

Le déontologue de la Ville de Strasbourg

Avis n° 4/2025

Concernant la diffusion d'une lettre d'information par la Direction de territoire Centre

1. Le déontologue a été saisi par un citoyen (Monsieur A.), à la suite de la diffusion d'une lettre d'information (« newsletter ») par la Direction de territoire Centre. Il s'agit plus précisément du premier numéro de cette lettre d'information, parue en octobre, que l'auteur de la saisine indique avoir reçu par mail le 3 octobre 2025.

M. A. estime que ce document constitue un outil de promotion de l'action de la majorité municipale constituant, dans le contexte de la campagne électorale en cours, un avantage illégitime au détriment des candidats d'opposition.

Il entend dénoncer cette pratique qu'il considère contraire à la charte de déontologie et demande que la diffusion de cette lettre d'information soit interrompue.

2. Le document concerné, intitulé « Newsletter – octobre 2025 », comporte trente pages, dont la deuxième (**voir annexe 1**) indique qu'il a pour objectif de

« faciliter le partage d'information entre partenaires et habitant.es. : actus ville, appels à projets, informations chantiers mais aussi évènements et vie de quartier. »

Les pages 3 et 4 (**voir annexe 2**) présentent un « *Retour sur les évènements – Animation d'été* » qui consiste essentiellement en une série de photographies.

La page 3 présente deux photographies prises lors de l'opération « médiathèque hors les murs » au parc des Contades et une autre lors d'une représentation d'un spectacle au kiosque du même parc et rappelle brièvement la consistance des six spectacles proposés en juillet et en août. La page 4 se compose d'un ensemble de six clichés représentant une fête d'école, dont le titre « Ouverture de la cour de l'école Schoepflin » permet de comprendre qu'ils ont été pris à cette occasion.

La suite du document comporte successivement : l'annonce d'une soirée organisée par la médiathèque Olympes de Gouges et d'un colloque sur les violences faites aux femmes organisées par la Direction de la culture en partenariat avec des associations (pages 5 et 6) ; une série d'informations sur des actions d'utilité publique : café des aidants, octobre rose, semaine d'informations sur la santé mentale, etc. (pages 7 à 11) ; une série d'informations concernant des manifestations organisées par des associations (pages 12 à 16) ; des informations relatives à la « participation citoyenne », plus précisément la tenue prochaine d'une assemblée de quartier et la mise en œuvre d'un projet retenu dans le cadre du budget participatif (page 17) ; des informations sur les travaux en cours dans les quartiers concernés (pages 18 à 28) ; enfin, des informations sur deux appels à projet dont l'un est organisé par la Maison de l'image et l'autre s'inscrit dans le Contrat de ville « Quartiers 2030 » (pages 29 et 30).

Sur la recevabilité de la saisine

3. Le déontologue rappelle¹ que, s'il n'a pas pour mission de contrôler le respect du droit électoral et la sincérité du scrutin, la question particulière de l'utilisation de moyens de la collectivité à des fins électorales entre néanmoins dans sa compétence, au regard de l'interdiction faite aux élus d'utiliser les ressources de la collectivité à des fins étrangères à l'exercice de leur mandat (préambule et article 4 de la charte de déontologie).
4. Toutefois, la compétence du déontologue concerne le comportement des élus et non celui de la collectivité prise en tant que personne morale ou des services et agents de celle-ci.

Or, en l'espèce, cette condition de recevabilité mérite d'être discutée.

En effet, il ressort des différents entretiens menés par le déontologue que la lettre de diffusion concernée par la saisine résulte d'une initiative propre à la Direction de territoire Centre, à laquelle les élus de la majorité, notamment les élus référents des quartiers concernés, n'ont vraisemblablement pris aucune part. Aucun autre élément concret porté à la connaissance du déontologue n'est de nature à suggérer une implication d'élus dans cette initiative.

5. Néanmoins, il convient de tenir compte de la grande difficulté qu'il peut y avoir, pour les citoyens, à apporter la preuve de l'initiative politique des actions qu'ils entendent dénoncer, en particulier lorsqu'ils suspectent que des moyens de la collectivité aient pu être utilisés aux fins d'une communication électorale déguisée.

En effet, une telle initiative politique n'est pas nécessairement formalisée et les éléments nécessaires pour la prouver, s'ils existent, sont exclusivement détenus par l'administration.

6. D'autre part et en tout état de cause, l'exécutif municipal est responsable de l'action des services de la collectivité et à ce titre, il lui appartient de veiller à ce que ces derniers n'entreprendent pas d'actions constitutives d'une communication électorale déguisée à l'avantage de la majorité.
7. Pour l'ensemble de ces raisons, le déontologue estime que la saisine est recevable.

Sur le fond de la saisine

8. S'il est certain que les moyens de la collectivité ne doivent pas être employés au service d'une campagne électorale, il peut être délicat de distinguer ce qui relève d'une propagande électorale déguisée de ce qui s'inscrit dans la communication institutionnelle normale de la collectivité.
9. Il est cependant possible, comme le propose d'ailleurs M. A., de se référer à la jurisprudence administrative relative à l'article L. 52-1 du code électoral qui, dans son deuxième alinéa, prohibe toute « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité » dans les six mois qui précèdent le scrutin.

