Document n°1

Réflexions sur l'intérêt général – Conseil d’Etat, Rapport public 1999, extraits

L’intérêt général se situe, depuis plus de deux cents ans, au coeur de la pensée politique et juridique française, en tant que finalité ultime de l’action publique. Il occupe une place centrale dans la construction du droit public par le Conseil d’État. Cette notion, qui donne aujourd’hui lieu à de multiples interrogations, est-elle toujours d’actualité ? En cette année du bicentenaire du Conseil d’État, il nous a paru tout naturel de consacrer nos réflexions à ce thème et à sa modernité.

L'intérêt général : une notion centrale de la pensée politique et du système juridique français

L'intérêt général, au coeur de la pensée politique française

L'intérêt général a été regardé à bon droit comme la pierre angulaire de l'action publique, dont il détermine la finalité et fonde la légitimité. Le rapport analyse, dans sa première partie, les conditions dans lesquelles cette notion a été progressivement formulée, comment elle a donné naissance à deux conceptions divergentes de l'intérêt général et comment ces conceptions retentissent sur les diverses approches de l'Etat et du droit.

En fait, ce n'est qu'au XVIIIème siècle que l'idée d'intérêt général a progressivement supplanté la notion de bien commun, aux fortes connotations morales et religieuses, qui jusque-là constituait la fin ultime de la vie sociale. Depuis lors, deux conceptions de l'intérêt général s'affrontent. L'une, d'inspiration utilitariste, ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, laquelle se déduit spontanément de la recherche de leur utilité par les agents économiques. Cette approche, non seulement laisse peu de place à l'arbitrage de la puissance publique, mais traduit une méfiance de principe envers l'Etat. L'autre conception, d'essence volontariste, ne se satisfait pas d'une conjonction provisoire et aléatoire d'intérêts économiques, incapable à ses yeux de fonder durablement une société. L'intérêt général, qui exige le dépassement des intérêts particuliers, est d'abord, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'Etat la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par delà leurs intérêts particuliers.

Le débat entre les deux conceptions, l'une utilitariste, l'autre volontariste, n'a guère perdu de son actualité et de sa pertinence. Il illustre, au fond, le clivage qui sépare deux visions de la démocratie : d'un côté, celle d'une démocratie de l'individu, qui tend à réduire l'espace public à la garantie de la coexistence entre les intérêts distincts, et parfois conflictuels, des diverses composantes de la société ; de l'autre, une conception plus proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique.

Nul doute que la tradition française, telle qu'elle s'exprime dans la législation et la jurisprudence, a clairement pris le parti de promouvoir un intérêt général qui aille au-delà d'un simple arbitrage entre intérêts particuliers. Elle s'inscrit, sans conteste, dans la filiation volontariste de l'intérêt général.

L'intérêt général, clef de voûte du droit public français

Cette conception volontariste de la démocratie a ainsi profondément marqué l'ensemble de notre système juridique et institutionnel. En vertu des principes qu'elle a inspiré, il revient à la loi, expression de la volonté générale, de définir l'intérêt général, au nom duquel les services de l'Etat, sous le contrôle du juge, édictent les normes réglementaires, prennent les décisions individuelles et gèrent les services publics. Le juge administratif a été tout naturellement amené à jouer un rôle central de garant de l'intérêt général et à accompagner les évolutions d'une notion dont le contenu est éminemment mouvant. Dès lors, le rapport, dans sa deuxième partie, souligne que l'idée d'intérêt général se trouve non seulement à la base des grandes constructions jurisprudentielles publiques, mais au fondement de nombreuses constructions législatives spécifiques, qui confirment l'attribution, au profit de l'administration, d'importantes prérogatives de puissance publique.

