

LE DÉONTOLOGUE DE LA VILLE DE STRASBOURG

RAPPORT ANNUEL 2024

Le présent rapport adopte l'usage du neutre.

Le 22 mai 2024, Étienne Muller, professeur de droit à l'Université de Strasbourg, est devenu le nouveau déontologue de la ville de Strasbourg. Il a ainsi remplacé le professeur Patrick Wachsmann, appelé à de nouvelles fonctions au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Sa nomination, proposée par Mme la maire de Strasbourg, a été validée à l'unanimité par le conseil municipal. Le déontologue remercie les élus de la confiance qui lui a été ainsi témoignée. Celle-ci l'engage en retour à exercer sa fonction de façon exemplaire, à l'instar de son prédécesseur auquel il veut rendre hommage.

Par ce vote unanime, les élus strasbourgeois ont plus largement réaffirmé les principes de la Charte de déontologie adoptée par délibération du Conseil municipal du 22 septembre 2014. En formalisant et précisant les règles déontologiques qui s'imposent à eux et en confiant à un déontologue indépendant la mission de veiller à leur respect, les conseillers municipaux ont été précurseurs d'un mouvement qui n'a cessé de se développer depuis lors et dont la « charte de l' élu local », instaurée par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3 DS » (article L. 1111-1 du code général des collectivités territoriales), n'est qu'un pâle reflet, qui illustre plus « la compulsion française pour la réglementation décentralisatrice » qu'il n'apporte quoi que ce soit en ce qui concerne la ville de Strasbourg, comme l'a si bien dit notre prédécesseur (Rapport 2022-1^{er} semestre 2023).

Les mises en cause, fortement médiatisées, de personnalités politiques exerçant ou ayant exercé des fonctions parmi les plus éminentes, comme les réactions que ces affaires suscitent, confirment l'attention que les citoyens prêtent à la déontologie des élus. D'un autre côté, la gravité des incriminations retenues dans certaines de ces affaires montre aussi que des dérives choquantes perdurent, même si l'on peut être raisonnablement convaincu qu'elles ne concernent qu'une partie très minoritaire des élus. Il n'empêche que la caisse de résonance médiatique, pour ne rien dire des réseaux que l'on dit « sociaux », amplifie les répercussions de ces affaires au risque de jeter indument l'opprobre sur les élus considérés indistinctement. L'institutionnalisation de la déontologie de la vie publique vise précisément à éviter ce résultat.

Mais elle tend également à ce que les règles qui encadrent l'exercice des mandats politiques et plus particulièrement les infractions pénales ne deviennent pas des facteurs d'inhibition de l'action publique. A cet égard, ces premiers mois d'exercice de sa fonction ont permis au déontologue de constater la récurrence des inquiétudes des élus, déjà relevée par son prédécesseur, concernant le champ d'application extensif du délit de prise illégale d'intérêt. La prévention de celui-ci entraîne parfois des conséquences qui paraissent paradoxales, surtout dans le domaine des relations de la collectivité avec les opérateurs qu'elle contrôle (sociétés d'économie mixte ou sociétés publiques locales), compte tenu des déports obligatoires des élus représentant la ville au sein de l'organisme lors de la préparation et du vote de certaines délibérations importantes. Cette préoccupation, qui semble largement partagée parmi les élus locaux, trouve des échos à l'échelle nationale. Ainsi, une proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local, adoptée en première lecture par le Sénat le 18 janvier 2024 (S., n° 263 2023-2024) tendait à insérer à l'article 432-1 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêt un alinéa prévoyant qu'un intérêt public ne puisse constituer un intérêt au sens de ce texte. Cette proposition n'a pas prospéré, mais

plus récemment, c'est le Conseil d'État qui, dans un rapport au Premier ministre¹, a proposé qu'un cumul d'intérêts « public/public » ne puisse plus constituer cette infraction et que celle-ci ne réprime désormais que la prise d'intérêt « compromettant » et non plus « de nature à compromettre ». L'avenir dira si le législateur est sensible à ces propositions.

Le présent rapport couvre la période entre la nomination du déontologue et la fin de l'année civile 2024. Pour rendre compte de façon synthétique de l'ensemble des missions confiées au déontologue, il traite successivement du suivi des obligations déclaratives des élus et des consultations du déontologue, avant d'aborder plus brièvement quelques points divers.

1. Suivi des obligations déclaratives découlant de la Charte de déontologie

La Charte de déontologie de la ville de Strasbourg confie au déontologue la mission de prévenir les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles pourraient se trouver placés les élus et, plus généralement, de veiller au respect de cette Charte par ces derniers. Dans ce cadre, il lui incombe en particulier de s'assurer que les élus satisfont à certaines exigences de transparence permettant de prévenir de potentiels conflits d'intérêts.

A ce titre, la Charte engage explicitement les élus à déclarer leurs intérêts. Mais une autre obligation déclarative découle également de l'interdiction faite aux élus d'accepter tout cadeau ou avantage susceptible de les influencer dans le cadre de l'exercice de leur fonction.

1. 1. Déclarations d'intérêts

La Charte de déontologie prévoit la transmission de déclarations d'intérêts par l'ensemble des élus au Conseil municipal. Les modalités varient selon que les élus sont ou non tenus de déposer une déclaration d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

1.1.1. Élus devant déclarer leurs intérêts en vertu de la loi du 11 octobre 2013

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que les maires des communes de plus de 20 000 habitants ainsi que les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants doivent déclarer leurs intérêts et leur patrimoine auprès de la HATVP, la déclaration d'intérêts étant ensuite rendue accessible en ligne par celle-ci. D'autres conseillers municipaux peuvent être soumis aux mêmes obligations au titre d'autres mandats politiques (par exemple de député, de sénateur ou de président ou adjoint d'une autre collectivité territoriale). La Charte de déontologie de la ville de Strasbourg prévoit que les déclarations d'intérêts du maire et des adjoints sont également publiées sur le site internet de la ville.

¹ Conseil d'État, « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit », février 2025.

Le déontologue rappelle que les élus qui sont soumis à ces obligations de déclaration auprès de la HATVP ne sont pas dispensés, pour autant, d'adresser au déontologue la copie de leur déclaration d'intérêts, comme le prévoit la Charte de déontologie (article 3). Cette transmission concerne uniquement la déclaration d'intérêts et non la déclaration de patrimoine.

Cependant, le déontologue considère, dans un souci de simplicité, que sont dispensés de transmission les élus dont la déclaration d'intérêts est effectivement accessible en ligne sur le site internet de la HATVP et, lorsqu'il y a lieu, sur celui de la ville. **Mais cette transmission demeure en tout état de cause nécessaire lorsqu'aucune déclaration d'intérêts n'a été rendue publique**, d'autant que la HATVP accuse – il faut le déplorer – un important retard dans la mise en ligne des déclarations.

Le déontologue rappelle également qu'en cas d'évolution substantielle de leurs intérêts (par exemple en raison d'une évolution professionnelle), les conseillers municipaux concernés doivent effectuer une déclaration modificative auprès de la HATVP dans les deux mois suivant cette évolution. Là encore, une copie de la déclaration modificative doit être adressée au déontologue.

1.1.2. Élus devant déclarer leurs intérêts en vertu de la seule Charte de déontologie

La Charte de déontologie de la ville de Strasbourg prévoit que « les conseillers, sur la base du volontariat, remplissent une déclaration d'intérêts » (article 3, alinéa 4). Il est rappelé que le terme « volontariat » qualifie la démarche du conseil municipal qui a librement choisi d'étendre le champ d'application de cette obligation en y incluant l'ensemble des conseillers municipaux et non le choix de chaque conseiller municipal considéré individuellement. En d'autres termes, les conseillers municipaux qui ne sont ni maire ni adjoint et ne sont pas non plus investis d'un autre mandat politique concerné par les déclarations légalement obligatoires auprès de la HATVP sont néanmoins tenus, en vertu de l'article 3 de la Charte de déontologie, de transmettre une déclaration d'intérêts au déontologue.

Cependant, cette déclaration peut s'effectuer sous une forme simplifiée, conformément à la Charte de déontologie, qui évoque une déclaration « inspirée » de celle prévue par le décret du 23 décembre 2013. A cette fin, le déontologue a transmis à l'ensemble des conseillers municipaux un formulaire simplifié de déclaration d'intérêts qu'il a élaboré sur la base d'un modèle proposé par la HATVP (Annexe 1).

Cette obligation déclarative implique logiquement qu'en cas d'évolution substantielle de leurs intérêts (par exemple en raison d'une évolution professionnelle), les conseillers municipaux concernés transmettent au déontologue une déclaration modificative. Le déontologue estime qu'un délai de deux mois à compter de l'évolution concernée est une durée raisonnable pour procéder à cette déclaration modificative. Cependant, il n'est jamais trop tard pour le faire !

