

PARIS CNA.

octobre 2021

## L'INTÉRÊT PUBLIC, UNE NOTION AMBIGUË

par

Jean DONNADIEU de l'Académie D'AIX-EN-PROVENCE

Dans le langage courant il est assez habituel d'assimiler intérêt public et intérêt général, en ramenant le premier au second et vice-versa. Je me propose de distinguer ces deux notions mille fois invoquées dans la vie sociale d'un pays ou dans la sphère privée. Je me propose d'isoler l'intérêt public, d'en offrir une définition la plus rapprochée possible et de montrer comment cette notion, qui ne saurait être assimilée à la notion de progrès ou de perfectionnement, est au fondement de toute action humaine dont elle constitue un *a priori* essentiel.

### 1 - Le problème

Je suis propriétaire d'un champ. Ce champ est l'accès le plus court pour relier deux points éloignés d'un village. L'intérêt d'un grand nombre d'habitants commande d'établir une servitude de passage que je n'accepte pas. Voilà opposés intérêt privé, le mien, et intérêt général, celui d'une majorité de citoyens. Je clôture mon champ. Le conflit s'envenime. On fait appel à l'intérêt général qui s'exprime dans une décision du conseil municipal élu et de son maire ou encore dans un accord obtenu par un médiateur indépendant des parties ou, en désespoir de cause, par un arrêt du tribunal administratif.

Autre exemple : Hannibal a conquis l'Italie et défait plusieurs armées romaines. Le Sénat confie des pouvoirs exceptionnels à Quintus Fabius pour conduire la guerre totale, cette mesure venant interrompre pour un temps l'ordre normal de l'exercice du pouvoir à Rome. Mesure exceptionnelle et rendue nécessaire pour cause cette fois d'intérêt public, l'existence même de la cité.

Deux notions donc :

Les cas sont légion, du plus modeste au plus élevé, de tout temps et de toutes sociétés, où l'intérêt public va être invoqué tacitement ou non, en forme juridique ou non, soit pour mettre fin à une crise, soit pour conduire au mieux ou pour faire aboutir au mieux ce qui peut être considéré comme étant l'intérêt général.

Mais l'intérêt général qui s'appuie sur le nombre est une notion limitative ; elle relève d'un exercice démocratique où la majorité, relative ou non, l'emporte toujours

sur la minorité. S'agit-il pour autant d'intérêt public ? En d'autres termes, ce qu'on désigne sous le vocable d'intérêt public est-il réductible à la loi du nombre, celle de la majorité ?

Il semblerait que non. Mais il est vrai que la notion, dont le sens est extrêmement volatil, est souvent usitée pour désigner et justifier l'état final d'une décision quelconque et répondant à toute sorte de formes ; c'est un pouvoir.

Quand il doit être invoqué, il passe toujours sous les fourches caudines de l'intérêt général, ce qui pose ou devrait poser un problème de légitimité, problème toujours résolu par la légitimité attribuée à celui qui le met en œuvre, et qui est souvent l'État. Ainsi décrète-t-on d'intérêt public ce qui relève d'un intérêt général purgé de relativisme.

On voit pourtant quelle contradiction il y a entre intérêt public et intérêt général si on considère que le moteur du premier est indifférent aux passions, alors que le second est une prise de position, ce qui implique un choix et l'exclusion de la partie non choisie. Il y aurait entre les deux la différence existant entre le proche et le lointain, le conjoncturel et le long terme. L'intérêt public, lui, ne s'arrange pas de l'intérêt de partis.

Intérêt général et intérêt public, mais aussi intérêt public et utilité publique. Dans cette dernière catégorie se rangent toutes les associations ou organisations utiles mais non indispensables reconnues par l'administration fiscale, par exemple au titre d'une activité reconnue utile à la société dans l'ordre caritatif, culturel, éducatif. Elles voisinent, sans s'y associer, avec le courant de l'intérêt public.