On sait la part prise par le juge administratif à l'élaboration et l'individualisation du droit public, dont il a contribué à définir les notions fondamentales. L'intérêt général irrigue largement ce droit prétorien, soit comme source directe en contribuant la définition de certaines notions, soit de façon plus diffuse, que l'on peut deviner derrière les différents régimes de droit public. Les grandes notions clés du droit public, que sont le service public, le domaine public, l'ouvrage public et le travail public ont un point commun : elles ne peuvent être définies que par référence à la notion première de l'intérêt général et trouvent en elles leur raison d'être. Même quand elle ne s'exprime pas directement, la notion d'intérêt général se dessine comme en filigrane au coeur des théories fondatrices du régime spécifique du droit public, à commencer par celle des actes administratifs unilatéraux et celle de la responsabilité publique.

Parallèlement, se développent, dans le champ du droit public, des régimes législatifs et réglementaires qui font eux aussi une place non négligeable à l'intérêt général. Présente ainsi, explicitement ou non, dans nombre de textes de droit public, notamment en matière d'expropriation ou d'urbanisme, la notion d'intérêt général, - remplacée le cas échéant par des notions approchantes comme celle d'utilité publique - apparaît comme la condition de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics. Une fois cette condition satisfaite, elle leur fournit les moyens spécifiques de leur intervention en fondant les principales prérogatives de puissance publique. Une tendance nouvelle s'exprime en outre dans toute une série de textes intervenus récemment en matière de protection de l'environnement ou d'aménagement du territoire. S'inscrivant clairement dans la conception volontariste de l'intérêt général, la démarche du législateur reflète sa volonté de se réapproprier la définition de l'intérêt général, laquelle, selon la théorie de Rousseau relève bien de sa compétence propre. En disant ce qu'est l'intérêt général, le législateur se fait dépositaire de cet intérêt et revendique pour lui-même ce retour aux sources de la légitimité démocratique.

Toutefois la notion d'intérêt général n'est pas seulement à la base de ces grandes notions de droit public qui confèrent à l'autorité publique des prérogatives exorbitantes du droit commun. La découverte par le juge d'une finalité d'intérêt général peut aussi justifier, sous certaines conditions, qu'il soit dérogé à certains principes fondamentaux. C'est précisément à la conciliation entre le respect de ces principes et la finalité de l'intérêt général que doit procéder le juge. Ainsi que l'analyse le rapport, l'une des fonctions les plus importantes de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence administrative est de limiter, au nom des finalités supérieures qu'elle représente, l'exercice de certains droits et libertés individuelles, au nombre desquels on peut ranger notamment le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, ainsi que certains principes fondamentaux, tels celui d'égalité et celui de sécurité juridique. De la confrontation de ces principes avec la notion d'intérêt général ne naît pas une opposition stérile et statique, mais bien plutôt un ensemble de constructions juridiques fécondes, que le rapport analyse de façon détaillée, et qui sont à l'origine de branches entières du droit public. Il convient à ce stade de souligner que si cette tâche incombe, pour l'essentiel, au juge administratif, un rôle d'orientation revient au Conseil constitutionnel, qui fait une place importante à la notion d'intérêt général dans sa jurisprudence.

L'intérêt général : une notion contestée, qui conserve sa pertinence

Une notion contestée

C'est, pour l'essentiel, la vision volontariste de l'idée d'intérêt général qui est aujourd'hui en question. Elle fait l'objet de multiples contestations, au point qu'on a pu même parler d'une crise de cette notion. La critique marxiste avait déjà fait valoir que l'intérêt général n'était en réalité que l'intérêt des classes sociales qui avaient conquis le pouvoir au sein de l'Etat. La pensée libérale contemporaine n'est pas moins sévère à l'égard d'une représentation de l'intérêt général entendu comme l'intérêt de la société, distinct des intérêts de ses membres. Elle met l'accent sur les risques politiques que fait courir un tel projet à la société civile et aux libertés individuelles. Ces critiques ne pouvaient manquer d'entraîner un recul de la croyance dans l'intérêt général, à un moment où précisément les progrès de la démocratie s'accompagnent d'une valorisation des comportements individualistes, qui induisent ainsi que l'avait déjà noté Tocqueville, un repli des individus sur leurs intérêts propres et une désaffection profonde pour la défense des idéaux collectifs. Le phénomène s'est trouvé aggravé par la mise en cause de la légitimité de l'Etat, ainsi que de sa capacité à faire prévaloir un véritable intérêt général.

