Le déontologue de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

Avis n° 3/2026
Concernant le risque allégué de conflits d'intérêts de collaborateurs du cabinet de la Maire de Strasbourg et Présidente de l'Eurométropole

1. Le déontologue a été saisi par un tiers à propos de possibles conflits d'intérêts de membres du cabinet de la Maire de Strasbourg et Présidente de l'Eurométropole.

2. Cette demande concerne plus particulièrement les engagements de membres du cabinet au sein d'associations qui ont perçu des subventions de la Ville ou de l'Eurométropole.

   Les questions posées sont les suivantes :

   – Le fait qu'une association perçoive des subventions de la Ville ou de l'Eurométropole fait-il obstacle au cumul des fonctions de membre du cabinet et de président ou membre du conseil d'administration de cette association, même à titre bénévole ?

   – Quelles seraient les mesures à mettre en place pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêts ?

   – Y a-t-il lieu, à cette fin, d'ériger une incompatibilité de principe ?

Sur la recevabilité de la demande

3. Les chartes de déontologie du conseil municipal et du conseil de l'Eurométropole concernent toutes deux les obligations déontologiques des personnes élues au sein de ces deux instances délibératives.

   Or il est constant que les membres du cabinet de la Maire et de l'Eurométropole n'ont pas ce statut, mais celui d'agents publics. Ils font d'ailleurs l'objet de dispositions spécifiques dans le Code général de la fonction publique, dont l'article L. 333-1 prévoit que « l'autorité territoriale » (en l'espèce la Maire et Présidente de l'Eurométropole) peut librement recruter des collaborateurs pour former son cabinet et mettre fin à leurs fonctions.

4. Cette liberté de recrutement s'explique par la relation particulière de confiance qui doit unir l'autorité exécutive aux collaborateurs de son cabinet.

En effet, si aucun texte normatif ne définit précisément les fonctions de collaborateurs de cabinet, la jurisprudence[1] considère qu'elles

> *requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle, d'autre part, une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur.*

Ces considérations ne sauraient cependant justifier d'assimiler les collaborateurs de cabinet à des élus.

5. En revanche, il convient de tenir compte de la relation particulière qui unit les collaborateurs de cabinet à l'autorité territoriale qui les recrute.

   À cet égard, l'article L. 333-10 du Code général de la fonction publique dispose que les collaborateurs de cabinet « ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés », cette dernière décidant « des conditions et des modalités d'exécution du service accompli auprès d'elle ».

6. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que les obligations déontologiques incombant à l'autorité exécutive impliquent une vigilance à l'égard des situations de conflit d'intérêts susceptibles d'affecter les membres de son cabinet.

7. Le déontologue de la Ville et de l'Eurométropole est donc compétent pour examiner les questions posées par l'auteur de la saisine, en tant qu'elles concernent les obligations déontologiques de l'autorité exécutive.

L'absence d'incompatibilité de principe

8. Une solution maximaliste pourrait consister à considérer que le simple fait d'exercer une fonction (président, secrétaire, trésorier ou autre) au sein d'une association fait obstacle au cumul de cette fonction avec celle de collaborateur de cabinet.

9. Aucun texte normatif ne prévoit une telle incompatibilité.

10. Certes, les collaborateurs de cabinet sont, en tant qu'agents publics, tenus de prévenir ou de faire cesser les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles ils pourraient se trouver placés (CGFP, art. L. 121-4).

    La définition des conflits d'intérêts applicable aux agents publics (CGFP, art. L. 121-5) vise toute interférence entre l'intérêt public et « des intérêts publics

[1] CE, 30 déc. 2009, no 324565, *Gouv. de la Polynésie française*.

ou privés » susceptible d'influencer ou de paraître influencer l'exercice des fonctions. Elle est donc susceptible de s'appliquer à la situation d'un collaborateur de cabinet qui exerce des fonctions dirigeantes au sein d'une association entretenant des relations financières ou contractuelles avec la collectivité qui l'emploie.

