

**FICHES CONCOURS**  
**INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE**

Juillet 2025

**L'intérêt général**



Michel-Ange, la Chapelle Sixtine, le visage de Dieu, 1508-1512

La notion d'intérêt général, souvent définie comme la prééminence de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers, est une notion diffuse, utilisée dans des contextes différents : service public (« activité d'intérêt général »), associations d'intérêt général ou encore droit de la presse, dont les publications bénéficient d'aides publiques parce que les textes leur reconnaissent un « caractère d'intérêt général ».

La qualification d'intérêt général ne soulève parfois aucune contestation : il en est ainsi des travaux d'intérêt général dans le cadre pénal (c'est une collectivité publique ou un organisme privé chargé d'une mission de service public qui en bénéficient) ou des associations d'intérêt général, qui obéissent à des conditions bien définies : leur gestion doit être désintéressée (assurée par des bénévoles sans intérêt direct dans l'activité), leur activité essentiellement non lucrative (la part des activités lucratives doit être minoritaire) et elles doivent s'adresser non pas à un cercle restreint de bénéficiaires mais à un ensemble large, sans opérer de discriminations. La notion intéresse le fisc, le donateur bénéficiant d'une réduction d'impôt.

Les ouvrages publics et les travaux publics sont, quant à eux, plutôt qualifiés « d'utilité générale », sans doute parce qu'il s'agit d'opérations concrètes dont l'objet est de faciliter la vie de la population. L'intention est cependant la même que celle de l'intérêt général : une personne publique, en mettant des infrastructures à disposition de la collectivité, répond à des besoins.

Dans d'autres cas, la qualification d'intérêt général est moins consensuelle, notamment quand elle est associée à des contraintes.

Quand des expropriations sont nécessaires pour réaliser des projets d'aménagement ou de construction d'infrastructures, ceux-ci doivent bénéficier d'une déclaration d'utilité publique » (DUP), ce qui implique une reconnaissance de leur opportunité (en fait de leur « intérêt public ») établie après enquête publique. Il existe alors des procédures (information sur le projet, recueil des avis, synthèse d'une personne impartiale) pour associer la population à la décision finale et en garantir au mieux l'objectivité. Pour obtenir une DUP, l'utilité publique doit être démontrée (meilleure desserte de la population, rénovation d'un quartier...).

Aujourd'hui, la notion d'intérêt public fait l'objet de débats dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement, notamment quand elle est utilisée pour permettre à certains projets de s'imposer plus aisément, voire de déroger au droit commun.

Enfin, dans le langage courant, la notion est présente dans le discours politique pour légitimer l'action des responsables, même si d'autres expressions (comme celle de « bien commun », termes utilisés dès le XVIIIe siècle) tendent parfois à la supplanter, en modifiant sa portée.

### **La notion d'intérêt général en droit public**

- La notion d'intérêt général est très présente dans le droit public, administratif et constitutionnel : ainsi, selon les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi est censée être « l'expression de la volonté générale ». L'intérêt général est dès lors transversal, s'appliquant aussi bien au droit de la santé publique, au droit de l'environnement ou au droit pénal : la politique publique qui en relève protège la population ou répond à ses besoins tout en imposant des règles. L'intérêt général a deux faces : d'une part le service rendu à la collectivité, d'autre part les limitations imposées aux droits et libertés pour que la vie sociale s'organise selon certains principes partagés.

De même, dans le texte de la Convention européenne des droits de l'homme, nombre d'articles qui garantissent aux personnes l'exercice d'un droit mentionnent aussi les motifs qui permettent de limiter celui-ci, moralité, ordre public, sécurité publique ou prévention des infractions, tous motifs qui relèvent de l'intérêt général. Les arrêts de la Cour européenne portant sur l'application de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté d'expression font ainsi fréquemment référence à « l'intérêt général » qui, dans certains cas, peut limiter cette liberté.

Le terme d'intérêt général se retrouve dans le droit européen : l'article 17 du Traité sur l'Union européenne donne à la Commission européenne mission de promouvoir l'intérêt général. Le droit européen a défini les « services économiques d'intérêt général » soumis à des obligations à l'égard de la population et qui, pour cette activité, sont soustraits au droit de la concurrence et peuvent bénéficier d'aides publiques.

- Au-delà de l'article 6, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen évoque des notions proches de l'intérêt général : c'est le cas de l'article 1<sup>er</sup> (« Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune »), de l'article 12 (« La force publique est instituée pour l'avantage de tous ») et de l'article 17 qui interdit de priver quiconque de son droit de propriété « sauf lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige ».

- Par ailleurs, des notions essentielles du droit public sont définies en lien avec la notion d'intérêt général. Il en est ainsi du service public. Ce sont des arrêts du Conseil d'État qui en ont progressivement établi la définition : « activité d'intérêt général menée sous le contrôle de l'administration avec des prérogatives de puissance publique » (*Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, 22 février 2007), évoquant, en contrepartie du service rendu, le droit de la puissance publique de fixer de manière unilatérale des règles qui s'imposent à la collectivité.

La notion d'intérêt général, qui conduit à construire des services publics, permet donc également aux pouvoirs publics d'imposer des contraintes aux intérêts particuliers, que ce soit

ceux de personnes privées ou ceux d'autres autorités publiques. Les autorités de l'État peuvent ainsi, au nom de l'intérêt général, refuser une autorisation, encadrer l'activité de sociétés privées, traiter différemment des contribuables, voire porter atteinte aux droits fondamentaux comme la liberté d'aller et venir.

### **Prérogatives de puissance publique au nom de l'intérêt général : le contrôle des juges**

- Le juge contrôle, quand il en saisi, le motif d'intérêt général invoqué pour justifier la décision prise, son effectivité et sa légitimité.