La conception volontariste de l'intérêt général est ainsi fragilisée par la contestation de l'Etat qui incarne cette valeur et a du mal à adapter tant ses missions que son mode de fonctionnement aux transformations de la société. L'idée d'un Etat conçu comme principe éminent, tout entier tendu vers l'unité de la volonté collective, garant de l'intérêt général face à la diversité des intérêts de la société civile, est en outre contrebattue par l'évolution générale des démocraties contemporaines, qui tend à promouvoir la multiplicité des identités et la pluralité des intérêts, aux dépens du primat des valeurs communes. Les ressorts de la politique moderne font plus de place aux intérêts de l'individu qu'à ceux de la société. Or, seule la référence à des buts d'intérêt général peut légitimer, aux yeux du citoyen, l'utilisation par l'appareil de l'Etat de moyens dérogatoires au droit commun, en vue précisément de faire prévaloir cet intérêt commun sur les intérêts particuliers. Pour toutes ces raisons, l'Etat ne réussit plus à susciter l'adhésion des citoyens. On lui dénie même le monopole de formulation du bien public. Tandis que la croyance en l'intérêt général se trouve ainsi ébranlée, de profondes mutations que le rapport analyse dans sa troisième partie affectent tant les modes de formulation de l'intérêt général que les méthodes qui concourent à sa mise en oeuvre.

Cet affaiblissement de la légitimité de l'Etat est particulièrement sensible dans la sphère de l'économie. De fait, c'est à partir de l'analyse économique qu'ont été conçues les théories qui voient dans l'utilité collective la somme des utilités particulières et dans l'intérêt général le produit de la rencontre entre intérêts particuliers. Le libéralisme contemporain donne une nouvelle formulation à la vision utilitariste, développée au XVIIIème siècle, selon laquelle l'intérêt général peut résulter de la liberté qui est laissée à chacun de mobiliser ses initiatives et de donner libre cours à ses capacités créatrices. En conférant une place centrale à l'ouverture des marchés et au principe de libre concurrence, la construction européenne a fait sienne, pour l'essentiel, cette démarche libérale, selon laquelle le marché, loin d'être antagoniste de l'intérêt général, peut activement y contribuer, notamment en permettant d'obtenir le prix le plus compétitif pour une meilleure qualité de service.

Une conception de l'intérêt général qui conserve la pertinence

Le paradigme français, qui privilégie un intérêt général allant au-delà de la somme des intérêts particuliers, est-il pour autant condamné ?

L'expérience quotidienne montre que les intérêts particuliers sont le plus souvent conflictuels et que l'harmonie préétablie des intérêts ne relève que du voeu pieux. Les théoriciens de la pensée libérale ne considèrent d'ailleurs pas que le marché ait réponse à tout et constitue la seule voie vers l'intérêt général. Une coalition d'intérêts singuliers, qui privilégie le plus souvent les impératifs du court terme, ne permet pas, de façon spontanée, de dégager en même temps l'optimum économique et l'optimum social. S'il se limitait à la simple conjugaison des intérêts particuliers, l'intérêt général ne serait, le plus souvent, que l'expression des intérêts les plus puissants, le souci de la liberté l'emportant sur celui de l'égalité. Sous peine de déboucher sur une impasse, la démocratie de l'individu est ainsi conduite à redécouvrir la nécessité d'un intérêt général intégrant les intérêts particuliers. Ce processus implique une médiation de l'Etat, seul capable, non seulement de réaliser, lorsque c'est nécessaire, la synthèse entre les intérêts qui s'expriment au sein de la société civile, mais de contribuer à dépasser les égoïsmes catégoriels et à prendre en compte les intérêts des générations futures. Seul un intérêt général ainsi conçu est en effet susceptible d'apporter à la gestion de la chose publique la cohérence propre à maintenir, et si possible renforcer, le lien social.