¹ Voir la position déjà adoptée dans l'avis n° 2/2025 du 24 juin 2025.

10. Cependant, cette jurisprudence est essentiellement casuistique.

11. D'une part, s'il est certes possible de discerner certains critères qu'utilise le juge administratif pour déterminer si une communication institutionnelle dans le contexte d'une campagne électorale s'apparente à une « promotion publicitaire », nul ne s'accorde sur le nombre et la consistance précis de ces critères.

On peut néanmoins retenir que, dans des conclusions suivies en l'espèce par la formation de jugement, un rapporteur public du Conseil d'État indique que la jurisprudence administrative relative à l'article 52-1 du code électoral

« quoique casuistique, [se] fonde sur trois principaux critères. Le premier renvoie au point de savoir si le support incriminé fait partie de l'action habituelle de la collectivité ou si, au contraire, il dénote par rapport aux pratiques établies. Le deuxième suppose d'apprécier le contenu du document, pour déterminer s'il est polémique ou s'il met particulièrement en avant un élu par ailleurs candidat. Le troisième, enfin, exige d'apprécier la date et l'ampleur de la diffusion de ce support. »²

12. D'autre part, l'analyse de cette jurisprudence montre que l'articulation de ces critères n'obéit pas à une logique univoque. Autrement dit, la qualification de promotion publicitaire prohibée n'est pas déterminée sur la base d'une combinaison stable de critères, mais dépend de la proportion dans laquelle la situation examinée remplit tout ou partie des critères pertinents.

Ainsi, dans l'affaire concernée par les conclusions qui viennent d'être citées, il a été jugé qu'un bulletin municipal présentant les principales réalisations de l'équipe municipale sortante, publié six jours avant le scrutin, alors qu'il avait cessé de paraître depuis plusieurs années, n'avait pourtant pas enfreint l'article L. 52-1 dans la mesure où il n'avait ni « [dressé] un bilan exagérément avantageux de ces réalisations », ni adopté ton polémique, ni mis particulièrement en avant l'élu de la majorité sortante conduisant la liste de celle-ci³. Dans d'autres cas, certaines publications ont été jugées contraires à cette même disposition, malgré leur « ton mesuré », au regard du « caractère exceptionnel » de leur diffusion et compte tenu de ce que des élus candidats à leur réélection s'y trouvaient particulièrement mis en avant⁴. Dans un autre cas encore, c'est le « caractère massif » d'une campagne d'affichage présentant les actions et réalisations d'une région qui a suffi à la faire regarder comme une promotion publicitaire prohibée, alors même qu'elle avait été précédée de campagnes similaires les années précédentes et présentait ainsi un caractère récurrent⁵.

Il ressort néanmoins de cette jurisprudence que, de manière générale, la mise en avant des élus de la majorité, notamment au moyen de photographies, de tribunes ou d'éditoriaux, ainsi que le ton polémique ou particulièrement laudateur des

² V. Villette, concl. sur CE, 4 nov. 2020, n° 440355, *Élections municipales de Frignicourt* (arrêt mentionné aux tables du Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État. – Conclusions disponibles en ligne sur le site Arianeweb).

³ CE, 4 nov. 2020, n° 440355, préc. Voir aussi, dans le même sens : CE, 6 févr. 2022, n° 236264, *Élections municipales de Montségur*.

⁴ CE, 21 janv. 2015, n° 382824, *Élections municipales de Montcy-Notre-Dame*.

⁵ CE, ass., 4 juill. 2011, n° 338033, *Élections régionales d'Île-de-France*.

publications, constituent des éléments dont la présence ou l'absence est déterminante. Plus précisément, une publication mettant nettement en avant un élu de la majorité en des termes laudateurs aura peu de chance d'être considérée comme licite, quand bien même elle s'inscrirait dans un mode de communication tout à fait habituel, alors qu'une communication comportant des informations factuelles sur les actions de la collectivité n'est généralement pas considérée comme de la propagande électorale déguisée, à moins de revêtir un caractère inhabituel et une ampleur significative.

13. C'est en adoptant cette démarche casuistique qu'il convient d'examiner la publication critiquée par M. A.

14. Il résulte tout d'abord de l'examen du contenu de ce document (résumé au point 2 du présent avis) que celui-ci ne contient ni éditorial ou tribune signée par un élu, ni photographie d'élus. Aucun nom d'élu n'y est d'ailleurs cité.

Par ailleurs, le document ne contient ni propos laudateur à l'égard de la majorité sortante, ni propos polémique à l'égard des groupes d'opposition.

En outre, s'il est vrai que deux pages de ce document (**voir annexe 2**) sont consacrées à un « retour sur les évènements – animation d'été », elles consistent en des photographies d'évènements, là encore sans aucune représentation de l'équipe municipale sortante, accompagnées seulement d'un très bref commentaire purement factuel.