Le Conseil constitutionnel le fait pour les lois votées en attente de promulgation qui lui sont soumises ou, si certaines conditions sont réunies, pour le droit en vigueur (questions prioritaires de constitutionnalité), en veillant à sa conformité avec les principes fixés par les textes à valeur constitutionnelles qui, par nature, sont l'expression des règles supérieures dont la collectivité s'est dotée.

La justice administrative contrôle les autres décisions générales ou individuelles prises par une autorité publique et qui font l'objet d'un recours contentieux, en examinant, notamment, si l'atteinte portée aux droits individuels ou aux intérêts particuliers est justifiée.

- Ainsi le Conseil d'État a admis (Sté UNIVETIS, 10 juillet 2023, n°455961) que les sociétés d'exercice libéral vétérinaires pouvaient être soumises à certaines obligations (leur capital doit être détenu pour plus de la moitié par des vétérinaires qui y exercent), parce que la profession, qui a des obligations déontologiques et assure des missions de santé publique (obligations qui relèvent de l'intérêt général), ne doit pas être exercée comme un commerce. C'est également au nom de l'intérêt général, qui impose que tout enfant qui veut bénéficier d'un service public puisse y accéder sauf problème de capacité, que la justice administrative a refusé qu'une commune sélectionne les inscriptions au service scolaire de restauration collective selon certains critères (22 mars 2021, commune de Besançon, n° 429361)<sup>1</sup>.

Le Conseil constitutionnel utilise de même la notion d'intérêt général pour juger de la constitutionnalité des textes attaqués : la décision 2003-484 DC admet que, quand il crée, au nom de l'intérêt général, une carte de résident de longue durée pour stabiliser la population immigrée installée depuis longtemps, le législateur peut instituer en contrepartie des contraintes, notamment la vérification de « l'intégration républicaine » du demandeur.

L'intérêt général permet de même des dérogations à l'égalité entre les citoyens. Le Conseil constitutionnel admet que des avantages fiscaux spécifiques soient accordés à des fondations et associations d'intérêt général à caractère culturel (décision 84-184 DC du 29 décembre 1984). Il admet également que l'organisation de recrutements spécifiques dans la fonction publique puisse déroger au principe d'égalité « pour des raisons d'intérêt général », à condition toutefois, selon la formule consacrée utilisée en droit public, que « la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit », en clair que ces recrutements, qui permettent de diversifier la fonction publique, restent limités et n'altèrent l'égalité que dans la mesure où cela apparaît nécessaire. Il en a notamment fait

---

<sup>1</sup> Ces exemples sont tirés du Colloque du Conseil d'État du 28 novembre 2023 sur l'intérêt général (dossier du participant).

application dans la décision n° 85-204 DC du 16 janvier 1986, qui permet de nommer à certains postes de la haute fonction publique des personnes non-fonctionnaires sur critères d'expérience professionnelle.

Comme le montrent certains des exemples ci-dessus, l'exercice des prérogatives de puissance publiques exercées au nom de l'intérêt général peut mettre en cause les droits fondamentaux, l'égalité entre citoyens, la liberté d'entreprendre, le droit de propriété mais aussi la liberté d'association, la liberté d'aller et de venir ou le droit de manifester, le plus souvent au nom d'impératifs d'ordre public.

Cependant, le juge, s'il admet que les droits fondamentaux puissent être altérés par la prise en compte de l'intérêt général, vérifie que les atteintes ne sont pas disproportionnées avec les objectifs poursuivis. Le Conseil constitutionnel accepte que le législateur s'efforce de concilier intérêt collectif et respect des droits fondamentaux et vérifie que cette conciliation est équilibrée (ainsi la décision du Conseil constitutionnel 2003-480 reconnaît que la conciliation entre l'intérêt général de l'archéologie préventive et la liberté d'entreprendre peut passer par l'imposition de délais de fouilles et par le recours à un opérateur privé agréé). Le Conseil d'État opère ce même contrôle de proportionnalité : il a refusé de valider l'interdiction d'une association (*CE, Section, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre et autres*) bien que celle-ci ait relayé des appels à la dégradation des biens, parce que la portée limitée de ces provocations ne permettait pas de considérer que la dissolution était une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public. A l'inverse, dans un autre cas, (*CE, Section, 9 novembre 2023, M. Festas et autres*), le caractère répété des appels à la violence sur le site de l'association permettait une mesure de dissolution.

Les jugements tiennent également compte du contexte : par ordonnance du 26 août 2016, le Conseil d'État ne juge ni adaptée à la situation locale, ni nécessaire au maintien de l'ordre public, ni proportionnée aux atteintes aux libertés publiques l'interdiction sur les plages communales de tenues vestimentaires considérées comme ayant un caractère religieux. En revanche, le Conseil, par ordonnance du 21 juin 2022, a refusé que la ville de Grenoble autorise ces mêmes tenues dans la piscine municipale, parce que la décision contrevenait à la neutralité d'un service public.

- Le colloque de novembre 2023 du Conseil d'État sur l'intérêt général insiste sur deux jurisprudences spécifiques. Depuis sa décision *Ville Nouvelle Est* du 28 mai 1971, le Conseil d'État, s'agissant de la déclaration d'utilité publique d'opérations d'urbanisme et d'aménagement, examine les contentieux en vérifiant en premier lieu la finalité d'intérêt général de l'opération, puis en établissant un bilan avantages / inconvénients de la décision, vérifiant ainsi si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique de l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. La méthode est de nature à donner davantage de légitimité au jugement.

Par ailleurs, le colloque évoque l'arrêt du Conseil d'État, *commune de Grande-Synthe et autres*, 1er juillet 2021 : dès lors que les autorités publiques ont-elles-même défini des objectifs d'intérêt général qu'elles se fixent pour réduire des émissions de GES, elles sont

tenues de prendre les mesures qui le leur permettent. La contrainte de l'intérêt public ne vaut pas que pour les citoyens.