Un débat qui s'oriente vers une approche plus pragmatique

Dès lors, s'il est vrai que le débat sur la nature et le contenu de l'intérêt général n'est pas près d'être clos, peut-être convient-il de tenter de sortir de l'affrontement ancien entre les philosophies qui valorisent la société civile et les droits individuels et celles qui confèrent un rôle central aux objectifs communs et à l'Etat qui les formule. Au demeurant, le débat semble s'orienter vers une discussion, désormais plus pragmatique, sur le périmètre des missions de l'Etat, sur les moyens de rendre son action plus efficace et plus légitime, et sur l'équilibre à rechercher entre l'efficacité du marché et les impératifs d'intérêt général.

Cette démarche est particulièrement remarquable au niveau de l'Union européenne. Le Traité de Rome impose l'application stricte des règles communautaires de concurrence à tous les acteurs économiques, y compris aux services d'intérêt général. Pour sa part, et indépendamment même des exigences du droit communautaire, le droit français, éclairé par la jurisprudence administrative dont le rapport fait une analyse détaillée, avait déjà admis qu'il n'y a pas d'incompatibilité de principe entre l'accomplissement d'une mission de service public et le respect du droit de la concurrence : les dérogations éventuelles aux règles du marché sont désormais encadrées de façon restrictive. L'intérêt général s'est d'ailleurs toujours accommodé, dans le droit public français, de la grande diversité des procédures de l'action publique. Plutôt que d'opposer intérêt général et marché, libéralisation et service public, il s'agit de rechercher, dans un contexte de libre concurrence, la prise en compte d'objectifs d'intérêt général, expression des valeurs de solidarité, de cohésion sociale, d'équilibre régional ou de protection de l'environnement. On retrouverait ainsi, dans un contexte renouvelé, l'objectif d'interdépendance sociale dans lequel Duguit voyait la raison d'être du service public. Au terme d'un processus de rapprochement qui s'effectue à partir de points de départ sensiblement opposés, le rapport constate une convergence entre les approches nationales et communautaires, conduisant à une meilleure conciliation entre principe du marché et objectif d'intérêt général. L'équilibre entre marché et cohésion sociale ne sera pas toujours aisé à assurer, mais l'orientation, dans son principe, paraît désormais assez largement acceptée.

Vers une reformulation de la notion d'intérêt général

La notion d'intérêt général n'en a pas moins besoin d'une reformulation, voire d'un rajeunissement : c'est à cette condition qu'elle pourra à la fois mieux s'adapter aux enjeux économiques et sociaux contemporains, mieux s'harmoniser avec les valeurs de la modernité et mieux répondre aux besoins nouveaux qui s'expriment.

Pour le maintien d'une conception évolutive de la notion d'intérêt général

Convient-il, pour ce faire, de redéfinir le contenu de la notion d'intérêt général ? Certains textes législatifs, de droit national ou de droit communautaire, comportent en effet, pour les domaines qu'ils traitent, d'utiles éléments de définition sur le contenu ou les finalités de l'intérêt général. Toutefois, la vitalité de cette notion vient précisément de ce que l'on ne peut pas lui conférer une définition rigide et préétablie. La plasticité est consubstantielle à l'idée d'intérêt général, qui peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société. De nouvelles demandes s'expriment aujourd'hui, qui traduisent l'aspiration des citoyens à obtenir plus de sûreté personnelle, plus de sécurité face aux risques d'exclusion, plus d'égalité dans l'accès à l'éducation et à la culture, une meilleure protection des grands équilibres écologiques pour notre génération et les générations à venir. Ces besoins nouveaux doivent être pris en compte, même si, parallèlement, d'autres actions, notamment à l'intérieur de la sphère marchande, peuvent désormais cesser de relever des finalités d'intérêt général. La référence fréquente, dans les textes de droit national ou communautaire, à des objectifs tels que la régularité, la qualité ou le prix des services fournis, illustre le souci d'élargir et d'affiner le triptyque classique - égalité, continuité et adaptation - auquel se sont longtemps résumées les finalités de service public. Ainsi, la représentation de l'intérêt général ne cesse d'évoluer, constituant même un indicateur de l'état de la société. Le caractère évolutif du concept d'intérêt général n'empêche d'ailleurs pas la permanence de grands principes, qui, se rattachant aux principes généraux du droit ou regroupés dans des textes à valeur constitutionnelle, garantissent le respect des valeurs consensuelles inhérentes à la poursuite de l'intérêt général.