## 4.2 - Qu'est-ce donc que l'intérêt public ? Une idée.

Loin de vouloir en résoudre l'énigme je voudrais rappeler quelques pistes et formuler des hypothèses.

- Il me semble que l'intérêt public n'est pas fonction d'un régime politique.
- Il ne relève d'aucune connotation laudative ou péjorative. C'est une notion neutre.
- Il fait abstraction de tout intérêt partisan.
- Il n'est pas une notion contrainte, mais tient de l'action volontaire.
- Il est porté par un mouvement, une révélation, une sorte d'idéal à atteindre.
- Le pouvoir en place en est dépositaire.
- C'est à lui normalement d'identifier en quoi il y a urgence, d'imaginer la direction à prendre, de rassembler les consentements et de proposer des voies.
- Souvent, un pouvoir commence à proposer des voies ou des solutions pour répondre à des situations en cours, solutions justifiées au nom de l'intérêt public. Il fait alors le chemin à l'envers.
- L'intérêt public contrairement à l'intérêt général est une affaire d'idées, de principes, et accessoirement de discours. C'est donc le domaine typique du pouvoir qui conçoit le présent dans la projection de l'avenir et trouve les mots pour la communauté à laquelle il s'adresse pour la faire adhérer au projet et trouver les moyens d'en conduire l'exercice.

Parlant d'intérêt public, il semble qu'il faille écarter la notion d'intérêt général qui est, si nous prenons le cas de la France, de nature juridique et qui donne lieu à plusieurs interprétations, utilitariste, volontariste et encore plus récemment à un compromis entre ces approches, le principe de la loi ou du traité restant la fin dernière. L'intérêt général est un processus qui s'attache à la forme du gouvernement ; il est défini par cette forme : assemblée élue en démocratie, catégorie sociale privilégiée en régime oligarchique, leader en régime tyrannique ou dictatorial. Il est pour cela variable et toujours susceptible d'être renversé, accommodé tout autrement. Il relève de la manière.

L'intérêt public relève quant à lui de la nature.

Toute société se fonde sur l'un et l'autre. Montesquieu dans *L'Esprit des Loix* estimait qu'il y a « une différence entre la nature du gouvernement et son principe, que sa nature est ce qui le fait être tel et que son principe est le fait d'agir ; l'une est sa structure particulière, l'autre les passions humaines qui le font mouvoir<sup>1</sup>. » On pourrait appliquer la définition à ces deux modèles que sont, l'intérêt général et l'intérêt public.

Nous ne nous intéressons qu'à celui-là seul pour le définir comme notion propre à une société dont la fin dernière est de se continuer et, par là, de subsister. Ainsi, loin d'apparaître comme une manière de gouvernement, l'intérêt public serait élément de conservation intrinsèque par lequel tout groupe tend à se définir par ce qu'il est.

Ce n'est pas le domaine du juriste, du législateur ou du juge dont le rôle est d'établir et de maintenir l'intérêt général en fonction des aléas et des circonstances, des évolutions par conséquent. Pour cette raison l'intérêt public est difficile à définir, sans pour autant que cette difficulté le fasse disparaître derrière une facilité de langage qui reviendrait à le fondre dans l'intérêt général. Il s'assimile en effet à l'intérêt supérieur, plus de nature éthique que juridique ou idéologique, adventice en quelque sorte.

Il y a des penseurs qui ont, à leur manière, mis en exergue des idées générales consécutives à l'exploration profonde des réalités et, partant, qui ont pu modifier voire transformer complètement des positions traditionnelles dans tous les domaines : la politique des États, la science, la conception du monde et de l'homme, la vie...

Pour mémoire on peut citer parmi ces concepteurs de modèles : Thomas Malthus, Karl Marx, Charles Darwin, d'autres ... qui ont théorisé une dimension des sociétés et ont illustré ce que pouvait être, par intuition et raisonnement, une constante qui, en attente de vérification, serait le propre même du domaine de ce que nous appellerions l'intérêt public, assimilé ici à la connaissance de la voie à prendre pour assurer au genre humain une certaine harmonie.

