la Ville au sein de ces structures et assuraient la présidence des conseils de ces sociétés. L'auteur de la requête s'appuyait sur la recommandation faite dans le rapport du déontologue pour 2016 que ne participent pas au vote d'une délibération du conseil accordant un avantage à une structure juridiquement distincte de la Ville les conseillers qui assurent la représentation de cette dernière dans ladite structure. En l'espèce, aucun problème de ce type ne se posait, dans la mesure où l'objet essentiel de la délibération était d'appeler au soutien financier des mécènes, les « remerciements » ou « contreparties » dont ceux-ci pouvaient bénéficier étant expressément limités à 25% du montant de leur participation. Partant, la délibération litigieuse ne saurait s'analyser en un avantage qui aurait été accordé par la Ville à une instance tierce, de sorte que la participation à la décision de ces deux conseillers ne contrevenait pas aux recommandations de 2016.

Cette affaire permet au déontologue de rappeler une nouvelle fois ce qu'il préconisait l'an dernier : qu'une extériorité aussi effective que possible soit instaurée entre la Ville et les instances privées auxquelles elle participe. Cela suppose au minimum une absence de participation au vote des délibérations ayant pour objet ou pour effet de conférer un avantage à la structure en question et de

préférence également un retrait aussi total que possible du processus décisionnel en amont et un découplage entre le champ de la délégation conférée par le maire et le secteur dans lequel intervient l'entité en cause. En dépit des inconvénients de cette solution quant à la cohérence des politiques publiques, elle paraît commandée par la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'infraction de prise illégale d'intérêt. Telle est également la façon de voir de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui « recommande la plus grande prudence aux élus siégeant ès qualités au sein d'organismes extérieurs. Un élu pourrait se rendre coupable du délit de prise illégale d'intérêts dès lors qu'il se prononcerait directement ou indirectement sur une délibération ou une décision portant relation entre la collectivité et l'organisme en cause » (*Rapport d'activité 2016*, p. 86 et avis rendu à un président de conseil départemental le 14 décembre 2016, in *Rapport préc.*, annexe 4, p. 156). On relèvera que la Haute Autorité applique cette doctrine à tous organismes extérieurs à la collectivité, « qu'il s'agisse d'établissements publics rattachés à la collectivité, de sociétés locales ou d'associations » (*Rapport préc.*, p. 86), soit également à des partenaires publics de la collectivité que le déontologue avait cru pouvoir exclure des recommandations qu'il avait formulées en 2016.

Enfin, deux saisines formées par des particuliers ont été considérées comme irrecevables, l'une, émanant d'une association, parce qu'elle mettait en cause le comportement d'un fonctionnaire de la Ville (rappelons que le déontologue n'a compétence qu'à l'égard des membres du conseil municipal), l'autre, dont l'auteur était une habitante se plaignant du bruit lié à l'exploitation nocturne d'une terrasse, parce qu'elle revêtait un caractère général et ne mettait en cause, sinon très vaguement, aucun manquement d'un élu aux obligations inscrites dans la Charte de déontologie dont s'est doté le conseil municipal.

Recommandations générales

Contrairement aux deux années précédentes, aucune recommandation de caractère général n'a été faite en 2017. Aucun problème véritablement nouveau n'a semblé justifier le recours à cette faculté. Le déontologue tient toutefois à insister sur le fait que ses recommandations précédentes n'ont rien perdu de leur actualité. Il rappelle l'obligation, pour les élus, de n'utiliser que pour les seuls besoins de la collectivité les moyens mis à leur disposition par la Ville, s'étonne de n'avoir été informé, comme il le demandait en 2015 dans sa première recommandation générale, d'aucun cadeau ou d'aucune invitation dont aurait bénéficié un membre du conseil municipal au-delà d'une valeur annuelle de 100 euros. Il est conscient du changement radical des pratiques qu'induit la mise en œuvre de ses préconisations faites en 2016, notamment le découplage proposé entre le champ de la délégation détenue et celui des entités extérieures au sein desquelles siège le conseiller en cause. Mais les conclusions auxquelles est parvenue de son côté, comme on l'a vu au point précédent, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique confortent le déontologue dans sa conviction qu'on ne saurait plus longtemps éluder les conséquences qu'emporte en l'état la jurisprudence de la Cour de cassation et qu'une révolution des esprits devra, tôt ou tard, intervenir en vue d'exclure tout risque judiciaire. Il ne peut que répéter qu'il est prêt, pour sa part, à contribuer à toute réflexion qui viendrait à être menée en ce sens au sein de la Ville de Strasbourg.