### **Un contrôle des juges parfois contesté**

Les décisions des juges sont fréquemment critiquées pour ne pas être équilibrées et faire prévaloir l'ordre public sur la sauvegarde des droits et libertés : la crainte est que l'intérêt public soit de plus en plus confondu avec l'intérêt des autorités publiques.

- Le contrôle exercé par le Conseil d'État sur les décisions prises par le gouvernement pendant la crise sanitaire du COVID a été souvent dénoncé comme validant des mesures prises au nom de la santé et de la sécurité publiques et pourtant contestables : le Conseil a rejeté des recours contre un article de l'ordonnance du 23 mars 2020 prolongeant sans intervention du juge les délais de détention provisoire, disposition ensuite déclarée inconstitutionnelle ; il a validé toutes les mesures de fermetures des lieux ouverts au public (sauf, il est vrai, celle des lieux de culte en mai 2020), notamment celle des théâtres à Noël 2020 qui offraient pourtant d'appliquer un protocole spécifique, à une période où tous les magasins restaient ouverts, ce qui n'avait pas de cohérence ; il a rejeté (ordonnance du 15 avril 2020) une demande qui exigeait que les personnes âgées puissent accéder à l'hôpital au motif que les textes ne s'opposaient nullement à ce droit alors que l'État avait donné des consignes en ce sens ; il a rejeté (2 avril 2020) une demande réclamant des réquisitions d'entreprises privées au motif qu'il n'y avait pas carence ; il a considéré (8 avril 2020) que les consignes générale de sécurité applicables aux lieux de détention étaient tout à fait suffisantes pour protéger les détenus, refusant même d'envisager qu'elles ne soient pas, en réalité, appliquées.

Le Conseil d'État est le contrôleur du droit public et, parfois, s'en tient là, sans s'interroger sur son application réelle. Par ailleurs, il considère qu'il ne lui appartient pas de définir les politiques publiques (voire de vérifier qu'elles sont appliquées ou de demander des rectifications) : il a ainsi rejeté le recours d'ONG qui lui demandaient de faire cesser des contrôles au faciès discriminatoires. Des avocats soulignent sa propension à avaliser la parole ou les choix de l'État. Il est vrai que dans quelques arrêts de la période COVID, il a agi autrement : en mars 2021, il a jugé disproportionnée l'interdiction totale de sortie des résidents des EHPAD.

- Nombre de décisions du Conseil constitutionnel ont également été critiquées pour avoir insuffisamment protégé les libertés<sup>2</sup>.

Quand il confronte les libertés à d'autres exigences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel ne les protège parfois que lorsqu'elles lui paraissent affectées de manière disproportionnée. Il a ainsi admis sans broncher les textes répressifs des années 2000 : sur l'institution des peines planchers aux majeurs et aux mineurs en situation de récidive (décision 2007-554 du 9 août 2007), il a considéré qu'il ne devait examiner que « l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine ». La loi prévoyant une automaticité de telles peines ne lui a pas paru contraire au principe d'individualisation puisqu'elle permet d'y déroger par exception et que les mineurs bénéficient malgré tout d'une atténuation de la peine. Le Conseil a considéré (sur le ton de l'évidence) que le principe d'individualisation de

---

<sup>2</sup> Les exemples qui suivent sont tirés de la fiche concours Pergama, *Le Conseil constitutionnel, une cour suprême indispensable mais très critiquée*, décembre 2024.

la peine n'implique pas que celle-ci « soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur », ce qui relève d'une interprétation discutable.

Le Conseil a de même validé la rétention de sûreté (décision 2008-562 DC) : il a d'abord soutenu qu'elle n'était pas une peine, juste une possibilité prévue par la Cour d'assises dans son jugement et que ni l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme ni l'article 66 de la Constitution ne trouvaient donc à s'appliquer. Puis, sans grande cohérence, il a expliqué que la mesure ne pourrait toutefois s'appliquer aux personnes condamnées avant la loi. Enfin, il a affirmé, sans aucune démonstration, comme il le fait très souvent, qu'aucune autre mesure moins attentatoire aux libertés n'étant possible pour prévenir la récidive du crime, la mesure était « nécessaire ».

Plus près de nous, l'absence de censure de la loi renseignement du 24 juillet 2015, à trois points mineurs près, illustre que, dans certains cas, le Conseil est même capable de valider une surveillance massive des données échangées sur Internet ou des écoutes qui peuvent ratisser de manière étendue, sans le contrôle du juge et selon des finalités très larges : dès lors que la loi présente ces techniques comme nécessaires à la sécurité de l'État, celle-ci l'emporte, même sur le droit des citoyens ordinaires à la vie privée.

Quant aux décisions prises lors de l'état d'urgence (2015-2017) décidé après les attentats terroristes, le Conseil constitutionnel, dans une première décision (2015-527 QPC), reconnaît que les assignations portent atteinte à la liberté d'aller et de venir (sans relever de l'article 66 : le Conseil a toujours considéré qu'il ne s'agit pas là de privation de liberté, position pour le moins discutable), tout en les justifiant par l'existence d'un péril imminent. L'atteinte ne lui semble pas disproportionnée à partir du moment où les personnes ne sont pas regroupées dans des camps, où l'assignation ne dure pas plus de 12 heures par jour (13 heures, on serait dans la privation de liberté...) et où la situation est soumise au contrôle du juge administratif (dont nous savons aujourd'hui qu'il se prononçait sur des notes blanches du ministère de l'Intérieur). Le Conseil n'évoque jamais le principe qu'il a jugé lui-même constitutionnel du droit à un recours juridictionnel effectif ou des droits de la défense, alors que c'était probablement alors l'atteinte la plus préoccupante aux droits.

