

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

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

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

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

En effet, les conflits d'intérêts les plus caractérisés tombent sous le coup de cette infraction pénale, dont l'interprétation par le juge répressif définit les contours. L'article 432-12 du code pénal énonce : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de

500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. » En vertu d'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 22 octobre 2018, *Bull. crim. 2008*, n° 212, il y a prise illégale d'intérêt et l'infraction est constituée, dès le moment où un élu participe au vote d'une délibération accordant une subvention à une association, quand bien même il n'est pas allégué que l'élu en cause ait retiré un avantage personnel quelconque de cette délibération et peu important le caractère d'intérêt général de la délibération en cause. Cela signifie que pour la cour suprême de l'ordre judiciaire, il doit exister une séparation radicale entre la collectivité publique et ses représentants, d'une part, et la structure associative de l'autre. L'attention des élus strasbourgeois avait d'emblée été appelée sur les risques que cette solution comportait pour eux et sur les comportements qu'il convenait d'adopter pour y parer.

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne les subventions accordées à l'Office pour des actions particulières, on retrouve, à un moindre degré, les variations signalées ci-dessus : absence de participation au vote de A. et B. le 20 novembre 2017 (subvention pour la mise en œuvre de la stratégie digitale de l'Office), le 25 février 2019 (subvention pour *Strasbourg mon amour*), le 24

juin 2019 (subvention pour la création d'un marché de Noël à New York) et le 10 février 2020 (subvention pour *Strasbourg mon amour*). En revanche, A. et B. votent, le 25 septembre 2017, la délibération accordant une subvention à l'Office pour la rénovation de son bureau d'accueil.

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

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

À Strasbourg, le 24 février 2020.