Deux garde-fous paraissent toutefois s'imposer, qui concernent l'un -en amont- la formulation, l'autre -en aval- la mise en oeuvre des finalités d'intérêt général.

Pour une formulation démocratique des fins d'intérêt général

En premier lieu, il convient que le choix des fins considérées comme étant d'intérêt général puisse, en permanence, faire l'objet d'une discussion. A tout moment, il doit être possible de préciser les contours de cette notion et de faire valider, par des procédures démocratiques, les fins retenues comme étant d'intérêt général, afin qu'elles relèvent effectivement de la volonté générale et que l'Etat, qui a en charge la définition de l'intérêt général, soit lui-même au service de cet intérêt commun. Seul le législateur devrait avoir vocation pour édicter des normes impersonnelles et générales représentant cette volonté commune, le gouvernement se bornant à en assurer l'exécution, au quotidien, en fonction des situations particulières.

Pourtant, ce schéma, qui privilégie la décision unilatérale du législateur, mise en oeuvre par l'administration, se trouve aujourd'hui contesté. Le poids croissant de la réglementation communautaire, édictée par des institutions dont la légitimité démocratique est imparfaite, relativise déjà considérablement la norme juridique nationale, alors que l'intérêt général peut désormais s'apprécier dans un espace qui ne se limite plus, comme par le passé, aux dimensions de la communauté nationale. Au-delà, nos sociétés sont devenues trop complexes et les contributions à leur fonctionnement trop fragmentées 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 une représentation nouvelle d'un Etat qui arbitre entre les intérêts.

Il en résulte une multiplication de procédures diversifiées, relevant, selon le cas, de la décentralisation, de la consultation, de la contractualisation ou de la régulation par des autorités indépendantes. Toutes ces techniques ont en commun de rendre plus difficile la formulation d'un intérêt général intégrant et dépassant à la fois les intérêts particuliers. Or, il ne suffit pas d'élaborer des compromis ou de rechercher une conciliation entre divers intérêts privés ou publics pour dégager plus sûrement un intérêt général. L'intérêt général est, par nature, rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts, entre lesquels il faut, en fin de compte, choisir si l'on veut empêcher le blocage de la décision publique.

Cependant, si la conception transactionnelle de l'intérêt général est un symptôme de la crise qui affecte aujourd'hui la notion d'intérêt général, le remplacement, chaque fois que possible, des procédures de contrainte par des procédures de conviction peut néanmoins constituer une voie de solution permettant à la décision publique de retrouver une nouvelle légitimité. Dès lors que l'arbitrage ultime revient à l'autorité démocratiquement investie de la compétence pour formuler l'intérêt général, la légitimité des choix retenus sera renforcée par une meilleure association des citoyens à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions qui les concernent.

Le rôle du juge dans le contrôle de la mise en oeuvre des fins de l'intérêt général

