Le déontologue de la ville de Strasbourg

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 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 ou 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 »[1]. 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, 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 déport 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,

[1] 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*.

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.