Contrairement aux déclarations d'intérêts des élus soumis aux obligations déclaratives auprès de la HATVP, ces déclarations simplifiées ne sont pas rendues publiques. L'article 3 de la Charte de déontologie prévoit qu'elles ne puissent être consultées que par le seul déontologue, qui doit « en [assurer] l'archivage de manière sécurisée et confidentielle ». Concrètement, le déontologue dépose les déclarations qui lui

sont remises dans un coffre-fort dont lui seul dispose des clés et celles qui lui sont transmises par courriel sont stockées dans un dossier informatique dont l'accès est chiffré.

Si une grande majorité de conseillers municipaux ont procédé à au moins une déclaration d'intérêts depuis le début de leur mandat, ce n'est pas le cas de tous. Le déontologue le déplore et s'en étonne, cette récalcitrance étant peu compréhensible eu égard à la simplicité de la démarche et aux garanties de confidentialité. On trouvera en annexe de ce rapport la liste des conseillers municipaux ayant remis une déclaration d'intérêts ou dont la déclaration d'intérêts est publiée par la HATVP (Annexe 2).

1. 2. Cadeaux et autres avantages

La Charte de déontologie de la ville de Strasbourg prévoit, en son préambule, que « les élus du conseil municipal de Strasbourg s'interdisent... d'accepter tout cadeau ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer leur indépendance de jugement ».

La notion de « cadeau ou tout autre avantage » est large et vise aussi bien des dons matériels, quelle qu'en soit la forme (objets ou produits, livres, chèques ou bons cadeaux...) que des invitations à des repas, spectacles sportifs ou culturels etc. Concernant leur valeur, le déontologue reprend à son compte la recommandation n° 1/2015 rédigée par son prédécesseur, en ce que celle-ci fixe à **100 euros** la valeur (explicite ou estimée) au-delà de laquelle les cadeaux doivent lui être déclarés. Ce seuil permet à la fois d'objectiver la notion d'influence comprise dans cette disposition et d'éviter d'inutiles complications concernant la remise d'objets de faible valeur. Bien évidemment, il convient, pour déterminer si ce seuil est atteint, de tenir compte de l'ensemble des avantages reçus d'une même personne ou d'un même organisme au cours de l'année civile.

Certaines circonstances ou raisons particulières peuvent justifier qu'un cadeau ou avantage d'un montant supérieur à 100 euros ne puisse être refusé. C'est le cas par exemple de cadeaux protocolaires, ou d'invitations à des événements ou manifestations liées aux fonctions particulières de l'élu concerné. Dans ces cas, il importe que des dispositions soient prises pour éviter que l'élu concerné soit influencé dans son indépendance ou son jugement ou qu'il paraisse l'être aux yeux des citoyens. Une bonne solution consiste, lorsque c'est possible, à remettre le cadeau à un tiers : un cadeau protocolaire peut être remis à la collectivité par l'intermédiaire du service du protocole, d'autres peuvent être donnés à des œuvres sociales, etc. Lorsque ce n'est pas possible, il y a lieu d'envisager le déport de l'élu concerné lors des discussions et de l'adoption de délibérations favorables au donateur, notamment celles qui portent sur l'octroi de subventions ou la conclusion de contrats avec ce dernier, à plus forte raison s'il s'agit d'une entreprise opérant dans un contexte concurrentiel. **En tout état de cause, cette démarche requiert au minimum que le cadeau accepté soit déclaré au déontologue, afin que celui-ci puisse détecter les risques et identifier les moyens de les prévenir.**

C'est à cette fin que le déontologue a invité l'ensemble des élus à déclarer les cadeaux d'un montant supérieur à 100 euros qu'ils auraient pu recevoir dans le cadre ou à l'occasion de leurs fonctions. Il leur a transmis pour ce faire un formulaire de déclaration, élaboré sur la base du modèle proposé par la HATVP, accompagné d'une annexe explicative (Annexe 3). A l'instar des déclarations d'intérêts simplifiées des élus non tenus à déclaration auprès de la HATVP, **les déclarations de cadeaux ou autres avantages sont strictement confidentielles.**

A l'heure de la publication du présent rapport, seuls deux élus ont déclaré avoir reçus des cadeaux ou autres avantages. Six autres élus ont déclaré n'avoir rien reçus.

Ce très faible taux de réponse, déjà constaté dans les rapports de notre prédécesseur², ne laisse pas d'interroger. Si cela témoigne sans doute en partie d'un sens élevé de la probité des élus strasbourgeois, il est aussi à se demander s'il n'y a pas quelque réticence des élus à déclarer des avantages qu'ils considèrent comme inhérents à leur fonction et/ou véniels. En effet, dans le cadre d'échanges avec le déontologue, des élus ont pu manifester une incompréhension vis-à-vis de cette démarche, en soulignant notamment que, selon eux, des invitations liées aux fonctions ne constituent pas des « cadeaux » mais, au contraire, des obligations morales auxquelles les usages leur commandent de satisfaire sans qu'ils y trouvent d'ailleurs nécessairement un agrément personnel. Mais cette objection n'emporte nullement la conviction. Elle témoigne en effet d'une confusion en ce qui concerne tant la notion d'avantage que l'utilité de la déclaration au déontologue. D'une part, les notions de cadeaux ou d'avantage doivent s'entendre, dans le contexte de la déontologie et plus particulièrement de la prévention des conflits d'intérêts, de façon purement objective, indépendamment des perceptions subjectives des élus concernés. Dans cette perspective, il y a avantage chaque fois que, dans le cadre de ses fonctions, l'élu profite d'un bien ou d'un service offert par un tiers sans avoir à en acquitter le prix. L'intention dans laquelle il le fait, que lui seul peut connaître, est sans influence à cet égard. D'autre part, les avantages qu'un élu se considère dans l'impossibilité de refuser pour des raisons liées à ses fonctions sont précisément ceux qu'il a tout intérêt à déclarer. La déclaration, qui revêt, il faut y insister, un caractère confidentiel, a uniquement pour fonction de permettre d'anticiper, pour les éviter, les difficultés qui pourraient découler de l'acceptation du cadeau ou de l'avantage.

On ne saurait trop insister sur les risques qui découlent de la participation d'élus aux délibérations favorables à des personnes ou organismes de la part desquels ils ont accepté des cadeaux ou d'autres avantages. Ces risques ont été décrits par notre prédécesseur, dans sa recommandation du 6 décembre 2019 portant rappel de l'obligation de déport pesant sur les élus ayant accepté des invitations de la part du bénéficiaire de la délibération. Ils le sont également par le Guide pratique relatif aux risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations réalisé en septembre 2022 par l'Agence française anticorruption³. Ces risques sont encourus tant par les élus eux-mêmes, dont la responsabilité pénale peut être engagée au titre notamment des délits de corruption passive et de prise illégale d'intérêt (articles 431-11 et 431-12 du code pénal), que par la collectivité, dont la légalité des délibérations pourrait être viciée par les conflits d'intérêts d'élus y ayant pris part (article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales).

Le bilan de cette action du déontologue suggère que la solution consistant à demander aux élus d'effectuer une déclaration lorsqu'ils ont dû accepter un cadeau ou un autre avantage n'est peut-être pas la mieux adaptée. Une autre possibilité pourrait consister à demander à chaque élu de remplir à la fin de chaque année civile une déclaration dans laquelle l'élu indiquerait s'il a, ou non, reçu un ou plusieurs avantages.

² V. not. Rapport nov. 2021-déc. 2022.

³ Bien que ce guide concerne les agents publics, ses recommandations valent *mutatis mutandis* pour les élus locaux.

2. Consultations du déontologue

L'article 7 de la Charte de déontologie prévoit deux catégories de consultations du déontologue : celui-ci peut être saisi non seulement par tout élu ayant besoin d'un conseil concernant sa situation personnelle, mais encore par des « tiers », qui peuvent être ou non des élus, afin qu'il donne un avis sur une question relative à la déontologie des élus.

2.1. Consultations par des élus sur leur situation personnelle

La première possibilité correspond au jourd'hui à une exigence légale, la loi du n° 2022-217 du 21 février 2022 ayant prévu que « tout élu local [puisse] consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » (article L. 1111-1 du code général des collectivités territoriales).