En mars 2017 (décision 2017-624 QPC), le Conseil admet la prolongation de l'assignation à résidence au-delà de 12 mois mais en veillant à ce que le juge qui donne son avis ne puisse pas être le même que celui qui va se prononcer éventuellement sur le fond (même si ces deux juges ne disposent pas de dossier complet pour étayer leur position) et précise les conditions du renouvellement (comportement d'une particulière gravité, éléments nouveaux, durée totale à prendre en compte) : c'est sur ce fondement que des personnes, sans doute musulmans salafistes mais sans risque terroriste, ont été assignées à résidence plus d'un an sans avoir commis le moindre délit.

Il est vrai que le Conseil, parallèlement, a réparé un abus manifeste, en considérant (décision 2017-625 QPC) que, pour que le délit de « préparation à un acte terroriste » soit constitué, il fallait que la préparation soit évidente, et qu'elle le soit non pas par un acte matériel isolé mais par plusieurs qui permettent d'établir une concordance.

L'on peut mentionner également la décision d'autoriser, pour les mineurs étrangers non accompagnés, l'examen radiologique osseux aux fins de vérifier leur âge, alors même que l'article du Code civil qui l'autorise reconnaît que les conclusions ne peuvent suffire à prouver

la minorité. Dans sa décision 2018-768 du 21 mars 2019 QPC, le Conseil reconnaît que cet examen est entaché par des marges d'erreur significatives. Il indique donc que ce ne peut être l'unique fondement d'un refus et que, en cas de doute, les autorités publiques doivent accepter l'enfant en tant que mineur dans leur service. La décision est apparemment raisonnable. Elle fait toutefois penser aux condamnations que prononçait, il y a bien longtemps, les juges de l'Inquisition : un quart de preuve ne suffit pas, certes. Mais un quart de preuve ajouté à un autre quart de preuve puis à une demi-preuve, on arrive à une preuve entière. Le mineur se présente sans papiers, c'est le premier quart de preuve. Il ne convainc pas la personne qui mène son entretien d'évaluation, qui évoquera un regard fuyant ou une attitude « trop adulte », c'est le deuxième quart ; et l'examen osseux, même s'il n'est pas fiable, apporte la moitié de preuve qui complète le tout. Dans ces dossiers, tout est douteux, même l'entretien mené par une personne pas toujours bienveillante. Faire subir à une personne vulnérable un examen non fiable qui va contribuer (même partiellement) à ce que lui soit refusé un droit essentiel, le Conseil a décidé que c'était conforme à la Constitution.

En définitive, le Conseil reste tolérant aux atteintes aux libertés lorsqu'il s'agit de terrorisme ou d'ordre public, dès lors qu'elles sont encadrées, même formellement, ou expliquées (ce qui ne veut pas dire justifiées) par les nécessités publiques. Il suffit au législateur de laisser une porte ouverte en considération de la situation de fait pour que le juge constitutionnel s'en satisfasse : des altérations évidentes aux droits sont possibles si le Conseil peut présumer qu'elles seront appliquées avec discernement. Mais dans la vraie vie, il vaut mieux interdire les mauvaises pratiques que les permettre à des conditions qui risquent fort de n'être pas remplies. Défendre les libertés, ce n'est pas simplement accepter quelques garde-fous formels qui ne valent que sur le papier.

De même, le Conseil accepte la diffusion dans le droit ordinaire des dispositifs adoptés dans les états d'urgence dès lors qu'ils sont adoucis. Il a validé<sup>3</sup>, lors de réponses à plusieurs QPC, la loi du 30 octobre 2017 mettant fin à l'état d'urgence mais transposant dans le droit ordinaire, avec des atténuations, les dispositions de l'état d'urgence et prévoyant des assignations à résidence et des perquisitions « administratives ». La loi inscrit ainsi dans le droit ordinaire des dispositions qui, sur le fondement de soupçons flous, permettent de priver une personne de son entière liberté d'aller et venir : les mesures visent une personne pour laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser (donc on suppose) que son comportement (ses agissements, ses propos, sa manière de vivre ?) constitue une menace (où sont les faits ?) d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes » (en gras les justifications floues ou subjectives). La délinquance est désormais présumée mais, comme il n'existe pas de preuves ni d'actes, la « vraie » justice ne peut être saisie et la mesure d'assignation à domicile par décision administrative est autorisée. Le Conseil ne fait pas prévaloir l'atteinte aux libertés mais l'équilibre entre prévention des risques à l'ordre public et respect des libertés, ce qui serait compréhensible si la première nécessité ne l'emportait pas en pratique sur la seconde.

---

<sup>3</sup> A une nuance près : le juge, saisi au sujet d'une « interdiction de fréquenter » une autre personne « suspecte », devra statuer plus rapidement qu'il n'était prévu dans la loi et se prononcer sur la reconduction de la mesure.

## Le cas particulier de la presse : l'importance de la notion

- La presse reçoit des aides publiques, notamment au titre des tarifs postaux et des aides fiscales, qui sont soumises à conditions : les publications périodiques ayant un lien avec l'actualité doivent présenter un contenu original ayant fait l'objet d'un traitement journalistique (recherche et vérifications des informations) ; elles doivent avoir un caractère d'intérêt général, et servir à l'instruction, l'éducation, l'information ou la récréation du public. Dans ce cadre, un service privé (la diffusion de l'information sous forme de journaux, de sites ou de chaînes privées) peut relever de l'intérêt général.
- La presse est libre, c'est-à-dire non soumise à autorisation préalable. Elle doit cependant répondre à des obligations légales définies par la loi du 29 juillet 1991 qui proscrie certains contenus (injures, diffamation, atteinte à la vie privée...) et oblige les journaux à se doter d'un directeur de la publication.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est, à de nombreuses reprises, prononcé sur la liberté de la presse et ses limites.