11. Mais il ne découle nullement de cette obligation générale une incompatibilité de principe entre la fonction de collaborateur de cabinet et des fonctions statutaires dans une association ayant perçu une subvention de la part de la collectivité concernée.

12. Une telle incompatibilité de principe porterait à la liberté d'association, constitutionnellement protégée et qui bénéficie également aux agents publics, une atteinte qui paraît disproportionnée au regard de l'objectif visé, compte tenu des autres moyens dont l'autorité exécutive dispose pour prévenir les conflits d'intérêts au sein de son cabinet (voir *infra* points 14 et s.).

    Il en va ainsi, à plus forte raison, dans la mesure où une telle incompatibilité devrait concerner, au-delà des seules associations ayant perçu des subventions de la part de la Ville ou de l'Eurométropole, l'ensemble de celles qui seraient susceptibles d'en percevoir une à l'avenir, ainsi que tout autre avantage.

13. Il y a donc lieu de répondre à la première et à la troisième questions posées que la prévention des conflits d'intérêts n'implique aucun obstacle de principe entre la fonction de collaborateur de cabinet et une fonction statutaire dans une association.

    Ce cumul n'est pas interdit par les textes et il n'y a pas davantage lieu de préconiser une telle incompatibilité au titre des bonnes pratiques.

La prévention des conflits d'intérêts

14. L'auteur de la saisine interroge également le déontologue sur les autres mesures qui pourraient être mises en place pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêts.

15. Il n'appartient pas au déontologue de déterminer la manière dont l'autorité exécutive doit organiser le fonctionnement de son cabinet.

    Il peut, en revanche, formuler les recommandations qui lui paraissent utiles au respect par les élus de leurs obligations déontologiques, lesquelles incluent la prévention d'éventuels conflits d'intérêts au sein du cabinet (voir le point 7 ci-dessus).

16. Une première recommandation consiste à inviter les collaborateurs de cabinet à déclarer leurs intérêts susceptibles d'interférer avec l'intérêt général.

17. Il convient d'ailleurs de rappeler que, selon l'article 11, I, 8° de la loi no 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des maires des communes et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement excède 5 millions d'euros doivent adresser une déclaration d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

    Cette déclaration n'est cependant pas rendue publique[2].

18. En revanche, aucun texte normatif n'impose aux autres collaborateurs de cabinet de déposer une déclaration d'intérêts.

    Cependant, il paraît souhaitable que ces collaborateurs non concernés par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 remplissent une déclaration d'intérêts simplifiée, à l'instar de ce qui est demandé à l'ensemble des élus par les chartes de déontologie de la Ville et de l'Eurométropole.

    La HATVP a d'ailleurs recommandé que les dispositions des chartes locales relatives à la déontologie des élus soient étendues aux collaborateurs de ces derniers, compte tenu de la proximité des enjeux déontologiques[3].

19. Au-delà de la déclaration, la prévention des conflits d'intérêts suppose ensuite l'existence d'une instance qui soit chargée de veiller aux déports nécessaires lorsqu'un risque de conflit d'intérêts se matérialise (que l'intérêt concerné ait été déclaré ou non).

    Le déport implique que l'agent placé en situation de conflit d'intérêts s'abstienne de participer à l'instruction, à la discussion ou au suivi du dossier concerné et plus généralement de toute intervention susceptible d'influencer la décision publique.

20. Tel est typiquement le cas lorsqu'une association au sein de laquelle un collaborateur du cabinet exerce une fonction statutaire (président, secrétaire, trésorier, etc.) demande une subvention ou tout autre avantage matériel (par exemple une autorisation d'occupation domaniale).

---

[2] Le Conseil constitutionnel ayant estimé que, s'agissant de personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens, la publicité des déclarations d'intérêts porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (Cons. const., déc. no 2013-676 DC du 9 oct. 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, pt 22).

[3] HATVP, *Guide déontologique I*, 2019, p. 28.