Lorsqu'un élu consulte le déontologue sur sa situation personnelle, tant la demande formulée que l'avis rendu demeurent confidentiels, sauf à ce que l'élu concerné décide de rendre ces informations publiques. Du respect de cette obligation de confidentialité, prévue par l'article 7 de la Charte de déontologie, dépend la confiance que les élus doivent pouvoir placer en cette possibilité qui leur est donnée de faire le point sur leur situation personnelle. Il n'y a donc pas lieu, dans le cadre de ce rapport, d'évoquer des éléments précis tenant au fond de ces consultations qui pourraient rendre identifiables les élus ayant saisi le déontologue à ce titre. On se limitera donc à quelques indications très générales.

Sur la période concernée par le présent rapport, le déontologue a été saisi quatre fois par des élus concernant leur situation personnelle. A chaque fois, un rendez-vous a été organisé avec les élus concernés, soit au bureau du déontologue à l'Hôtel de ville, soit au bureau de l'élu selon la préférence de ce dernier. Lorsque cet échange oral n'a pas suffi à apporter des réponses utiles (trois saisines sur quatre), le déontologue a apporté des compléments par courriel après avoir pris le temps d'effectuer un examen plus approfondi de la situation (une saisine sur quatre).

Lors de ces échanges, il est apparu qu'un glissement pouvait s'opérer vers des interrogations concernant moins la déontologie des élus que les modalités d'organisation et de mise en œuvre de certains projets de la collectivité. Si le déontologue a pu parfois entrer oralement dans certains aspects de ces discussions, **il lui paraît néanmoins souhaitable de s'en tenir strictement à l'examen des seules questions qui concernent la situation et l'action des élus au regard de la Charte de déontologie.** En effet, il ne lui appartient pas de se substituer au service juridique de la ville ou aux conseils de celle-ci, ce qui risquerait d'ailleurs de perturber le bon accomplissement de leurs missions.

2.2. Consultations par des « tiers »

Le déontologue de la ville de Strasbourg « peut être aussi saisi pour toute question en lien avec la charte par des tiers, y compris les membres du conseil municipal ou de l'administration » (Charte de déontologie, article 7). La possibilité est ainsi ouverte à toute personne (élu, agent ou citoyen), d'interroger le déontologue sur une question qui concerne la situation, au regard de la Charte de déontologie, d'un ou plusieurs élus qui ne sont pas à l'origine de cette saisine. Dans ce cas, la procédure diffère sous deux aspects

de celle faisant suite à la saisine des élus sur leur situation personnelle. D'une part, la saisine donne lieu à un avis, qui est mis en ligne sur le site internet de la ville de Strasbourg après anonymisation ; d'autre part, l'avis doit être précédé « d'un examen contradictoire du dossier ».

Cette possibilité constitue une originalité du dispositif strasbourgeois, qui va au-delà du cadre minimal prévu par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022. Cette originalité nous semble heureuse, en ce qu'elle permet d'entendre certaines interrogations ou contestations de citoyens pour lesquelles les recours juridictionnels, conçus pour censurer les illégalités caractérisées et réparer des préjudices certains, paraissent inadaptés ou disproportionnés. Encore faut-il que les citoyens s'approprient cette possibilité, ce pourquoi des actions de communication ont été entreprises (voir *infra* le point 4), sans qu'on puisse encore à ce stade en mesurer les effets.

Durant la période couverte par le présent rapport (du 24 mai au 31 décembre 2024), le déontologue a été saisi trois fois par des tiers.

La première a émané d'un élu, qui interrogeait le déontologue sur le point de savoir si, au regard du principe de transparence, la maire de Strasbourg aurait dû expliciter devant le Conseil municipal les motifs pour lesquels elle avait décidé de retirer certaines délégations à un adjoint. Le déontologue a considéré en substance que l'obligation faite aux élus « d'agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat » (article 1^{er} de la Charte de déontologie) vise les rapports entre les élus et les citoyens et n'a pas pour objet de régir l'organisation interne de l'exécutif communal. Le fait que le maire incarne seul celui-ci et demeure par conséquent responsable de l'action de ses adjoints justifie qu'il puisse à tout moment abroger ou retirer des délégations sans avoir à en exposer les raisons devant le conseil municipal (Avis n° 1/2024).

Le déontologue a ensuite été saisi par le président d'une association de quartier, qui était aussi collaborateur d'un groupe politique au conseil municipal. Celui-ci reprochait à un adjoint d'avoir, lors d'une réunion publique, remis en cause la légitimité de sa prise de parole en révélant à l'assistance sa fonction de collaborateur d'un groupe politique, alors qu'il entendait intervenir en sa qualité de président d'association. Le déontologue a estimé que l'adjoint au maire concerné n'avait pas porté atteinte à la vie privée ni méconnu la Charte de déontologie. Il a néanmoins rappelé dans son avis que l'article 1^{er} de celle-ci mentionne des exigences de « respect » et de « courtoisie » de la part des élus, ce qui, au-delà de la seule prohibition par la loi des injures publiques, enjoint aux élus de s'abstenir de tenir des propos particulièrement outrageants ou offensants (Avis n° 2/2024).

La troisième saisine se situe à la limite de la période couverte par le présent rapport, puisqu'elle est intervenue en décembre, l'avis ayant été rendu en janvier 2025 (Avis n° 1/2025). Elle avait pour particularité d'intervenir dans un contexte assez tendu relatif à un projet d'aménagement urbain contesté par une association. Celle-ci avait d'ailleurs annoncé par voie de presse avoir saisi le déontologue. C'est d'ailleurs par la presse que, à sa grande surprise, le déontologue a appris qu'il était saisi ! En réalité, l'adresse électronique générique mise à disposition du public dysfonctionnait et les messages n'arrivaient nulle part... Il a été heureusement rapidement remédié à ce dysfonctionnement fâcheux. Compte-tenu du contexte, le déontologue a tenu à rencontrer les requérants lors d'une réunion. Ce moment d'échange a permis de bien expliquer quel était son rôle et les limites de celui-ci. L'association soutenait, pour l'essentiel, qu'un élu résidant dans le quartier concerné était en conflit d'intérêts car ce projet profitait à ses conditions de vie.

Ayant entendu l'élu concerné comme l'exige la Charte, le déontologue a également tenu à s'entretenir avec un responsable administratif afin que celui-ci lui expose la genèse et le déroulement du projet. Ce responsable a pleinement coopéré et transmis l'ensemble des éléments et explications demandés. Au terme de cette instruction, il est clairement apparu que l'élu mis en cause n'avait dans l'opération contestée aucun intérêt suffisamment distinct de celui de la collectivité des habitants pour constituer un intérêt personnel. Il n'y avait donc en l'espèce ni conflit d'intérêts ni autre manquement à la Charte de déontologie. Compte tenu de la médiatisation de l'affaire par l'association, le déontologue a estimé utile de transmettre son avis aux Dernières nouvelles d'Alsace en même temps qu'il l'envoyait pour publication au Secrétariat général de la ville.

Ces trois avis, accessibles en ligne sur le site internet de la ville de Strasbourg, sont également reproduits en annexe du présent rapport (Annexe 4).

Ces premiers avis ont permis au déontologue de se faire une première idée des enjeux de cet aspect particulier de ses fonctions.

Il semble que les élus et leurs collaborateurs soient plus enclins à se saisir de cette possibilité que ne le sont les citoyens non élus, tendance déjà observée par le passé et qui tend à se confirmer sur la période qui excède le cadre temporel de ce rapport. Il est certes plausible que de telles saisines puissent être guidées ou orientées par des considérations de tactique politique, même si ce n'est pas nécessairement toujours le cas. Mais en réalité, cette dimension politique n'est pas forcément moins présente lorsque ce sont de « simples » citoyens qui saisissent le déontologue. Le troisième avis (n° 1/2025), précédemment évoqué, l'illustre pleinement. Bien entendu, il n'appartient pas alors au déontologue d'entrer dans le débat politique. Mais son rôle est aussi de le faire comprendre aux citoyens, qui peuvent ne pas toujours bien percevoir la frontière entre la déontologie des élus et le débat démocratique que peuvent susciter les politiques publiques.

Cette dimension politique requiert plus généralement de faire preuve de discernement dans l'examen des questions posées. La méthode de l'analyse juridique est pour cela très utile. A l'instar de son prédécesseur, le déontologue est convaincu que son rôle ne se borne pas à la vérification de la légalité des comportements, mais vise plus largement à promouvoir les « bonnes pratiques » les plus *souhaitables* au regard des principes de la Charte de déontologie. Ceci requiert cependant une méthode d'interprétation qui soit suffisamment objective et en tout cas légitime du point de vue de l'État de droit et de la démocratie. Ceci implique de prendre en considération, chaque fois que c'est possible, les raisonnements adoptés par les juridictions qui font partie de notre ordre juridique (Cour de cassation, Conseil d'État, Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme notamment). Toutefois, ces jurisprudences ne sont guère homogènes et les juridictions dont elles émanent exercent leur office dans un contexte institutionnel généralement fort éloigné de celui d'un déontologue. Ainsi, par exemple, la notion de conflits d'intérêts n'est pas envisagée de la même manière par le juge pénal qui statue sur le délit de prise illégale d'intérêt et par le juge administratif qui examine la légalité d'une délibération. C'est pourquoi le déontologue doit aussi faire preuve d'esprit critique dans l'application de ces raisonnements aux faits dont il est saisi, en se demandant en permanence si la règle concrète que son interprétation lui permet de dégager est non seulement apte à répondre à la question posée, mais aussi susceptible de s'appliquer sans contradiction à des cas ultérieurs. Autrement dit : le déontologue doit progressivement forger sa propre jurisprudence.