La Cour s'est ainsi prononcée (CEDH, gr. ch., 10 nov. 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c/ France*, n° 40454/07) sur le cas d'un article de presse relatant une opération financière contestée qui s'était déroulée sur fond d'une relation extra-conjugale. Malgré la plainte des personnes citées pour atteinte à la vie privée, la CEDH et la Cour de cassation ont fait prévaloir l'intérêt général de l'article : « L'évocation des liens personnels unissant les protagonistes de l'opération de rachat de la société se trouve justifiée par la nécessaire information du public au sujet des motivations et comportements de dirigeants de sociétés commerciales impliquées dans une affaire financière ayant abouti à la spoliation de l'épargne publique et paraissant en contradiction avec la loi. Par conséquent, la publication litigieuse prise dans son ensemble et au regard du contexte dans lequel elle s'inscrivait, se rapportait à une question d'intérêt général ».

- Cependant, s'agissant du droit de la presse à connaître et à divulguer certaines informations qui peuvent relever de l'intérêt général, deux textes de loi y mettent des obstacles, de manière sans doute critiquable.

Le premier est la loi du 30 juillet 2018 sur le secret des affaires qui définit très largement celui-ci comme ce que le détenteur juge secret et qui est protégé pour sa valeur commerciale (L151-1 du Code de commerce). Certes, en vertu de l'article L151-8 du même code, un tel secret n'est opposable ni à la presse ni aux lanceurs d'alerte (s'ils entendent dénoncer une faute ou un comportement répréhensible) mais ce caractère inopposable ne vaut que dans le cadre d'une instance relative à une atteinte au secret des affaires, c'est-à-dire après dépôt de plainte.

Cette disposition rend beaucoup plus difficile la recherche d'information par les journalistes : c'est pour protéger le secret des affaires que l'ANSES (agence nationale de sécurité sanitaire) a refusé, après l'adoption de la loi, de communiquer certains renseignements sur un médicament (le Levothyrox) à l'avocat de malades qui s'en plaignaient, avant que soit reconnue la légitimité de cette demande. C'est aussi en invoquant cette disposition que la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) a refusé à un consortium de presse,

dont le journal *Le Monde*, qui enquêtait sur le laxisme de l'attribution des certifications officielles, communication de la liste des implants médicaux certifiés par l'administration et de ceux qui ne l'avaient pas été. En l'occurrence, le Conseil d'État a tranché en 2022 (4 ans après) : dès lors que des produits susceptibles d'être défectueux sont mis sur le marché, le secret des affaires n'est plus opposable et le droit d'informer prime, décision qui a fait progresser la transparence. En revanche, l'intérêt public d'une divulgation des informations n'est pas reconnu s'agissant des produits non homologués. Celle-ci aurait pourtant permis de vérifier la bonne application des critères de l'homologation.

La loi du 30 juillet 2018 a donc freiné la transparence des informations que le consommateur ou le citoyen sont en droit de connaître. Dans une société où la méfiance et le soupçon se répandent sur les décisions des administrations publiques comme sur les produits des entreprises, c'est un mauvais signe. Mieux vaudrait assumer fermement que les investigations de presse sur des pratiques frauduleuses ou laxistes des entreprises relèvent de l'intérêt public et que le secret des affaires doit alors s'effacer pleinement.

Le second texte est la loi du 4 janvier 1010 relative à la protection du secret des sources des journalistes, qui modifie la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. La loi dispose : « Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources ».

Or, la loi a eu comme conséquence quelque peu paradoxale que, après certains reportages sur des opérations que les pouvoirs publics avaient couvertes par le secret défense, des journalistes ont fait l'objet de gardes à vue pour avoir porté atteinte à un secret d'intérêt public. Or, l'on sait que le secret défense sert à protéger des intérêts légitimes du pays mais aussi, parfois, à empêcher toute information sur des opérations menées en dehors du droit ou pour des raisons d'opportunité politique et qui ne devraient pas en relever.

### **Urbanisme, environnement et agriculture : l'intérêt général, une utilisation parfois déviante**

- Le Code de l'urbanisme prévoit, depuis la loi du 7 janvier 1983, que des projets puissent être qualifiés de « Projet d'intérêt général » (PIG) par les autorités de l'État, qui peut également qualifier une opération d'urbanisme « d'Opération d'intérêt national » (OIN). De telles qualifications permettent alors à l'État d'imposer la réalisation de ses projets aux collectivités territoriales pourtant compétentes sur les documents d'urbanisme, sous le contrôle du juge toutefois, qui doit vérifier, s'il est saisi, que le projet relève bien d'un intérêt public.

Les deux qualifications PIG et OIN, sont toutefois différentes : les PIG, qualification attribué au niveau national ou local par une autorité de l'État, sont destinés, selon la loi, à répondre à certains objectifs d'utilité publique définis très largement (équipement, fonctionnement d'un service public, logement de personnes défavorisées, protection du patrimoine, préservation de ressources naturelles...), que le projet relève d'une autorité ayant la compétence d'exproprier, soit inscrite dans les documents d'urbanisme ou encore résulte de la mise en œuvre d'une directive d'aménagement. Il s'agit souvent d'opérations qui n'ont rien d'exceptionnel (par exemple, déviation d'une route nationale), parfois d'opérations plus larges (Parc Eurodisney). La qualification de PIG ne donne pas d'autre droit à l'État que

d'imposer aux collectivités l'insertion du projet dans leurs propres plans d'urbanisme. Les OIN ont une portée plus large : il s'agit d'opérations d'envergure (construction d'équipements pour les jeux olympiques par exemple), définies par décret en Conseil d'État. La qualification d'OIN permet de déroger au droit commun, par exemple de construire sur un territoire non urbanisé. Dans le périmètre d'une OIN, l'État se substitue aux collectivités.