21. Cependant, des déports ponctuels pourraient s'avérer insuffisants si l'association concernée entretient avec la Ville et/ou l'Eurométropole des relations particulièrement étroites et régulières, qui conduiraient le collaborateur concerné à devoir se déporter fréquemment des dossiers relevant normalement de ses attributions.

    Dans une telle situation, il pourrait être préférable d'adapter les attributions du collaborateur concerné, en évitant notamment de lui confier le suivi des politiques publiques ou des dossiers directement liés à l'activité de l'association.

22. Le Code général de la fonction publique confie au chef de service un rôle essentiel dans la prévention des conflits d'intérêts. Il lui appartient notamment, de sa propre initiative ou sur saisine de l'agent concerné, de confier à une autre personne le traitement d'un dossier ou l'élaboration d'une décision lorsqu'une situation de conflit d'intérêts le justifie (art. L. 122-1). Plus généralement, l'autorité hiérarchique doit veiller au respect des principes déontologiques par les agents placés sous son autorité (art. L. 124-1).

    Dans le cas particulier des cabinets des exécutifs locaux, ces dispositions doivent être combinées à celles de l'article L. 333-10 du même code, qui prévoit que les collaborateurs de cabinet rendent compte directement à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés.

    Celle-ci peut néanmoins confier au directeur ou au directeur adjoint du cabinet le soin d'organiser la prévention des conflits d'intérêts et de veiller, sous son autorité, à la mise en œuvre effective des mesures nécessaires.

23. Dans le cadre de l'instruction contradictoire de la demande (articles 7 des chartes de déontologie du conseil municipal et du conseil de l'Eurométropole), le déontologue a pu s'entretenir avec la direction du cabinet.

    Il ressort de ces entretiens que les collaborateurs ont été invités à déclarer leurs intérêts à leur hiérarchie et à anticiper, sous le contrôle de la direction du cabinet, les situations nécessitant leur déport.

    Le déontologue considère que ces mesures constituent, sous réserve d'un suivi régulier par la direction du cabinet, un dispositif approprié pour prévenir les conflits d'intérêts susceptibles de résulter de l'exercice de fonctions statutaires associatives par les collaborateurs concernés.

24. Afin de faciliter l'identification et le signalement d'éventuels conflits d'intérêts, le déontologue préconise en outre qu'un organigramme du cabinet, précisant les domaines d'intervention de chacun de ses membres, puisse être rendu accessible aux élus du conseil municipal et du conseil de l'Eurométropole.

25. Il convient enfin de préciser que le présent avis ne concerne que l'exercice par les collaborateurs de cabinet de fonctions statutaires bénévoles au sein d'une association.

    Une activité rémunérée poserait d'autres difficultés, notamment au regard des règles relatives au cumul d'activités. À notre connaissance, aucun collaborateur du cabinet ne se trouve dans une telle situation. Au demeurant, les questions liées au cumul d'activité relèveraient du référent déontologue compétent pour les agents de la Ville et de l'Eurométropole.

26. En conclusion, le déontologue considère que l'exercice bénévole de fonctions statutaires au sein d'une association, y compris lorsque celle-ci bénéficie de subventions de la Ville ou de l'Eurométropole, n'est pas incompatible par principe avec les fonctions de collaborateur de cabinet de la Maire et Présidente de l'Eurométropole.

    La prévention des conflits d'intérêts susceptibles de résulter d'un tel cumul appelle toutefois une déclaration de leurs intérêts par l'ensemble des membres du cabinet, l'organisation des déports nécessaires et, lorsque les circonstances le justifient, une adaptation des attributions des collaborateurs.

    Sous réserve de leur mise en œuvre et de leur suivi effectifs, les mesures de prévention évoquées au cours de l'instruction constituent une réponse appropriée à ces exigences. Il n'y a donc pas lieu de préconiser l'instauration d'une incompatibilité entre les fonctions concernées.

À Strasbourg, le 23 octobre 2026.