Activités scientifiques et de communication

Elles se sont poursuivies en 2017. Au titre des premières, il convient de mentionner le colloque organisé par la Ville le 29 septembre sur le thème « Les collectivités locales et la prévention de la corruption », qui a été notamment l'occasion de confronter les expériences des présidents des commissions de déontologie du Conseil de Paris (M. Yves Charpenel) et du Conseil régional

Provence-Alpes-Côte d'azur (Mme Catherine Husson-Trochain) et celle du déontologue de la Ville de Strasbourg.

Les activités de communication ont consisté en une interview par équipe de F3 Alsace (reportage diffusé le 11 décembre), en une intervention au sein de l'un des ateliers travaillant dans le cadre du Projet citoyen et en divers entretiens (avec des délégués d'Eurocompliance sur l'accréditation de la Ville, avec un représentant du groupe ENGIE, ainsi que sur l'élaboration de la charte de déontologie des achats de la Ville et de l'Eurométropole).

Facilités matérielles accordées au déontologue

Cette année encore, le déontologue a pu bénéficier, à chaque fois qu'il en a éprouvé le besoin, de l'aide précieuse du directeur du service juridique de la Ville, M. Robert Radice, toujours disponible pour un échange de vues sur les questions qui se posent, et de sa secrétaire, Mme Souade Yahiaoui, à la fois efficace dans sa vigilance et d'une gentillesse constante. Le cabinet du maire, en particulier M. Guillaume Chabrol, a également confirmé sa réactivité de tous les instants. Enfin, le service informatique de la Ville et de l'Eurométropole, singulièrement Mme Sophie Boudebouda, a su remédier avec maîtrise et amabilité aux difficultés du déontologue en la matière.

Cette année encore, les locaux affectés au déontologue au 21 rue de Berne ont été peu utilisés, même s'ils demeurent indispensables pour permettre de recevoir, dans un cadre approprié, élus ou tiers.

Aucune dépense particulière n'a été entraînée en 2017 par l'activité du déontologue, dont il convient de rappeler qu'il exerce ses fonctions à titre bénévole.

Le courrier adressé au déontologue doit l'être à son adresse électronique : patrick.wachsmann@strasbourg.eu ou postale : M. le déontologue, Centre administratif, 1 parc de l'Etoile 67076 Strasbourg cedex.

Conclusion

Comme en 2015 et 2016, le déontologue ne peut, au moment de conclure, que relever le contraste existant entre quelques élus sensibles à l'enjeu de la déontologie et soucieux à la fois de s'interroger sur leurs obligations à cet égard et d'améliorer le dispositif institutionnel destiné à renforcer cette exigence au niveau de la Ville de Strasbourg et d'autres, qui demeurent indifférents à la question, résignés à son endroit, voire hostiles de manière persistante à ce qu'ils continuent de percevoir comme une intrusion mettant en cause leurs prérogatives, voire leur intégrité. La tâche du déontologue est de se tenir, plus que jamais, à la disposition des premiers, de renforcer son effort pédagogique à l'égard des deuxièmes et de tenter de désarmer les préventions des autres. Faute d'y réussir, il n'aurait pu parvenir à assurer la transparence à laquelle visait son institution et à contribuer, comme il le souhaitait en acceptant ses fonctions, à restaurer la confiance, injustement mise à mal, entre les citoyens et leurs élus.