En tout état de cause, le déontologue n'a à ce jour jamais eu le sentiment d'être « instrumentalisé » au sens où l'on chercherait à détourner son office de ses finalités légitimes. Les questions qui lui ont été soumises lui ont toujours paru pleinement dignes d'intérêt. Il s'est efforcé d'y répondre d'une façon qui soit utile à la qualité du débat public, c'est-à-dire non seulement rigoureuse sur le fond mais aussi accompagnée des explications nécessaires à une bonne compréhension.

Sur un plan plus pratique, il est utile de souligner **les quelques conditions qui doivent être réunies pour que le déontologue puisse se prononcer par un avis public (anonymisé) sur la question qui lui est soumise par un tiers.**

Les **conditions de formes** sont peu contraignantes, mais elles doivent être impérativement respectées. Le déontologue est saisi « de manière écrite, motivée et nominative » (Article 7 de la Charte). Si la saisine par courrier postal est possible, il est préférable pour des raisons de commodité d'utiliser l'adresse électronique deontologue@strasbourg.eu. **Le déontologue ne donne pas suite aux courriels anonymes.** Il est également nécessaire que les requérants donnent quelques indications minimales sur leurs griefs, que le déontologue peut leur demander de préciser. Enfin, le déontologue ne donne pas suite à des demandes qui portent exclusivement sur des questions auxquelles il a déjà répondu ; il est alors renvoyé à l'avis pertinent, librement accessible en ligne.

S'agissant de la recevabilité des demandes des tiers, elle tient essentiellement au lien suffisant que doit avoir la question posée avec la situation ou l'action des élus au regard de la charte de déontologie. Cependant, la Charte prévoit que si tel n'est pas le cas, le déontologue doit, tout en écartant la demande comme irrecevable, inviter le cas échéant la personne qui le saisit à former un recours gracieux ou hiérarchique auprès de l'autorité administrative compétente. Cette situation ne s'est pas présentée durant la période couverte par le présent rapport.

Une dernière observation concerne le respect du contradictoire. Celui-ci implique que tout élu mis en cause, directement ou indirectement, par la question posée soit mis en mesure de réagir en fournissant tous les éléments qui lui paraissent utiles. Comme il n'appartient pas au déontologue de mener une enquête pour déterminer qui sont les élus à l'origine de tel ou tel fait qui lui est rapporté, **le respect du contradictoire lui interdit de se prononcer par un avis rendu public sur des faits qui mettent en cause des élus sans les désigner nommément.** Cela n'exclut pas, cependant, qu'un avis soit rendu sur une demande portant sur une question d'ordre général au regard de la Charte de déontologie ; mais dans ce cas, la question posée ne doit pas porter, fût-ce de façon indirecte ou allusive, sur le comportement d'élus qui ne sont pas explicitement nommés.

3. Temps d'échanges

Le déontologue ne saurait trop témoigner de sa reconnaissance envers son prédécesseur, le professeur Patrick Wachsmann, qui lui a prodigué de très utiles conseils lors de son entrée en fonction. Qu'il en soit vivement remercié.

D'utiles temps d'échange ont été organisés avec la Madame la maire, les membres de son cabinet, ainsi qu'avec M. le Directeur général des services, M. le Secrétaire général et M.

le Directeur du service juridique. Tant l'exécutif municipal que les responsables administratifs se sont toujours montrés pleinement attentifs aux conditions du bon exercice de sa fonction par le déontologue.

Comme le lui avait suggéré son prédécesseur, le déontologue a également proposé aux groupes politiques qui le souhaitaient de les rencontrer pour un temps d'échange informel. Quatre groupes politiques ont fait suite à cette proposition.

Ces réunions, qui ont eu lieu entre la fin de l'année 2024 et le début de l'année 2025, ont permis au déontologue de mieux connaître les élus et leurs préoccupations éventuelles. La campagne électorale qui s'annonce a été souvent évoquée, les élus de tous les groupes politiques rencontrés ayant fait part de leur souci de ne pas enfreindre des règles dont le sens et la portée ne sont pas toujours évidents à cerner. Ces questions relèvent principalement du droit électoral et le déontologue n'est pas le juge des élections. Néanmoins, il est clair que certaines de ces questions relèvent aussi de la déontologie ; il convient en particulier d'éviter que des moyens alloués par la collectivité soient utilisés à des fins de propagande électorale, ce qui enfreindrait non seulement les règles électorales mais encore l'article 4 de la Charte de déontologie. Le déontologue publiera prochainement un avis sur ce point particulier.

4. Communication

Une autre préoccupation du déontologue à la suite de sa nomination fut de rendre sa fonction plus visible et mieux compréhensible par les citoyens.

Cet effort de communication a donné lieu à une interview dans les colonnes de Strasbourg magazine (n° 345, nov.-déc. 2024).

Il a également consisté dans la refonte de la page du site internet consacrée à la déontologie (<https://www.strasbourg.eu/deontologie-ville-strasbourg>). Tant la structure, que la rédaction et la présentation visuelle ont été revues. Le résultat est, on l'espère, plus attractif et surtout plus lisible que la version antérieure. Il est apparu important d'ajouter une photographie du déontologue afin que les citoyens puissent mettre un visage sur la fonction. Ces travaux ont pu être menés à bien grâce à l'implication de M. le Secrétaire général, du photographe et des informaticiens, qui ont été très disponibles et efficaces.

5. Moyens matériels

Le déontologue exerce ses fonctions bénévolement. Il dispose d'un bureau à l'hôtel de ville, essentiellement dédié aux rendez-vous. Son action sur la période couverte par le présent rapport n'a nécessité aucun défraiement.

Pour clore ce rapport, le déontologue tient à remercier les élus et les agents de la ville de Strasbourg, qui ont toujours donné suite à ses sollicitations avec beaucoup de bonne volonté. Il tient à remercier plus particulièrement les agents de l'hôtel de ville pour la qualité de leur accueil.

À Strasbourg, le 16 juin 2025.

ANNEXE 1: Déclaration d'intérêts simplifiée (hors champ HATVP)

DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

INTÉRÊT À DÉCLARER	DESCRIPTION

Renseignements personnels

Nom :

Prénom :

En qualité de :

Date d'entrée en fonction (JJ/MM/AAAA) :

Téléphone professionnel :

Courriel professionnel :

Signature

Je soussigné(e)

certifie sur l'honneur l'exactitude des renseignements fournis.

Fait à :

Le (JJ/MM/AAAA) :

Signature

Envoi

À retourner au déontologue :

- Par mail à l'adresse suivante : deontologue@strasbourg.eu
- Ou par courrier postal, sur lequel figurera la mention « CONFIDENTIEL » :
M. le déontologue de la ville de Strasbourg
Hôtel de Ville
9, rue Brûlée
67000 STRASBOURG

Annexe explicative

Ce formulaire correspond au modèle proposé par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

→ Il concerne les élus qui ne sont pas soumis par la loi à une obligation de déclaration de leurs intérêts (art. 3 de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg).

→ Les élus qui sont soumis par la loi à une obligation de déclaration de leurs intérêts (maire et adjoints au maire) doivent effectuer leur déclaration d'intérêts en ligne auprès de la HATVP (<https://declarations.hatvp.fr/#/>), puis transmettre une copie de leur déclaration au déontologue.

Quels sont les élus concernés ?

- Les élus (non soumis à déclaration par la loi) dont les intérêts (voir ci-après) auraient évolué depuis leur dernière déclaration (par ex. nouvelle fonction professionnelle, nouvelle participation aux instances d'un organisme privé ou public, nouveau mandat électif...);
- Les élus (non soumis à déclaration par la loi) qui n'auraient pas encore effectué de déclaration depuis leur élection.

Si vous avez déjà effectué une déclaration et que vos intérêts soumis à déclaration n'ont pas évolué, vous n'êtes pas concerné.

Quels sont les intérêts à déclarer ?