Ainsi distinguons-nous constante et variance, intérêt public et intérêt général.

### 3 - Intérêt public pour Socrate : un principe.

Platon rapporte dans l'un de ses dialogues illustrant la mort de Socrate qu'un de ses amis, Criton, vient le trouver dans sa prison à la veille de sa mort pour l'inviter à s'évader, lui disant que ses amis et disciples sont prêts à l'aider à fuir et que, finalement, l'opinion même du peuple n'y serait pas défavorable.

<sup>1</sup> De l'esprit des Loix, t. 1, éd. V. GOLDSCHMIDT, GF Flammarion, Paris, 1979, p. 143.

Socrate, écartant cette demande amicale et pressante, se fait défenseur de l'intérêt public, celui de la cité qui l'a condamné à mort, condamnation qui, quelle qu'en soit la raison, l'oblige par esprit de justice à en respecter la sentence.

Imaginant alors qu'il ait eu le dessein de respecter l'intérêt général qui lui commande de fuir, et de le faire sien, il fait parler la Loi et l'État qu'elle soutient :

« Dis-nous Socrate, qu'as-tu dessein de faire ? Que vises-tu par le coup que tu vas tenter ? sinon de nous détruire, nous, les Lois et l'État tout entier, autant qu'il est en ton pouvoir ? Crois-tu qu'un État puisse encore subsister et n'être pas renversé, quand les jugements rendus n'y ont aucune force et que les particuliers les annulent et les détruisent ? Que répondrons-nous, Criton, à cette question et à d'autres semblables ? Car que n'aurait-on pas à dire [...] en faveur de cette loi détruite, qui veut que les jugements rendus soient exécutés ? Leur répondrons-nous « l'État nous a fait une injustice, il a mal jugé de notre procès ? » Est-ce là ce que nous répondrons<sup>2</sup> ? »

Premier argument :

« Vois donc Socrate, pourraient dire les Lois, si nous disons la vérité, quand nous disons que tu n'es pas juste de vouloir nous traiter comme tu le projettes aujourd'hui. C'est nous qui t'avons fait naître ; qui t'avons nourri et instruit, nous t'avons fait part comme aux autres citoyens de tous les biens dont nous disposons<sup>3</sup>. »

Second argument :

« Que fais-tu donc poursuivraient-elles, que de violer les conventions et les engagements que tu as pris avec nous, sans qu'on t'y ait forcé, ni trompé, ni laissé trop peu de temps pour y penser, puisque tu as eu pour cela soixante-dix ans pendant lesquels tu pouvais t'en aller<sup>4</sup> ? »

Socrate – le cas est assez exceptionnel pour en faire état – se fait donc interprète et défenseur de l'intérêt public à son détriment, estimant qu'il existe une autorité supérieure à laquelle il ne peut contrevenir sans se trahir lui-même et sans trahir la cité et ses lois, qui, sans cela, n'existeraient plus. Si l'intérêt général est représenté par ses amis et ses fidèles, et même par son intérêt particulier, agir ainsi, fuir honteusement la sentence serait un renoncement à ce qu'il a toujours défendu : la justice. Cette justice que les lois de la cité et que l'État viennent lui réclamer. Socrate ainsi est établi sur un sommet dont il ne peut ni ne doit redescendre.

#### 4 - L'intérêt public pour Malthus : la survie de la société

L'*Essai sur le principe de la population*, ouvrage majeur de Thomas Malthus (1766-1834), paru en 1798, s'inscrit à la suite et en contrepoint de *l'Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* de Condorcet (1794). Au manifeste de l'optimisme succède ainsi le manifeste du pessimisme. Reprenant la problématique du progrès infini, Malthus se demande s'il est véritablement possible de prévoir l'évolution de la société et ses progrès futurs. Jugeant le sujet trop vaste pour être

<sup>2</sup> Criton, éd. E. CHAMBRY, Flammarion, Paris 1965, c. 11.

