

FICHES CONCOURS
INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

Juillet 2017

L'intérêt général



Michel-Ange, la Chapelle Sixtine, le visage de Dieu

La notion et les enjeux

- La notion d'intérêt général a fait l'objet du rapport public annuel du Conseil d'Etat de 1999, qui mentionne son histoire et sa définition.

Le rapport rappelle que l'intérêt général, c'est ce que l'on appelait autrefois le « **bien commun** », c'est à dire **le dépassement des intérêts particuliers pour définir les règles nécessaires à une vie en société.**

La notion d'intérêt général permet de fixer des règles acceptées de tous parce qu'elles sont considérées comme légitimes et conformes aux intérêts de la collectivité, quand bien même certains intérêts particuliers devraient céder devant elle.

L'intérêt général est défini (ou dégagé) par des processus démocratiques, le plus souvent par la loi.

- L'intérêt général légitime les prérogatives de puissance publique de l'Etat et le caractère unilatéral des réglementations. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi que la notion d'intérêt général est à la base de la construction du droit public. Toutes les grandes notions du droit administratif (le service public, le domaine public, la notion d'ouvrage public...) ont un point commun : elles ne peuvent être définies que par référence à la notion première de l'intérêt général et trouvent en celle-ci leur raison d'être. C'est au nom de cet intérêt général fondateur qu'elles permettent l'unilatéralisme de la puissance publique. La notion d'intérêt général est donc la matrice première du droit public ;

- La notion légitime de ce fait les limitations apportées aux droits fondamentaux. La poursuite de l'intérêt général est alors pour le Conseil constitutionnel une des conditions de la constitutionnalité d'une loi qui limite les droits fondamentaux : la liberté d'entreprendre, le droit de propriété ou même des libertés fondamentales (par exemple la liberté d'aller et de venir) peuvent être bridés sans que cette altération soit contraire à la Constitution dès lors que les restrictions apportées le sont au nom d'un intérêt supérieur de la collectivité, par exemple les impératifs de police. La jurisprudence du Conseil constitutionnel reconnaît ainsi le caractère d'intérêt général à certains objectifs de politiques publiques : la lutte contre le chômage et l'exclusion, la protection de la santé publique ou la protection de l'environnement peuvent en ce sens justifier des atteintes à certains principes, de même qu'une politique de l'immigration qui stabilise les personnes (voir en ce sens la décision CC 2003-484 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, qui admet qu'au vu de l'intérêt général, qui consiste à créer une carte de résident de longue durée, le législateur peut instituer des contraintes, notamment la vérification de « l'intégration républicaine » de la personne qui demande cette carte).

Cependant, le juge constitutionnel, s'il admet que les droits fondamentaux puissent être altérés par la prise en compte de l'intérêt général, vérifie que les atteintes sont justifiées et ne sont pas disproportionnées avec les objectifs poursuivis. Le législateur doit parvenir à concilier au mieux intérêt collectif et respect des droits fondamentaux (ainsi la décision CC 2003-480 impose la conciliation entre l'intérêt général de l'archéologie préventive et la liberté d'entreprendre).

- De manière tout à fait parallèle, c'est au nom de l'intérêt général que des dérogations sont possibles à des règles d'égalité entre les citoyens. Le Conseil constitutionnel admet que des avantages fiscaux accordés à la création et lors du développement de fondations et associations d'intérêt général à caractère culturel (décision 84-184 du 29 décembre 1984) sont compatibles avec le principe d'égalité. Pour prendre un autre exemple qui relève de la fonction publique, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont toujours considéré que les exceptions au principe de recrutement par concours étaient compatibles avec le principe d'égalité inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors que certaines conditions étaient remplies : selon les termes utilisés régulièrement, le législateur peut régler de façon différente des situations différentes, ou déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, « la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». En clair, les recrutements sans concours doivent être justifiés par une différence de situation et par un intérêt général (la volonté que les personnes handicapées accèdent à l'emploi, la diversification du recrutement dans la fonction publique) mais la réponse doit être proportionnée au problème posé : de tels recrutements doivent rester en nombre limité, ne pas enlever tout sens au principe d'égalité et les capacités des personnes ainsi recrutées ne doivent pas être, à l'évidence, insuffisantes. Là encore, la prise en compte de l'intérêt général permet des dérogations mais celles-ci doivent être en rapport avec l'objectif poursuivi et ne mettre en cause le principe d'égalité que dans la stricte mesure où cela apparaît nécessaire ;

- Enfin, le devoir d'obéissance au supérieur hiérarchique prend en compte l'intérêt général. Selon l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983, le fonctionnaire, « quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se

conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal **et de nature à compromettre gravement un intérêt public.**» Pour justifier le refus d'obéissance, le fait qu'un ordre soit illégal n'est donc pas une condition suffisante. La condition est aussi qu'il nuise gravement à l'intérêt public, c'est-à-dire à l'intérêt général. Pour le fonctionnaire, la possibilité de désobéir implique donc une appréciation de la situation, appréciation qui n'est pas facile. Ce qui sous-tend cette définition est que le fonctionnaire ne peut désobéir que dans des cas graves, où c'est l'intérêt collectif qui est en cause.