Selon les préconisations de la HATVP, les intérêts susceptibles d'être déclarés peuvent concerner:

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ou au cours des cinq dernières années;
- les activités de consultant exercées à la date de la nomination ou au cours des cinq dernières années;
- les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années;
- les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination;
- les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin;
- les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts;
- les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

Cette liste n'est pas figée et peut s'enrichir d'autres intérêts en fonction des risques spécifiques à chaque structure.

Ce formulaire demeure strictement confidentiel. Seule une autorité judiciaire dûment habilitée pourrait en demander communication au déontologue.

Le déontologue se tient à la disposition des déclarants pour toute information supplémentaire ou précision qui leur serait nécessaire.

Annexe 2

Liste des conseillers municipaux ayant remis une déclaration d'intérêts au déontologue ou dont la déclaration est publiée par la HATVP :

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, Christel Kohler, Aurélie Kosman, Salah Koussa, Marina Lafay, Hamid Loubardi, Guillaume Libsig, Nicolas Matt, Dominique Mastelli, Jean-Philippe Maurer, Isabelle Meyer, Anne Mistler, Antoine Neumann, Serge Oehler, Soraya Ouldji, Pierre Ozenne, Sophie Parisot, Hervé Polesi, Anne-Pernelle Richardot, Abdelkarim Ramdane, Gabrielle Rosner-Bloch, Elsa Schalck, Françoise Schaetzel, Patrice Schoepff, Benjamin Soulet, Joël Steffen, Lucette Tisserand, Catherine Trautmann, Owusu Tufuor, Hülliya Turan, Floriane Varieras, Jean-Philippe Vetter, Jean Werlen, Christelle Wieder, Carole Zielinski, Caroline Zorn, Nadia Zourgui.

Annexe 3 : Formulaire de déclaration des cadeaux et autres avantages

DÉCLARATION DE CADEAUX, INVITATIONS ET AUTRES AVANTAGES

Rappel du préambule de la Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg (délibérations des 22 septembre 2014, 26 janvier 2015, 28 mai 2018 et 24 juin 2019) :
« De manière générale et pendant toute la durée de leur mandat, les élus du conseil municipal de Strasbourg s'interdisent (...) d'accepter tout cadeau ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer leur indépendance de jugement ».

Nature du cadeau ou de l'invitation

Description :

Valeur monétaire (connue ou estimée) :

Date de remise (JJ/MM/AAAA) :

Contexte de remise :

Décision prise et observations (accepté, refusé, partagé ou autre...) :

Émetteur du cadeau ou de l'invitation

Nom : Prénom :

Structure :

Fonction :

Relation de l'émetteur avec le bénéficiaire :

Identité du bénéficiaire

Nom : Prénom :

Signature

Je soussigné(e) certifie sur l'honneur l'exactitude des informations fournies.

Fait à

Le (JJ/MM/AAAA)

Signature :

Envoi

À retourner au déontologue :

- Par mail à l'adresse suivante : deontologue@strasbourg.eu
- Ou par courrier postal, sur lequel figurera la mention « CONFIDENTIEL » :
M. le déontologue de la ville de Strasbourg
Hôtel de Ville
9, rue Brûlée
67000 STRASBOURG

Annexe explicative

Ce formulaire est issu du modèle proposé par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Il est rappelé que, conformément à la Charte de déontologie du conseil municipal, les élus doivent refuser « tout cadeau ou tout autre avantage » susceptible d'influencer leur indépendance de jugement et plus largement, selon la définition du conflit d'intérêts donnée par l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, susceptible « [d']influencer ou [de] paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif » de leur fonction.

Cependant, des circonstances particulières liées à la fonction d'élu (en particulier, les usages protocolaires) peuvent parfois justifier qu'un cadeau d'un montant significatif ne puisse être refusé. **C'est dans ce cas qu'il y a lieu d'utiliser le présent formulaire.**

Selon la recommandation générale n° 2015/1 du déontologue de la ville de Strasbourg, le montant significatif à partir duquel un cadeau ou avantage doit être refusé ou, en cas d'impossibilité de refuser, être déclaré, est de 100 euros, ce montant correspondant au total des cadeaux ou avantages reçus de la part d'une même personne ou organisme au cours de l'année civile.

Les cadeaux ou avantages d'un montant inférieur à 100 euros sur une même année civile de la part d'un même émetteur n'ont pas à être déclarés. (A ce titre, ne sont notamment pas concernés les « goodies » de type tote bags, mugs, stylos de faible valeur, etc.)

L'attention des élus est attirée sur la fonction protectrice que revêt cette déclaration. Par exemple, la déclaration d'un cadeau accepté pour des raisons protocolaires avec mention de la remise dudit cadeau au service du protocole protège l'élu concerné contre une éventuelle mise en cause à ce titre.

En tout état de cause, les élus ayant accepté un cadeau ou avantage d'un montant significatif doivent se déporter des délibérations intéressant les personnes ou organismes émetteurs (subventions, contrats, etc.).

Ce formulaire demeure strictement confidentiel. Seule une autorité judiciaire dûment habilitée pourrait en demander communication au déontologue.

Le déontologue se tient à la disposition des déclarants pour tout complément d'information ou précision qui leur serait nécessaire.

Annexe 4

Avis rendus par le déontologue (juin 2024 - janvier 2025)

Avis n° 1/2024

Concernant les conditions de modification des délégations de fonctions consenties aux adjoints (CGCT, art. L. 2122-18)

1. Un conseiller municipal a saisi le déontologue à propos des conditions dans lesquelles la maire peut déléguer certaines de ses compétences à des adjoints ou à d'autres conseillers municipaux sur le fondement de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

L'élu auteur de la saisine pointait plus particulièrement les conditions dans lesquelles une compétence spécifique avait été retirée du périmètre des compétences initialement déléguées à l'un des adjoints. Il importe, pour la bonne compréhension de l'avis, de souligner que l'adjoint concerné, qui n'est pas l'auteur de la saisine du déontologue, a déclaré lors de son entretien avec celui-ci avoir lui-même sollicité cette réduction de ses attributions, dans la mesure où il estimait être allé au bout de la mission spécifique qui lui avait été initialement confiée.

2. L'élu auteur de la saisine dénonce pour sa part « l'opacité » dans laquelle cette modification de la délégation a été, selon lui, effectuée. Il s'étonne d'abord que celle-ci ait été portée à sa connaissance de façon informelle (« dans les couloirs »). Il souligne ensuite que, selon la jurisprudence administrative, l'abrogation d'une délégation de compétence consentie à un adjoint ne doit pas être motivée par des considérations étrangères à la bonne marche de l'administration communale ; s'il n'allègue pas que de tels motifs aient existé en l'espèce, il regrette en revanche que la maire n'ait pas donné suite à ses demandes tendant à ce que soient explicitées de façon claire et précise les raisons qui ont conduit à la réduction du champ des attributions de l'adjoint concerné, et invoque, à ce titre, les principes de respect et de transparence garantis par l'article 1^{er} de la charte de déontologie du conseil municipal.
3. Le grief tenant aux conditions dans lesquelles la décision en cause a été portée à la connaissance du conseil municipal doit être écarté. D'une part, la décision d'un maire de déléguer une fonction à un adjoint sur le fondement de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, comme celle de modifier ou d'abroger une telle délégation, relève de la compétence exclusive du maire et n'a donc pas à être débattue en conseil municipal, ni à faire l'objet d'une information particulière devant celui-ci. D'autre part, une telle décision, qui revêt une nature réglementaire (*CE, avis, 27 janv. 2017, n° 404858*), ne peut entrer en vigueur sans avoir été publiée ; or il est constant qu'une telle publication a bien été effectuée en l'espèce, les arrêtés portant délégation de compétence étant d'ailleurs rendus accessibles depuis les pages de présentation des adjoints du site internet institutionnel de la ville.