L'on comprend la nécessité de ces dispositions. Pour autant, la reconnaissance de telles qualifications est révélatrice de la volonté de hiérarchiser l'intérêt général, l'État imposant ses projets au nom d'un intérêt général « supérieur ». Le Conseil constitutionnel, saisi par QPC d'une disposition figurant alors dans le Code de l'urbanisme qui confiait à un décret le soin de préciser la nature des PIG, a jugé (Décision 2010-95 QPC), dans son inimitable style tautologique, que, puisqu'il appartenait à la loi, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de définir les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités publiques et du droit de propriété, la loi qui les limitait ne les violait pas et qu'elle pouvait renvoyer à un décret le soin de préciser ses conditions d'application.

Dans ce cadre, l'État s'est octroyé quelques avantages : la loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement permet, pour la réalisation d'un projet prévu dans le cadre d'une OIN portant atteinte à l'environnement, de remplacer l'enquête publique par une participation du public par voie électronique, procédure plus légère qui, de plus, ne prévoit pas l'intervention commissaire-enquêteur qui synthétise les avis.

- Par ailleurs, le Code de l'environnement (article L411-1) interdit que des opérations d'aménagement ou de construction d'infrastructures conduisent à la destruction d'espèces protégées. Cependant, l'article L411-2 prévoit que des dérogations à ce principe peuvent être admises, à des conditions précises : s'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante, si les populations protégées concernées ne subissent pas de nuisances et peuvent rester dans un état de conservation favorable, enfin si l'exception découle de « raisons impératives d'intérêt public majeur » (RIIPM), parmi lesquelles sont citées la santé et la sécurité publiques, d'autres raisons sociales ou économiques ou des motifs qui emporteraient des conséquences au final bénéfiques pour l'environnement.

Or, s'agissant des OIN, la loi du 9 avril 2024 prévoit que la déclaration d'utilité publique d'un projet prévu par une OIN peut lui reconnaître le caractère de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) si sa réalisation nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation « espèces protégées ». Inscrire dans la loi que la DUP d'une opération peut comporter une RIIPM, c'est permettre à celle-ci de remplir d'office une des conditions permettant de déroger à la protection de certaines espèces en danger.

- Deux lois sont ensuite allées dans le même sens, qui consiste à instituer une « présomption de RIIPM » pour certaines opérations, la loi du 10 mars 2023 sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables et la loi du 23 octobre 2023 sur l'industrie verte.

La première institue une présomption de RIIPM pour des projets de production d'énergies renouvelables dès lors qu'ils répondent à certaines conditions, notamment de puissance de production.

La deuxième va plus loin : elle édicte que certains projets industriels qui revêtent, compte tenu de leur objet et de leur envergure (en termes d'investissements et d'emploi), une importance particulière pour la transition écologique ou la souveraineté nationale peuvent être qualifiés par décret « d'intérêt national majeur ». La loi prévoit que ces projets d'un nouveau type bénéficient de procédures accélérées, simplifiées et dérogatoires : accélération des autorisations et de la consultation du public, mise en compatibilité plus rapide des documents d'urbanisme, délivrance du permis de construire par l'État, possibilité, dans le décret qui les qualifie comme tels, d'être reconnus comme bénéficiant d'une « raison impérative d'intérêt public majeur ».

- La qualification de « raison impérative d'intérêt public majeur » a même été attribuée à un projet contesté pour contrer une décision de justice.

Le projet d'autoroute A 69, dont l'arrêté d'autorisation des travaux a été annulé par le Tribunal administratif parce qu'il reposait sur une dérogation à la protection des espèces qui ne répondait pas aux « raisons impératives d'intérêt public majeur » exigées par l'article L411-2 cité ci-dessus, a fait l'objet au Parlement, avec le soutien du gouvernement, d'une proposition de loi de validation qui, sans attendre les résultats de l'appel en cours contre le jugement, reconnaît d'office que la réalisation de l'autoroute représente une « raison impérative d'intérêt public majeur » sans avoir à la démontrer.

Certes, cette loi de validation qui sera soumise au vote définitif du Parlement à l'automne 2025, peut être invalidée par le Conseil constitutionnel, si du moins celui-ci confirme sa jurisprudence (décision du 22 juillet 1980) par laquelle seul un motif d'intérêt général peut justifier une loi de validation, motif qui, en l'occurrence, semble absent ou du moins, fortement discuté. Pour autant rien n'est certain : dès lors que le Conseil considère qu'il est d'intérêt public de protéger certains projets des aléas de la contestation, tout est possible. Pour autant, si une telle loi de régularisation était promulguée, cela signifierait que, dès lors que l'État et les principaux élus concernés portent un projet, celui-ci doit s'imposer, sans s'appuyer sur des justifications de fond et malgré une décision de justice contraire.

- Enfin, la qualification d'intérêt public majeur s'est étendue à des objectifs définis dans le domaine de l'agriculture.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi 2025-260 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture édicte : « La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation. Ils constituent un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique ». La loi étend ainsi à tout un secteur économique la qualification « d'intérêt général majeur », avec la volonté sous-jacente que soient accordées plus aisément, de ce fait, des dérogations aux règles de protection de l'environnement lors de la construction d'équipements agricoles.

Par la suite, la loi Duplomb du 7 août 2025 a attribué aux retenues d'eau agricoles le label d'Intérêt général majeur et les a fait bénéficier d'office d'une présomption de RIIPM (raison impérative d'intérêt public majeur), alors même qu'il existe un consensus scientifique pour juger que de tels équipements présentent des dangers pour l'environnement.

- En définitive, le choix du législateur est désormais d'accoler l'étiquette « intérêt général majeur » à des projets ou à des choix qu'il sait contestés.

Il est aussi d'inverser les procédures et de mettre en avant une raison impérative d'intérêt public majeur non pas au moment où une dérogation au sens de l'article 411-2 du Code de l'environnement est accordée mais en amont, de manière automatique parfois, dès la décision prise sur la réalisation du projet, afin de protéger le projet de contentieux à venir qui pourraient invoquer que la dérogation ensuite attribuée à l'obligation de ne pas détruire des espèces protégées n'est pas fondée.