Le document mis en cause par M. A. n'opère donc aucune promotion explicite de l'équipe municipale sortante, bien qu'il présente succinctement quelques événements précis relevant des missions de la collectivité.

15. Il y a donc lieu de recourir à d'autres critères afin de vérifier si, sous son apparente neutralité, le document contesté par M. A. effectue en réalité une promotion publicitaire de la majorité sortante.

16. On peut souligner, comme M. A. le remarque à juste titre, que cette publication est le premier numéro de la lettre d'information de la Direction de territoire Centre, de sorte qu'elle n'aurait ni antériorité ni régularité alors qu'elle intervient au début de la période électorale.

Cependant, il s'avère que plusieurs autres directions de territoire publient des « newsletter » très similaires du point de vue de leur forme et de leur contenu, pour certaines depuis le printemps 2025 et pour d'autres, depuis plusieurs années. Tout indique qu'il s'agit là d'un usage qui ne répond pas à une demande précise de l'équipe municipale, mais qui tend à se généraliser progressivement par la reprise mimétique d'un procédé relevant des « bonnes pratiques » de communication. La Direction de territoire Centre explique d'ailleurs avoir voulu profiter de l'occasion de son déménagement dans de nouveaux locaux pour revoir son mode de fonctionnement, notamment en adoptant à son tour cette pratique de la lettre d'information.

17. De façon plus secondaire, M. A. affirme également que le document qu'il critique aurait été envoyé par courrier électronique à l'ensemble des résidents des quartiers concernés (dont lui-même) sans qu'ils l'aient demandé.

Mais la Direction territoire Centre soutient au contraire, sans être utilement contredite sur ce point et en produisant à l'appui de cette affirmation un extrait de formulaire d'inscription et le message électronique d'envoi, que sa lettre d'information a été diffusée uniquement auprès des membres des conseils de quartiers concernés, associations et organismes partenaires, ainsi que des personnes y ayant consenti.

En tout état de cause, l'ampleur de la diffusion du document concerné n'est pas suffisante pour qu'elle puisse être regardée, nonobstant la relative neutralité de son contenu, comme une propagande électorale déguisée.

18. Il résulte de ce qui précède que la publication du numéro d'octobre de la lettre d'information de la Direction territoire Centre ne constitue pas une publicité électorale et n'enfreint pas à ce titre la charte de déontologie.

A Strasbourg, le 14 novembre 2025.

POURQUOI UNE NEWSLETTER ?

La Direction de territoire Centre lance sa première Newsletter !

Présente dans 3 quartiers de la ville de Strasbourg (Gare-Halles-Laiterie-Quartier Blanc/ Grande Ile-Finkwiller / Tribunal Contades), la Direction de territoire assure différentes missions telles que :

- La gestion urbaine et sociale de proximité
- Le développement social et urbain et l'animation du Contrat de Ville
- La participation citoyenne

L'objectif de la newsletter est de faciliter le partage d'information entre partenaires et habitant·es : actus villes, appels à projets, informations chantiers mais aussi événements et vie de quartier.

En phase de test, nous sommes preneur·euses de vos retours pour améliorer ce canal d'information.

Bonne lecture !



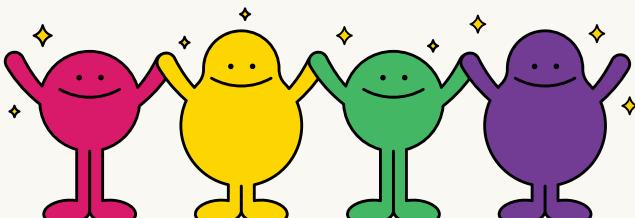
A noter

La direction de territoire a déménagé.

Auparavant située à la Maison de l'Image au 33 rue Kageneck, vous pouvez désormais nous retrouver au **24 rue du 22 Novembre (4ème étage)**.

Contact de la DT

Anita FIECHE - assistante de direction
anita.fieche@strasbourg.eu
03 68 98 72 39



CALENDRIER

Retour sur les événements - Animation d'été

Tribunal Contades

Médiathèque hors les murs au parc des Contades

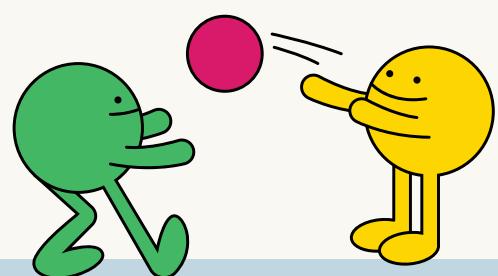


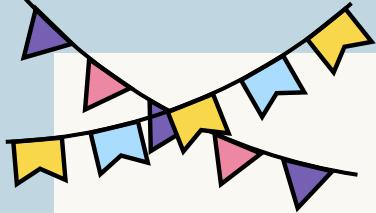
Spectacles au kiosque du parc des Contades



Six spectacles ont été proposés en juillet et en août :

- des spectacles de marionnettes
- des contes
- des spectacles musicaux
- et des lectures pour les enfants et les familles





Retour sur les événements - Animation d'été

Grande Ile - Finkwiller

Ouverture de la cour d'école Schoepflin