<sup>3</sup> *Ibid.*, c. 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*, c. 14.

envisagé dans son ensemble, il se décide à examiner la cause consubstantielle à la nature et à l'histoire humaine, la tendance constante dans les êtres vivants qui est d'accroître leur espèce. Il en conclut qu'il y a un différentiel de croissance dans la nature entre l'augmentation de l'espèce et la quantité de nourriture. Ainsi écrit-il :

« La cause que j'ai en vue est la tendance constante qui se manifeste dans tous les êtres vivants à accroître leur espèce plus que ne le comporte la quantité de nourriture qui est à leur portée. » C'est dans cette optique qu'il remet en cause la loi sur les pauvres.

Pour endiguer la misère de populations de plus en plus nombreuses, le gouvernement des Tudor en 1536, puis en 1538, et surtout en 1601 (*Elizabethan poor law*) établit que serait versée par chaque paroisse une taxe obligatoire dont le produit serait affecté aux pauvres, vieillards et enfants. Cette mesure d'intérêt général ayant pour but de réduire la flambée de la pauvreté dans le pays et l'augmentation de populations errantes et sans ressources. En 1795, à Speen (district de Speenhamland) il est décidé que la paroisse complètera tout salaire inférieur à un minimum considéré comme absolu en fonction du prix du pain et de la situation de famille. En 1796, cette mesure reçoit une consécration parlementaire. Puis, ce système ayant de lourds inconvénients sur les salaires et le marché du travail, la loi de 1834 en réforme le fonctionnement par la création des *Work Houses* organisés dans une optique utilitariste (Bentham). Cette loi, guidée par des principes moraux, économiques, religieux, et sans doute d'ordre public, établit que les secours ne doivent être accordés aux pauvres valides que dans ces maisons de travail, et à des conditions inférieures à celles des travailleurs indépendants les moins rémunérés. Une véritable politique sociale.

Sans nier le caractère bienveillant de la loi, Malthus donc en souligne les effets pervers. Il en désapprouve le principe pour la raison découlant de la législation sur les pauvres, tirant leur conséquence que les lois y créent les pauvres qu'elles assistent<sup>5</sup>. Le propos n'est pas d'en discuter la thèse, mais de voir qu'elle fut la démarche qui montre dans ce cas précis comment une mesure d'intérêt général contrevient à l'intérêt public, quand elle met en cause les fondamentaux de fonctionnement d'une société en essayant d'en réguler le cours, ce à quoi ce principe ne parvient pas en raison de l'augmentation mécanique des pauvres, qui pèse sur la société qui les nourrit ; c'est là pour Malthus le contraire du progrès, le déclin.

Ainsi existe-t-il un déséquilibre croissant entre population et ressources ; les pauvres entretenus sans travailler sont incités à se reproduire et, par là, pèsent sur les revenus à partager de la population active. Telle serait, hormis toute considération humanitaire, la conséquence d'une mesure en soi louable.

Malthus met ainsi en évidence comment l'intérêt général, celui de la loi, contredit l'intérêt public :

« C'est pour moi, je l'avoue une chose étrange de voir tant d'hommes (A. Smith) qui voudraient passer pour entendre l'économie politique, persister à croire qu'il dépend des juges de paix ou même de la toute-puissance du Parlement, de changer par un acte de leur volonté la totalité des circonstances où le pays se trouve placé

<sup>5</sup> *Ibid.* III, 6, p. 66.

et, lorsque la demande de vivres est plus grande que l'offre, de faire, par la simple publication d'un édit, que l'offre subitement se trouve égaler la demande<sup>6</sup>.»

Cela serait inopérant parce que c'est la Nature et non la loi qui commande, d'où l'apologue bien connu :

Un homme, né sur un sol où la propriété est établie, et qui ne peut subsister, ni de son travail, ni de son patrimoine, n'a nul droit à partager la nourriture des autres hommes. Au grand festin de la Nature, il n'y a point de couvert pour lui.