Dans ce cadre, la loi sur l'industrie verte comme les lois suivantes prévoient que la reconnaissance d'une RIIPM ne peut être contestée que par contestation du décret de création de l'opération et non pas au moment où la dérogation prévue au titre de l'article L411-2 est effectivement accordée. La contestation du RIIPM en est rendue bien plus difficile : au moment de la décision de lancer le projet, les études ne sont pas suffisamment avancées pour que l'on puisse démontrer que le projet va détruire des espèces protégées. Ensuite, le délai de 2 mois permettant de contester un texte est expiré.

- Le Conseil constitutionnel, saisi de la décision de qualifier le projet d'une mine de lithium dans l'Allier de projet d'intérêt national majeur, s'est prononcé sur la disposition de la loi permettant d'accorder a priori à tout projet d'intérêt national majeur la reconnaissance d'une « raison impérative d'intérêt public majeur ».

Il l'a validée (décision 2024-1126 du 5 mars 2025). Il a également validé la disposition qui ne permet de contester la reconnaissance de cette « raison impérative » qu'en attaquant le texte qui crée l'opération elle-même. Le Conseil a considéré que lever les incertitudes juridiques sur une opération importante relevait de l'intérêt général, ce qui est surprenant dès lors que la disposition qui « allège les incertitudes » vise en réalité à rendre plus difficile la vérification de la conformité à la loi de l'opération. Pour autant, le Conseil rappelle que l'administration a la possibilité d'abroger un décret devenu illégal et qu'il est donc possible à des requérants de faire une demande en ce sens s'il s'avérait que la reconnaissance de RIIPM n'est pas méritée. Selon le Conseil, le texte ne méconnaît donc pas le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : personne ne peut cependant contester qu'il rend ce recours plus difficile et plus incertain.

De même, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions de la loi Duplomb conférant aux retenues d'eau agricole la qualification d'intérêt général majeur. Il souligne d'abord que préserver la production agricole dans des zones déficitaires en eau est un motif d'intérêt général, affirmation en elle-même discutable, la production agricole ne pouvant pas être encouragée à n'importe quel prix et sans conditions. Néanmoins, il ne permet pas le pompage d'eaux souterraines et surtout note, de manière plus claire que dans la précédente décision, que la présomption de RIIPM ne peut avoir de caractère irréfragable faisant obstacle à la contestation de ces qualifications. Il rappelle enfin, que pour obtenir la dérogation définie par l'article L411-2 du Code de l'environnement, deux autres conditions doivent s'ajouter à la RIIPM.

Pour autant, le Conseil refuse de voir (ou en tout cas de reconnaître) que l'attribution a priori du RIIPM, à un stade où le projet n'est pas étudié, est une manœuvre politique destinée à contourner la loi.

S'agissant du droit de l'urbanisme et de l'environnement, le pouvoir politique instrumentalise la notion d'intérêt général pour favoriser et accélérer ses projets, en rendant plus difficiles les contrôles qui pourraient s'exercer pour vérifier que les projets qualifiés comme tels le méritent effectivement. S'agissant de l'agriculture, le pouvoir politique veut protéger les agriculteurs des contentieux. L'intérêt général n'est plus alors une notion partagée qui se situerait au-delà des choix partisans.

### **Réflexions sur la notion d'intérêt général, son utilité, les moyens de la « relégitimer ».**

- Un article du juriste Didier Truchet sur l'intérêt général (revue Legicom, n° 58, 2017) contre certaines des critiques que l'on serait tenté d'opposer à la notion, à laquelle on reproche parfois son caractère trop général, son imprécision conceptuelle, sa plasticité : il est vain, selon lui, sauf à tomber dans une abstraction inutile, de donner une définition d'une notion qui est fonctionnelle et non pas conceptuelle, même si elle gagnerait peut-être à être présentée comme « intérêt du public ».

Pour autant, reconnaissons que le caractère très général de la notion présente des inconvénients : il ne rend pas aisé son appropriation par le tout-venant non juriste. Ainsi, dans le droit de la fonction publique, le devoir d'obéissance au supérieur hiérarchique n'est pas aveugle. Selon l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983, le fonctionnaire 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. Il faut aussi qu'il nuise gravement à l'intérêt public. Pour le fonctionnaire, la possibilité de désobéir implique donc une appréciation de la situation, appréciation qui n'est pas facile.

D. Truchet juge vain également de dresser la liste des domaines dans lesquels s'applique l'intérêt général. Selon lui, cette notion doit toujours s'appliquer au cas par cas, en prenant en compte les arguments qui plaident en faveur ou en défaveur de sa prise en compte. Là encore, la remarque semble de bon sens : mais le juge a alors une marge d'appréciation sans doute excessive, surtout lorsqu'il explique insuffisamment sa décision.

D. Truchet reconnaît en tout cas que « l'intérêt général » ne peut plus être « asséné » et doit obéir à une démonstration, impératif dont, dès avant l'intervention du juge, les décideurs devraient bien se préoccuper.

L'on pourrait conclure de cet article que le juge lui-même, au lieu de fréquemment faire prévaloir l'ordre public sur les autres considérations d'intérêt général et, dans certains cas, de ne protéger les libertés publiques qu'en cas d'atteinte manifeste ou disproportionnée, devrait davantage peser les avantages et inconvénients de la prévalence des intérêts de l'État sur les libertés individuelles et, surtout, mieux argumenter et expliquer ses décisions. Il devrait aussi sanctionner les détournements de procédure des pouvoirs publics et imposer que celle-ci

mette en œuvre, activement, des principes d'action inscrits dans les textes (notamment le principe de précaution). S'agissant du Conseil constitutionnel, le mode de désignation de ses membres amplifie certaines suspicions : mieux vaudrait qu'il soit composé de professionnels du droit et non pas de personnalités politiques ou de proches collaborateurs du pouvoir.