4. Quant aux motifs qui ont présidé à cette décision et à leur absence d'explicitation, il importe, tout d'abord, de souligner le caractère discrétionnaire que la loi française confère à une telle décision. En effet, l'exécutif municipal n'a pas, en droit français, de caractère collégial : selon l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, « le maire est seul chargé de l'administration » communale, même s'« il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints ». C'est pourquoi la désignation d'un adjoint par le conseil municipal n'entraîne, à elle seule, la dévolution d'aucune autre attribution que celle d'officier d'état civil, exercée au nom de l'État. En ce qui concerne les compétences communales, un adjoint n'a d'autres compétences que celles dont le maire a bien voulu lui confier l'exercice, et dont celui-ci demeure responsable, tant vis-à-vis des citoyens que de la justice.
5. Le fait que le maire demeure ainsi responsable des fonctions qu'il délègue à ses adjoints explique la grande marge de manœuvre qui lui est laissée par la jurisprudence administrative pour accorder, modifier ou abroger de telles délégations. En raison de leur caractère réglementaire, ces délégations ne créent jamais de droits acquis au profit des adjoints qui en bénéficient, et peuvent donc être abrogées à tout moment. Pour la même raison, le Conseil d'État a jugé qu'une décision d'un maire de modifier ou d'abroger une délégation à l'un de ses adjoints ne fait pas partie des décisions qui doivent faire l'objet d'une procédure contradictoire ou être motivées en vertu du code des relations entre le public et l'administration (*CE, avis, 27 janv. 2017, n° 404858*). Enfin, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'une telle décision, le juge administratif n'effectue qu'un contrôle très restreint de sa motivation : il se refuse à en apprécier les motifs et ne prononce de censure que lorsque l'instruction met en évidence que la décision a été guidée par des considérations étrangères à la bonne marche de l'administration communale (*CE, 20 mars 1996, n° 137847 ; CE, 25 oct. 1996, n° 170151*).
6. De ce qui précède il résulte, dans le cas faisant l'objet du présent avis, qu'au regard des règles législatives et jurisprudentielles applicables, la maire n'était nullement tenue de motiver sa décision de réduire le champ des fonctions initialement déléguées à son adjoint, ni de donner suite aux demandes tendant à ce que les motifs en soient explicités. Par ailleurs, aucun élément porté à la connaissance du déontologue ne permet de supposer que des considérations étrangères à la bonne marche de l'administration communale aient pu guider cette décision en l'espèce.
7. Au-delà des règles nationales, il y a lieu de prendre également en compte les principes énoncés par la charte de déontologie du conseil municipal et, plus particulièrement, le principe de transparence évoqué par l'article 1^{er} de celle-ci.
8. La question de savoir si ce principe de transparence justifie de donner à l'exigence de motivation des décisions un champ d'application plus étendu que celui défini par la loi⁴ mérite d'être posée. Comme le précise l'article 1^{er} de la charte, les conseillers municipaux doivent « agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat » afin de garantir que « l'intérêt public et le bien commun » prévalent dans les fonctions qu'ils exercent et les décisions qu'ils prennent. Il est évident que la motivation des décisions, c'est-à-dire l'énoncé des « considérations de droit et de fait » qui les

⁴ Qui inclut, notamment, les décisions individuelles défavorables limitativement énumérées par l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

justifient (CRPA, art. L. 211-5), est l'un des moyens de garantir cette transparence. Il paraît cependant difficile d'en inférer une exigence de motivation qui s'étende à toutes les décisions.

9. On peut d'abord rappeler qu'un principe général de motivation des décisions administratives n'a jamais été consacré par la jurisprudence (*CE, sect., 26 janv. 1973, Lang ; Cons. constit., 27 nov. 2001, n° 2001-451 DC*), qui laisse ainsi au législateur et au pouvoir réglementaire le soin de décider discrétionnairement des cas dans lesquels cette obligation s'impose. Pour cette raison, il nous semble qu'une norme étendant le champ d'application de la motivation obligatoire à de nouvelles catégories de décisions devrait être explicite, et qu'il est par conséquent difficile d'interpréter l'article 1^{er} de la charte comme procédant implicitement à une telle extension. Du reste, il existe d'autres moyens d'assurer la transparence des décisions, comme la publicité donnée au débat politique et les mécanismes permettant d'associer les citoyens au processus de prise de décision, à l'instar de ceux prévus par le pacte pour la démocratie à Strasbourg.
10. Au demeurant, un tel principe général, s'il eût été consacré, comporterait nécessairement certaines exceptions. Il convient, à ce titre, de souligner que le principe de transparence énoncé par l'article 1^{er} de la charte de déontologie s'inscrit dans le cadre des rapports entre les élus et les citoyens. Or les éléments développés dans les paragraphes 4 et 5 ci-dessus montrent que les délégations de fonctions consenties, modifiées ou abrogées par le maire sur le fondement de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales ne s'inscrivent pas directement dans ce rapport, mais relèvent de l'organisation interne de l'administration communale. Comme le Conseil d'État l'indique, une telle décision « a pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales » (*CE, avis, 27 janv. 2017, n° 404858 : JurisData n° 2017-001308*). Il en découle qu'une délégation de fonction n'est pas soumise au même degré de transparence que celui qui s'impose dans l'exercice des fonctions déléguées. Plus particulièrement, le fait que le maire soit seul responsable de l'exécutif communal justifie le caractère *intuitu personae* de ces délégations, que le maire doit pouvoir abroger ou modifier sans avoir à en communiquer les motifs.
11. Nous concluons donc de cet examen qu'en ne motivant pas sa décision de soustraire une fonction particulière du champ de la délégation de compétence initialement accordée à l'un de ses adjoints, et en ne donnant pas suite aux demandes d'explication émanant d'un conseiller municipal, la maire n'a enfreint ni les règles nationales qui régissent les délégations de fonctions fondées sur l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, ni l'article 1^{er} de la charte de déontologie du conseil municipal.

Le présent avis sera communiqué à l'élu auteur de la saisine, à Mme la maire de Strasbourg ainsi qu'à l'adjoint concerné et sera publié sur le site internet de la Ville de Strasbourg.

A Strasbourg, le 15 juillet 2024.

Avis n° 2/2024

Concernant des propos tenus par un adjoint dans le cadre d'une réunion publique

1. Monsieur A a saisi le déontologue pour contester, au regard des principes de la charte de déontologie du conseil municipal, certains propos tenus par un adjoint à la maire de Strasbourg lors d'une réunion publique ayant pour objet la présentation d'un projet de réaménagement d'un quartier.

M. A est le président d'une association active au sein de ce quartier. Parallèlement, M. A exerce à titre professionnel des fonctions de collaborateur d'un groupe politique d'élus au conseil municipal.

2. En ouverture de la séance de questions-réponses qui a suivi la présentation du projet, il a été décidé par les organisateurs de la réunion d'entendre les questions par groupe de trois avant d'y répondre. Dans le premier groupe de trois questions, la parole fut successivement donnée à M. B, élu du groupe politique pour lequel travaille M. A, puis à M. A lui-même, puis à un habitant du quartier. Selon les déclarations concordantes des intéressés, l'intervention de M. A portait sur le caractère selon lui insuffisant des efforts fait par la municipalité en soutien des associations du quartier et plus particulièrement l'insuffisance des locaux mis à disposition.

Dans sa réponse aux trois premières questions, l'adjoint au maire concerné a fait publiquement état devant l'assistance de l'activité de collaborateur politique de M. A, en soulignant que les deux premières questions posées émanaient ainsi du même groupe politique. M. A considère qu'en tenant ces propos, l'adjoint a cherché à discréditer son intervention. Il lui reproche plus précisément d'avoir remis en cause sa qualité d'acteur associatif légitime au sein du quartier, au nom de laquelle il avait annoncé vouloir s'exprimer. Il déplore aussi que sa qualité de collaborateur politique ait été révélée sans son consentement, alors qu'il a, pour sa part, le souci de ne pas mélanger ses deux fonctions.

3. A l'appui de sa demande d'avis, M. A invoque plusieurs dispositions de la charte de déontologie du conseil municipal ayant trait à la communication par les élus de renseignements recueillis dans le cadre de leurs fonctions (préambule), au principe d'impartialité (art. 1^{er}) et aux principes d'intégrité, de respect et de courtoisie (art. 1^{er}).
4. S'agissant, en premier lieu, de la communication par les élus de renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions, il convient d'observer que la charte de déontologie vise plus précisément le fait pour les élus de communiquer de tels renseignements « pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de toute autre personne ». Or il n'apparaît nullement et il n'est d'ailleurs pas allégué par M. A que les informations concernant son activité de collaborateur politique aient eu pour objet ou pour effet de procurer un avantage indu.

Cependant, cette seule considération ne saurait donner aux élus toute licence pour divulguer n'importe quel type d'information concernant une personne. En effet, les élus sont également tenus de respecter les secrets protégés par la loi et plus

particulièrement de ne pas divulguer d'élément attentatoire au respect de la vie privée.