L'intérêt public serait une démarche sociologique, globale, l'expression naturelle de la société équilibrée quand chacun occupe la place qui lui est accordée ; l'intérêt général serait une démarche juridique et contraignante résultant de la nécessité sociale et politique, celui de faire de la place à tout prix et à tout le monde autour de la table.

On pourrait dire que l'une et l'autre visent un idéal, mais dans un cas il s'agirait d'un idéal de lucidité conceptuelle de l'avenir et dans l'autre un idéal de fonctionnement perfectible.

Quelques conséquences :

- L'intérêt public peut se définir comme une notion universelle ou d'universelle amplitude. L'intérêt général par la loi et la justice peut veiller par réduction à en corriger les conséquences quand ces conséquences par contre-coup gênent le fonctionnement du groupe social.
- Mais l'intérêt public, ici dans le cas du principe de Malthus mais on pourrait l'étendre, met l'accent sur un point fondamental que tout responsable ne peut ignorer, et qui dépasse de loin les délibérations juridiques qui apaisent les conséquences d'une notion plus étendue qui concerne la survie d'une société.
- L'intérêt public est une valeur d'unité dans un contexte d'opposition ou de contradiction qui sont le propre des sociétés humaines : population/ressources ; capital/travail ; ordre et désordre naturels.
- L'intérêt public est une conscience éveillée, qui préside à la survie des sociétés. Elle s'incarne dans une personne souvent, dans un mouvement, dans un principe.

## **5 - L'intérêt public est la manifestation d'une exigence supérieure et difficile.**

Si l'on voit où se situe l'intérêt général, qui en décide et qui le met en œuvre, il est plus malaisé de concevoir un lieu pour y installer l'intérêt public, sans doute parce

<sup>6</sup> *Ibid.*, 5, p.64. Extrait cité par l'éditeur, Introduction, p. 36. L'apologue figure uniquement dans la seconde édition de 1803, supprimé par la suite en raison des réactions provoquées par cette fable qui aurait dû ne pas apparaître dans les traductions françaises. Néanmoins, des extraits en furent traduits en 1805 dans la *Bibliothèque britannique*, revue genevoise à petit tirage où la « secte des économistes » les découvrit. La citation alors vient nourrir le débat entre adversaires et partisans de l'auteur, jusqu'à la traduction française complète des *Recherches sur la Population* de William Godwin, premier adversaire de Malthus, dans lesquelles figurait la version de 1803. D'où, en France et par la suite, la lecture sévère des conclusions souvent déformées, volontairement ou non, et sans doute mal comprises de *l'Essai sur le principe de la population*.

qu'il ne s'agit pas ici d'exécution qui est le propre de l'intérêt général mais de cause supérieure. Quelques directions :

- On a évoqué la dictature de Quintus Fabius. L'intérêt public s'incarnerait alors dans une volonté, un homme qui se manifesterait en temps de crise aiguë. Crise liée à une transformation brutale du rapport de forces, génératrice de tensions, de révoltes, de ruptures violentes capables d'emporter la communauté dans la spirale du chaos.

- Ainsi seraient Abraham Lincoln qui sauve l'unité américaine après une guerre civile de quatre ans ; ainsi Winston Churchill qui incarne pour le monde libre la résistance à l'Allemagne nazie ; et encore Georges Clemenceau, ranimant sur tous les fronts l'espoir de la victoire ; Charles de Gaulle imposant ses vues de l'avenir en dépit de toutes les oppositions et de tous les complots. L'opinion chaque fois y répond de façon différente mais les faits finissent par avoir raison quand ils s'accordent, des années après parfois, à l'intuition première.

- Plus largement cette fois l'intérêt public épouse une cause ; une forme naturelle de socialisation : idéal désintéressé que portaient académies, sociétés littéraires, loges maçonniques, nées souvent aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, et traitant d'éducation, de progrès technique, d'agriculture. Bref, d'idéal social.