- En outre, la notion d'intérêt général est moins bien acceptée aujourd'hui dès lors que, dans la vie politique, l'État est parfois soupçonné de favoriser des intérêts particuliers dans ses décisions, tout en se réclamant de l'intérêt général. L'État n'a pas été irréprochable, voire carrément fautif, dans la gestion de certaines crises sanitaires où il s'est compromis avec des intérêts illégitimes, sang contaminé, amiante, chlordécone, ou bien lorsqu'il s'est abstenu d'ouvrir une instruction dans certaines affaires judiciaires de financement de partis politiques ou lorsqu'il a autorisé des pratiques qui affectent gravement l'environnement : il est ainsi accusé aujourd'hui, en ne luttant pas contre l'emploi des pesticides, de céder au « lobby agricole » des grands exploitants. La force de la notion d'intérêt général, qui implique l'exemplarité, en est affectée.

Il en est de même si l'État ne respecte pas, dans certaines de ses pratiques, l'équilibre entre l'intérêt général et l'atteinte aux libertés fondamentales, lieux de détention, contrôles policiers, gestion excessivement violente des manifestations. Dans ce cadre, il faudrait être certain d'une part que les autorités de l'État contrôlent leurs propres agents (il semble que parfois les hiérarchies soient inversées, le ministre refusant de sanctionner des abus policiers pour ne pas mécontenter certains fonctionnaires), voire applique la loi ou son esprit : le droit opposable au logement n'est pas appliqué, les contrôles au faciès sont tolérés, les lois de protection de la biodiversité sont appliquées avec mollesse, trop pour empêcher sa disparition. De plus, comment l'opinion publique perçoit-elle aujourd'hui l'intérêt général quand il est invoqué par des ministres qui sont par ailleurs mis en examen pour des affaires graves de corruption ? Ou quand le service public de la justice, au nom duquel s'appliquent des lois répressives, se délite ?

- De même, le Conseil d'État 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, surtout quand elles sont adoptées (c'est le cas dans l'Union européenne) avec une logique de troc, un chef d'État cédant sur un point pour protéger une alliance dans un autre cas.

- L'on oppose traditionnellement une conception anglo-saxonne « utilitariste » de l'intérêt général, qui serait le rapprochement le plus harmonieux possible des intérêts particuliers, et une conception volontariste, plus rigide, selon laquelle l'intérêt général entre en conflit avec les intérêts particuliers et doit s'imposer à eux. 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. Depuis quelques années, cette conception a toutefois évolué : comme le dit le Conseil d'État dans son étude de 1999 sur l'intérêt général, 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'État qui met en ordre, de l'extérieur, la société civile laisse place à un rôle nouveau où

l'État arbitre entre les intérêts, en organisant des consultations ou en contractualisant avec des intérêts privés sur le fondement de compromis.

Une telle évolution n'est toutefois pas sans risques : à Bruxelles, les lobbies sont ainsi répertoriés et avertis des projets. Or, 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 intérêts financiers des entreprises, au point de négliger l'intérêt général. En France, où les règles appliquées aux lobbies sont souples et les pratiques très tolérantes, la voie est étroite : le décideur ne peut se contenter de prêter attention aux seuls intérêts économiques, mais doit entendre également les scientifiques, les acteurs sociaux, voire la population elle-même. La place des avis scientifiques dans la décision politique devrait ainsi être mieux organisée.

C'est en ce sens que plaidait le politiste Jacques Chevalier, quand il évoquait en 2013, dans l'article « Intérêt général » d'un dictionnaire, la « crise de l'intérêt général » : l'État ne peut plus être, par principe et de manière indiscutée, le seul dépositaire de l'intérêt général. L'intérêt général ne peut se « refonder » que si le débat s'ouvre, en direction de la société et des acteurs sociaux. Ceux-ci sont rarement reconnus comme les défenseurs de l'intérêt général : les organisations non gouvernementales peuvent l'être, comme l'a montré la reconnaissance de leur intérêt à agir contre l'État dans l'affaire « Commune de Grande-Synthe et associations de défense de l'environnement » du 19 novembre 2020. La presse, quand elle remplit son devoir d'information, l'est aussi. Les syndicats quant à eux ne représentent que l'intérêt collectif de leurs membres et ne sont pas reconnus comme défenseurs de l'intérêt général, alors qu'en pratique, ils jouent souvent ce rôle. Or, au-delà de la nécessité d'imposer aux pratiques politiques une morale publique plus exigeante, c'est le rapprochement entre acteurs publics, citoyens et ONG qui peut relégitimer la notion d'intérêt général. L'on est alors renvoyé à la question, non résolue, de l'organisation de cette association des citoyens aux décisions et de l'acceptation de changements institutionnels allant en ce sens. Cet horizon semble, aujourd'hui, très lointain. La crise de l'intérêt général risque fort de perdurer un bon moment.

Comme toute finalité fondamentale, l'intérêt général ne se reconnaît pas toujours aisément et, appliqué à des cas d'espèce, peut souvent donner lieu à débat. Encore faut-il que celui-ci soit admis et puisse s'ouvrir. La loi n'est bien évidemment pas l'expression de la volonté générale mais, si elle est adoptée loyalement, après un débat libre et argumenté, et si elle établit un compromis admissible entre d'une part les droits et libertés collectifs et les obligations de la puissance publique et, d'autre part, les projets politiques, elle sera acceptée comme telle. Si elle n'y parvient pas, elle restera illégitime. En prêtant une oreille trop complaisante aux lobbies, en se réclamant de l'intérêt général quand ils défendent les intérêts d'un clan politique, en attribuant une présomption d'intérêt général à des projets nocifs à l'environnement, la puissance publique manque à protéger l'intérêt général, qui ne peut se confondre avec l'intérêt de l'État. Il est temps que les décisions en ce domaine soient mieux partagées.