1. En droit, la question de savoir si la protection de la vie privée s'étend à des éléments de la vie professionnelle ne reçoit pas de réponse univoque. Si la jurisprudence interne relative au droit au respect à la vie privée garanti par l'article 9 du code civil ou au délit d'atteinte à l'intimité de la vie privée (article 226-1 du code pénal) tend, de manière générale, à exclure du champ du droit au respect de la vie privée les informations relatives à l'activité professionnelle⁵, la Cour européenne des droits de l'homme adopte une position moins tranchée, en privilégiant une conception *relationnelle* de la vie privée susceptible d'intégrer certaines informations relevant de la vie professionnelle de l'individu⁶.
2. Cependant, déterminer si la divulgation publique d'une information concernant un individu sans son consentement est attentatoire au droit au respect de sa vie privée implique, en tout état de cause, de s'interroger sur l'existence d'un intérêt légitime que cet individu pourrait avoir à ne pas la divulguer. A cet égard, le fait que l'information en cause, sans être nécessairement confidentielle, ne soit pas aisément accessible et soit connue seulement d'un cercle restreint de personnes, ainsi que les répercussions que sa divulgation pourrait avoir pour la vie de l'individu, notamment s'il peut être atteint dans son honneur ou sa réputation par exemple, paraissent déterminants. Or, en l'espèce, l'adjoint mis en cause s'est borné à faire état de l'activité de collaborateur politique de M. A, sans révéler aucune information liée à cette activité ayant un caractère confidentiel ou dont la divulgation eût été de nature à porter atteinte à la personne de M. A (comme cela aurait pu être le cas, par exemple, du contenu d'une correspondance professionnelle).
3. En outre, au regard du contexte, la nature particulière de l'activité professionnelle concernée mérite d'être prise en considération. D'une part, une profession est d'autant moins susceptible de relever de la vie privée qu'elle implique une « participation institutionnelle à la vie de la cité »⁷, ce qui est indéniablement le cas d'une activité de collaborateur d'un groupe politique. On peut d'ailleurs remarquer que les médias avaient déjà fait état de la double activité de président d'association et de collaborateur politique de M. A antérieurement à la réunion publique dont il est question ici⁸. D'autre part, ainsi que le fait valoir l'adjoint mis en cause, l'information de ce que M. A, président d'une association du quartier, se trouvait par ailleurs être un collaborateur d'un groupe politique d'opposition, ne constituait pas une information dénuée de pertinence du point de vue de la transparence du débat public dans le cadre duquel cette information a été donnée.
4. En second lieu, le contexte particulier d'une réunion publique mérite également d'être pris en considération en ce qui concerne les manquements allégués aux exigences d'intégrité, de respect et de courtoisie. La Cour de cassation a récemment admis, à propos du délit d'injure publique, que « la liberté d'expression doit être appréciée de manière plus souple dès lors que les propos incriminés s'inscrivent

⁵ V. par ex. : Cass. crim., 14 févr. 2006, n° 05-84.384, *Bull. crim.* n° 38 ; CA Paris, 31 oct. 1996, 1^{ère} ch., section B, *M. Baye c/ Edi 7*.

⁶ CEDH, 16 déc. 1992, Série A n° 251-B, *Niemietz c/ Allemagne*

⁷ R. Badinter, « Le droit au respect de la vie privée », *JCP G* 1968, I, 2136.

⁸ L'anonymat des avis (art. 7 de la charte de déontologie du conseil municipal) ne permet pas d'indiquer les références.

dans un débat public d'intérêt général et qu'il doit être tenu compte du contexte dans lequel ils ont été prononcés »⁹. Certes, le principe de courtoisie posé par la charte va certainement au-delà de la seule prohibition des injures publiques, dans la mesure où il invite les élus à s'abstenir plus généralement de tenir des propos particulièrement offensants ou outrageants pour les personnes visées. Il n'en reste pas moins que ce principe doit être concilié avec l'exercice de la liberté d'expression dans le débat public. On peut, en l'espèce, comprendre que M. A ait pu se sentir offensé de ce qu'une prise de parole qu'il entendait inscrire dans sa fonction de président d'association ait été présentée par l'adjoint mis en cause comme émanant de l'opposition politique au conseil municipal. Néanmoins, ce faisant, l'adjoint n'a pas dépassé les limites de la liberté d'expression qui était la sienne dans le contexte d'une réunion publique.

5. En troisième lieu, l'hypothèse d'un manquement au principe d'impartialité peut être plus rapidement écartée. D'une part, le principe d'impartialité, dont le respect s'impose aux élus lorsqu'ils prennent une décision au nom de la collectivité, ne saurait s'appliquer de la même manière à leurs prises de parole dans le débat public qui, par définition, impliquent un parti pris. D'autre part, rien n'indique et il n'est du reste pas allégué que les propos tenus par l'adjoint aient été influencés par un quelconque conflit d'intérêts.
6. Il découle de l'analyse qui précède qu'en faisant publiquement état, lors d'une réunion publique relative au projet d'aménagement d'un quartier, de ce que l'un des participants au débat exerçait, outre son engagement associatif au sein du quartier, l'activité de collaborateur d'un groupe politique au sein du conseil municipal, l'adjoint au maire n'a pas enfreint les dispositions de la charte de déontologie du conseil municipal de la ville de Strasbourg ni les dispositions législatives relatives au droit au respect de la vie privée.

Le présent avis sera communiqué à l'auteur de la saisine ainsi qu'à l'adjoint à la maire de Strasbourg concerné et sera publié sur le site internet de la ville de Strasbourg.
A Strasbourg, le 12 novembre 2024.

⁹ Cass. crim., 10 sept. 2024, n° 23-83.666.

Avis n° 1/2025
Concernant l'allégation d'un conflit d'intérêts dans le cadre d'une opération
d'aménagement urbain

1. Le déontologue a été saisi par l'association X., représentée par son président, M. Y. Cette saisine s'inscrit dans le contexte de la mobilisation de ladite association contre la réalisation d'un projet d'aménagement d'un ensemble de trois rues, comportant deux établissements scolaires.
2. L'opération contestée, telle que décrite notamment dans une présentation réalisée par le service d'ingénierie urbaine datée du 11 décembre 2024, vise essentiellement (outre de banals travaux de réfection de la chaussée), à « déminéraliser » le secteur concerné et à « apaiser » la circulation aux abords des établissements scolaires. Il s'agit plus concrètement de créer des alignements d'arbres et des extensions de trottoirs (« parklets ») comportant des mobiliers d'assise, des arceaux pour vélos et des plants de végétaux, et de renforcer la sécurité aux abords des établissements scolaires par une limitation de la vitesse de circulation, la pose de bacs végétalisés devant l'un des établissements et la création d'une « rue scolaire » empêchant la circulation automobile aux horaires d'entrée et de sortie d'école. Il en découle notamment une diminution du nombre de places de stationnement et une modification des conditions de circulation automobile.

Ce projet ne revêt pas en lui-même de spécificité ni d'ampleur particulière au regard d'autres opérations du même type menées par la ville et par l'Eurométropole. Il s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de programmes de travaux adoptés globalement par les instances délibérantes de ces collectivités et votés à de larges majorités.

3. Comme le déontologue l'a rappelé à l'association saisissante, il ne lui appartient en aucune façon d'arbitrer le conflit qui l'oppose à la municipalité concernant ce programme de travaux. En effet, il n'est habilité ni à juger de la régularité des décisions prises et des procédures suivies, ni à se prononcer sur l'opportunité de l'opération.

La saisine de l'association X. n'est donc recevable qu'en tant qu'elle met en cause, au regard des dispositions de la Charte de déontologie du conseil municipal de Strasbourg, le comportement d'un élu membre de celui-ci.

4. En l'occurrence, M. Y., président de l'association X., reproche à Mme A., conseillère municipale, un conflit d'intérêts lié à cette opération.

Mme A. réside dans le quartier dont elle est la conseillère municipale référente. Selon M. Y., Mme A. résiderait plus précisément au n° N. de l'une des rues concernées par l'aménagement, dans un appartement qu'il suppose être sa propriété. M. Y. estime que Mme A. a pris, dans cette opération, un intérêt personnel, méconnaissant ainsi la Charte de déontologie du conseil municipal et plus largement la législation en vigueur. En effet, il observe que le logement qu'il suppose être le sien aura une vue directe sur les plantations d'arbres prévues, que les aménagements de « parklets » se situent pour l'essentiel devant son immeuble et qu'elle profitera d'une réduction de la circulation dans sa rue. Il en déduit qu'en faisant la promotion de ce projet, Mme A. a recherché son confort personnel et l'agrément de ses conditions de vie.

5. Conformément à l'article 7 de la Charte de déontologie du conseil municipal, le déontologue a procédé à l'examen contradictoire de ce dossier et a donc entendu la conseillère mise en cause par M. Y. Il a également recueilli auprès des services administratifs compétents l'ensemble des éléments nécessaires à la compréhension de la genèse et de l'évolution du projet.

Lors de son entretien avec le déontologue, Mme A. a opposé un démenti aux allégations dirigées contre elle. Elle a également exprimé son incompréhension tant sur la forme que sur le fond de cette mise en cause, dont elle estime qu'elle excède les limites d'un débat démocratique légitime. Mme A. déplore en outre l'installation d'un climat délétère et fait état d'inscriptions malveillantes la visant nommément. Bien qu'elle n'impute pas ces inscriptions à l'association représentée par M. Y., elle relève cependant que cette association a diffusé des tracts appelant à manifester devant l'adresse identifiée comme étant celle de son domicile.