Les difficultés à affronter

- La notion d'intérêt général peut être moins bien acceptée aujourd'hui dès lors que l'Etat est parfois soupçonné de favoriser des intérêts particuliers dans ses décisions, tout en se réclamant de l'intérêt général. Si l'Etat n'est pas irréprochable (et il ne l'a pas été dans certaines autorisations de mise sur le marché de médicaments, lorsqu'il s'est abstenu d'ouvrir une instruction dans certaines affaires judiciaires ou lorsqu'il a autorisé des pratiques qui affectent gravement l'environnement), la force de la notion est affectée. Il en est de même s'il ne respecte pas dans certaines de ses décisions l'équilibre entre l'intérêt général et l'atteinte aux libertés fondamentales ;
- De même, le Conseil d'Etat montre que le poids croissant de la réglementation communautaire, édictée par des institutions dont la légitimité démocratique est imparfaite, peut conduire à remettre en cause la notion d'intérêt général ou à ce qu'elle soit moins bien acceptée ; la loi ou la règle apparaissent alors moins légitimes ;
- Le problème le plus délicat est cependant ailleurs :
 - ✓ Lorsque l'Etat prend une décision, il peut affecter des intérêts particuliers qui, sans pouvoir s'opposer à l'intérêt général, ont leur légitimité. C'est le cas quand l'Etat impose des normes de sécurité aux employeurs, fixe certains prix ou le mode de revalorisation de certains revenus (loyers) ou intervient dans la vie économique (fixation du SMIC ou du temps de travail), voire institue une obligation nouvelle pour les entreprises comme mettre en place le prélèvement à la source. Dans ce cas, les représentants des parties lésées ou qui craignent de l'être demandent à être entendues : il est normal qu'elles soient reçues et éventuellement écoutées. A Bruxelles, les lobbies sont ainsi répertoriés et avertis des projets. Cela peut choquer parfois car la frontière n'est pas toujours facile à tracer entre l'écoute et la complaisance : l'administration bruxelloise a montré parfois, par exemple dans le domaine de la santé et de l'environnement, combien elle pouvait être excessivement attentive aux lobbies, au point de négliger l'intérêt général. Pour autant, une telle démarche peut améliorer les solutions retenues ; la prise en compte partielle d'intérêts particuliers pour faciliter l'acceptation d'une décision n'est pas absurde ; à vrai dire, le fonctionnement social aujourd'hui l'impose, ne serait-ce que parce que les décisions ont des conséquences parfois difficiles à percevoir pour les responsables et que les « usagers » peuvent les leur signaler ;
 - ✓ Il en est de même lors de réformes qui touchent la population ou une partie d'entre elle : que les « corps intermédiaires » comme les syndicats s'expriment et

souhaitent être associés à la décision paraît non seulement de bon sens mais conforme à la démocratie (la loi leur reconnaît d'ailleurs dans certains domaines un droit à la concertation) ;

✓ Le problème est le même quant au droit de la fonction publique : moins d'unilatéralisme, davantage de contractualisation, demandait le rapport du Conseil d'Etat de 2003. La récente réforme du dialogue social n'a pas donné de valeur juridique directe aux accords passés entre le gouvernement et les organisations syndicales mais elle a cherché à les encourager...

Traditionnellement, comme le note le juriste Jacques Chevallier, en France, la conception qui a prévalu est celle d'un intérêt général contraire aux intérêts particuliers : la frontière s'est voulue stricte entre la sphère de l'intérêt général et celle des intérêts privés ou lucratifs. Dans les pays anglo-saxons, l'intérêt général se construit à l'inverse par la confrontation avec les intérêts particuliers et résulte d'un compromis. Cette conception plus souple se répand progressivement dans notre pays mais elle impose pour autant le respect de certaines règles de déontologie et un arbitrage politique équilibré.

Comme le dit le Conseil d'Etat dans son étude de 1999, nos sociétés sont devenues trop complexes pour que la définition de normes communes puisse s'opérer selon des procédures aussi simples que par le passé. La conception de l'Etat ordonnant de l'extérieur la société civile laisse place à un rôle nouveau où l'Etat arbitre entre les intérêts (consultation, contractualisation) ou se protège en confiant certaines décisions à des autorités indépendantes. La définition de l'intérêt général est aujourd'hui plus complexe et plus difficile.

Le débat porte donc sur la place de la négociation : d'un côté, ne pas négocier c'est courir le risque de l'arbitraire et de l'isolement, de l'autre, le compromis ou la conciliation entre intérêts divergents ne sont pas toujours la meilleure manière de dégager l'intérêt général. Le débat porte aussi, c'est normal, sur la déontologie et sur une meilleure maîtrise des conflits d'intérêt.

Bibliographie

Jacques Chevallier, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES SUR L'ACTION PUBLIQUE ET LE POLITIQUE, Paris, Presses universitaires de France, 1978.

Conseil d'Etat, « L'intérêt général », rapport public, La Documentation française, « Études et documents », 1999
Guillaume Merland, L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux, Cahiers du Conseil constitutionnel, 2004

Bruno Denis, L'Intérêt général à l'épreuve du pluralisme, La Documentation française, « Problèmes politiques et sociaux », n° 946, 2008.