La seconde garantie concerne le contrôle des modalités de mise en oeuvre, par l'administration, des finalités d'intérêt général. C'est à ce stade que le rôle du juge se révèle décisif. Le respect des finalités d'intérêt général n'est pas toujours garanti par la qualité des procédures qui concourent à son élaboration ou à sa mise en oeuvre. C'est au juge qu'il appartient de s'assurer que le pouvoir, à tous les niveaux, agit dans le sens de l'intérêt général. Ce rôle est d'autant plus irremplaçable que le cloisonnement de l'administration et les limites de sa modernisation ont mis au jour bien des difficultés à garantir la prévalence de l'intérêt général. Le fonctionnement de l'administration révèle trop souvent des rapports de forces entre intérêts administratifs ou catégoriels distincts. Dès lors, l'Etat peut être tenté de se réfugier dans une fonction d'arbitrage ou de simple recherche du plus petit dénominateur commun entre les intérêts particuliers. Il revient précisément au juge de défendre une conception de l'intérêt général qui aille au-delà de la simple synthèse entre intérêts particuliers ou de l'arbitrage entre intérêts publics, géographiques ou sectoriels, qui, chacun, revendiquent leur légitimité. Il ne lui appartient certes pas de se substituer au législateur, qui dispose, seul, d'une légitimité suffisante pour formuler les principes de l'intérêt général. Mais, dès lors qu'il doit contrôler la conformité de l'action administrative aux fins d'intérêt général, il a le droit - et le devoir - de préciser le contenu et les limites de cette notion.

Nul doute que le contrôle juridictionnel s'est, à cet égard, perfectionné. Il est devenu plus complexe et plus subtil, ainsi qu'en témoigne l'accent mis, dans la jurisprudence, sur l'impératif de transparence ou sur la confrontation impartiale des intérêts dans le cadre de la technique du bilan. Il est aussi particulièrement attentif à garantir une conciliation rigoureuse entre les droits des individus et les exigences de l'intérêt général, afin que celui-ci ne puisse jamais apparaître comme un alibi à la raison d'Etat. Il lui appartient de prolonger cette démarche avec prudence - car il ne dispose pas de la même légitimité que le législateur - mais ténacité, explicitant, quand il le faut, ce qui est implicite dans les textes, et s'attachant, chaque fois que nécessaire, à accompagner les évolutions liées aux demandes de la société.

L'intérêt général est l'affaire de chaque citoyen

Pourtant, le débat sur l'intérêt général n'est pas seulement l'affaire des pouvoirs publics. Il concerne, en réalité, chaque citoyen. La recherche de l'intérêt général implique, ou l'a vu, la capacité pour chacun de prendre de la distance avec ses propres intérêts. Or, préoccupés avant tout de leurs intérêts propres, les individus ont trop souvent bien du mal à reconnaître -et à accepter- les finalités communes que recouvre précisément la notion d'intérêt général. En ce sens, la crise de l'intérêt général n'est pas étrangère à la crise des valeurs communes d'une société dans laquelle beaucoup ont du mal à se retrouver.

Force est de constater qu'en valorisant des finalités qui privilégient surtout le particularisme des intérêts, la société ne facilite pas le développement d'un espace où l'universel puisse l'emporter sur le particulier. Or, la démocratie repose entièrement sur les individus eux-mêmes et sur leur capacité à assumer leur charge de citoyens. Au refus des disciplines exigées par la recherche de l'intérêt général ou au désintérêt constaté pour le bien public, il n'existe pas de remède institutionnel. On ne réveille pas les énergies par voie législative. Ce n'est pas par la contrainte que des individus porteurs de droits -et attachés à leur sauvegarde- seront amenés à se comporter en citoyens et à faire preuve de cette vertu dans laquelle les philosophes du XVIIIème siècle ont vu le ressort de la République. C'est en tant qu'êtres autonomes et responsables qu'ils participeront à la définition et à la mise en oeuvre des fins d'intérêt général.

A ce stade, le politique tend à rejoindre l'éthique. C'est sans doute dans une éthique de la responsabilité que pourront être recherchées les initiatives, notamment dans l'ordre de l'éducation, propres à encourager des citoyens libres à se réapproprier les valeurs de solidarité, ciment du bien vivre ensemble de la société. Ainsi conforté, l'intérêt général, idée neuve il y a deux cents ans, contestée aujourd'hui, pourra retrouver suffisamment de vigueur et de légitimité pour contribuer à éclairer les fins de la société dans le siècle à venir.