6. L'article 3 de la Charte de déontologie du conseil municipal impose aux conseillers municipaux de se déporter des réunions préparatoires, débats et votes sur des questions, sujets ou dossiers dans lesquels ils ont « un intérêt personnel, familial ou professionnel ». Plus généralement, il leur enjoint d'éviter de se placer dans une situation constitutive d'un conflit d'intérêts au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, c'est-à-dire une 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 [de leur] fonction », et de prendre toute mesure utile pour mettre un terme à de telles situations.

Au regard de ces dispositions, la mise en évidence d'un potentiel conflit d'intérêts implique d'examiner d'une part, la participation de l'élue mise en cause à la réalisation de l'opération concernée et d'autre part, la réalité et, le cas échéant, l'importance de l'intérêt personnel allégué.

7. En ce qui concerne l'implication de Mme A. dans le projet de réaménagement contesté, M. Y. fait état de ce qu'elle joue un rôle de premier plan dans les réunions publiques qui ont précédé le démarrage du projet, notamment celles du 30 mai 2023 et celles des 26 novembre et 11 décembre 2024.

Il apparaît que le rôle ainsi joué par Mme A. s'inscrit dans le cadre de sa fonction d'élue référente du quartier. En effet, Mme A., qui n'est pas adjointe au maire, ne fait pas partie des élus auxquels ont été particulièrement confiées l'élaboration et la préparation des politiques publiques d'aménagement dans lesquelles le projet litigieux s'inscrit. En revanche, en tant qu'élue de quartier, il lui appartient, conformément à l'arrêté de délégation pris par la Maire, d'accomplir les « actions de proximité » découlant, dans le quartier dont elle est référente, de la mise en œuvre des politiques publiques décidées par la ville. Autrement dit, le rôle particulier de Mme A. se situe non pas « en amont » du projet, aux stades où celui-ci a été conçu et élaboré pour être soumis au vote des assemblées délibérantes, mais « en aval » de son adoption, lors de la définition de ses conditions concrètes de réalisation.

8. Il n'en reste pas moins que la présidence et l'animation des réunions ont pu permettre à Mme A. d'exercer une influence potentiellement importante sur la définition de ces conditions. Au demeurant, Mme A. a également pris part au vote des délibérations adoptant les programmes de travaux concernant les différents aspects du projet litigieux, programmes dont il convient cependant de souligner qu'ils englobent de nombreux autres projets.

Il est évident que dans l'hypothèse où Mme A. aurait, dans le projet concerné, un intérêt « de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif [de sa] fonction », elle aurait dû se déporter du vote des délibérations comme de l'animation des réunions.

9. Toutefois, les éléments portés à la connaissance du déontologue ne permettent pas de mettre en évidence un quelconque intérêt personnel de Mme A. en l'espèce.

D'une part, aucun intérêt de nature patrimoniale ne peut être établi. Le déontologue relève d'ailleurs une certaine contradiction dans l'argumentation de l'association requérante, qui tout à la fois affirme que le projet litigieux a pour effet de dégrader fortement les conditions de vie des habitants et soutient pourtant que la situation particulière de Mme A. s'en trouverait sensiblement améliorée.

D'autre part, aucun élément objectif ne vient étayer l'allégation d'un intérêt consistant dans l'agrément d'ordre esthétique ou de confort personnel que Mme A. tirerait de ces aménagements. En particulier, il ressort des éléments portés à la connaissance du déontologue que l'implantation des arbres a été déterminée par les exigences architecturales conditionnant l'obtention d'un avis favorable de l'architecte des bâtiments de France et que Mme A. n'a pu, à cet égard, exercer aucune influence.

10. Cependant, l'association X. soutient également que le seul fait que Mme A. réside dans une rue concernée par le projet suffirait à susciter un conflit d'intérêts objectif en faisant naître un doute légitime quant à son impartialité dans l'animation des réunions. Le président de l'association fait ainsi valoir que Mme A. ne serait pas, selon lui, dépendante de l'automobile pour ses déplacements, contrairement à la majorité des autres habitants. Il estime, plus généralement, qu'il n'est pas admissible qu'un élu puisse faire la promotion d'un projet qui concerne la rue dans laquelle il réside. Il avance, au soutien de cette position, le fait que les derniers courriers envoyés par la ville à propos de l'opération qu'il conteste ne portent pas la signature de Mme A., ce qu'il assimile à une mise en retrait confirmant implicitement le bienfondé de ses allégations.

11. Il ne fait aucun doute que le simple fait, pour un élu, de se placer délibérément dans une situation telle qu'il *paraît* avoir un intérêt de nature à influencer l'exercice indépendant et impartial de sa fonction peut suffire à constituer un conflit d'intérêts, sans qu'il soit nécessaire d'apporter la preuve que cette influence ait *effectivement* existé.

12. En revanche, une telle situation ne saurait être constituée par le seul fait, pour un élu, de résider dans une rue concernée par un projet à l'adoption duquel il a participé ou dont il anime les réunions publiques précédant sa mise en œuvre.

Tout d'abord, ce seul fait ne peut être en soi assimilé à un intérêt personnel. Le fait de résider dans un quartier ne confère pas à un élu, pour reprendre les termes utilisés par la jurisprudence administrative, un « intérêt distinct » de celui de la collectivité, c'est-à-dire « un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants »¹⁰. Si ce critère de l'intérêt distinct n'est pas explicitement repris par la jurisprudence judiciaire relative notamment au délit de prise illégale d'intérêt,

¹⁰ Cette jurisprudence concerne plus précisément la notion d'élu « particulièrement intéressé à l'affaire », pouvant entraîner l'illégalité de la délibération à laquelle il participe (CGCT, art. L. 2131-11) ; v. CE Sect. 16 déc. 1994, req. n° 145370, *Commune d'Oullins c/ Association Léo Lagrange Jeunesse et Tourisme*.

celle-ci ne s'attache pas moins à rechercher l'existence d'un intérêt spécifique, matériel ou au moins moral (comme des liens amicaux ou affectifs) dans le chef de l' élu concerné, que sa seule qualité d'habitant ne suffit nullement à lui conférer.

Plus particulièrement, le fait de ne pas utiliser d'automobile pour ses déplacements ne place pas un élu en conflits d'intérêts pour tous les projets impliquant une limitation de la circulation automobile, ce qui reviendrait d'ailleurs à réserver la régulation de la circulation automobile aux seuls automobilistes. En l'espèce, à supposer même que Mme A. soit subjectivement influencée par son mode de vie, le fait qu'elle se trouve en position d'animer des réunions publiques résulte du mandat électif dont elle a été investie et non des modes de transport qu'elle a choisis.

Plus généralement, le raisonnement de l'association requérante ne pourrait être suivi sans conduire à des situations paradoxales et préjudiciables au bon fonctionnement des collectivités publiques.

Il s'ensuivrait d'abord que l' élu référent d'un quartier ne pourrait pas être désigné parmi les habitants de celui-ci, ce qui va évidemment à l'encontre de l'objectif de proximité qui est la raison d'être même des élus de quartier. Ensuite, cela aurait pour effet d'entraîner, pour l'adoption des délibérations portant sur des programmes de travaux telles que celles dont découle le projet d'aménagement en cause en l'espèce, le départ massif de tous les élus habitant l'une des dizaines voire de la centaine de rues concernées, risquant ainsi de réduire le débat démocratique à l'arbitraire d'une majorité de circonstance.

13. Enfin, concernant l'absence de sa signature des derniers courriers, Mme A. dément toute mise en retrait de sa part. Elle précise qu'elle n'avait pas vocation, au regard de ses attributions, à signer les derniers courriers informant les riverains du commencement des travaux, courriers qui sont signés par la Maire de Strasbourg et la Présidente de l'Eurométropole. Seule lui incombe éventuellement la signature des courriers d'invitation aux réunions publiques qu'elle anime, prérogative qu'elle partage avec les adjoints en charge des thématiques concernées, en fonction de leurs disponibilités respectives.
14. En conséquence de tout ce qui précède, le déontologue estime que Mme A. ne s'est pas placée en situation de conflit d'intérêts en promouvant, dans le cadre des réunions publiques qu'il lui revenait de présider et d'animer en tant qu'élue référente de quartier, le projet d'aménagement urbain contesté par l'association X.

Le présent avis sera communiqué aux auteurs de la saisine ainsi qu'à l'élue concernée et sera publié sur le site internet de la ville de Strasbourg.

A Strasbourg, le 24 janvier 2025.