- Plus récemment, sortant de ces voies de l'esprit, l'intérêt public toucherait à des causes matérielles d'ambition planétaire, incertaines encore parce que toutes nouvelles quand il s'agit d'en définir les enjeux, d'en imaginer la résolution suspendue aux contradictions qu'elles impliquent. Telles seraient la cause du climat, celles de la suffisance alimentaire dans le monde, de l'éradication des épidémies, de l'écologie.

Mais l'incertitude est l'essence de l'intérêt public et du combat solitaire ou collectif qu'il suppose ; il n'attend pas de résultat immédiat, car c'est une cause recommencée, une tension. C'est là-dessus que doit se reposer l'intérêt général, sauf pour celui-ci à n'être qu'une nomenclature juridique vide de sens.

## 6 - L'intérêt public a-t-il un avenir ?

Face à l'intérêt général dont la loi est l'expression, devant l'intérêt individuel qui préside à tous les actes de la vie, l'intérêt public qui a pour seul objet la sauvegarde des principes, des idées ou des caractères en vue de souder les énergies et de les diriger vers un but commun, est-il encore recevable ? Peut-il encore être compris et suivi ?

Les temps n'y sont pas favorables et, au fond, en ce qui concerne la France les exemples récents montrent qu'il est très difficile, voire impossible, à un dirigeant en charge du pays de se référer à ce mouvement ou de le préparer. Il faut y voir une cassure entre le pays, son opinion et ses dirigeants en sorte que le discours visant à restaurer la flamme est souvent devenu un discours sans portée.

Les raisons de cet état sont nombreuses mais le propre de nos sociétés modernes dont les citoyens ont pris le parti d'attendre les solutions, comme les enfants attendent les instructions du maître, est de ne pas susciter l'initiative du consentement à l'effort ou du consentement à la privation.

Des questions se posent. Ranimer l'intérêt public et en trouver les voies réclament une unité et un accord pour mettre en conformité le discours qui le met en scène

et la capacité d'en comprendre la portée. Mais les divisions, l'habitude et le confort dans lesquelles vivent les sociétés contemporaines font qu'elles n'en comprennent plus la nécessité. L'intérêt public devient un étranger.

Ainsi, qui accepterait devant la menace terroriste, qui n'est pas vaine, une réduction des libertés publiques ou un retour à des réglementations plus strictes ou encore à revoir les conditions de l'application du droit ? Sommes-nous allés trop loin dans l'exercice de la liberté dont on a fait une notion d'ordre juridique, mécanique presque, jusqu'à s'en étouffer, renonçant à voir dans cette opportunité merveilleuse la possibilité de choisir son avenir, au risque même, et surtout, de dresser des limites ou des contraintes que l'intérêt public bien compris ne peut que réclamer ?

En démocratie le pouvoir est en équilibre instable quand il est seul à s'exercer, et, pour paraphraser Tibère c'est un loup que l'on tient par les deux oreilles ; mais quand il y a plusieurs pouvoirs concurrents en jeu, et les réseaux sociaux en sont l'un des tout derniers exemples, le pouvoir en place serait-il trop soucieux de sa survie pour se soucier d'intérêt public, sinon dans la confusion des mots ?

Il s'en tient maintenant à l'intérêt général.

### **Conclusion :**

Intérêt public, intérêt général, nous aurions affaire à deux notions complémentaires bien évidemment. Néanmoins le risque demeure fréquent pour tout gouvernement de n'aller jamais contre ce qui serait interprété comme intérêt général, et même si cet intérêt général d'ordre temporaire venait en contradiction d'une notion plus abstraite, essentielle qu'est l'intérêt public.

Ainsi aller contre l'intérêt général au nom de l'intérêt public reste une gageure, et pourtant l'histoire abonde en exemples. Plus simplement la démagogie partisane qui ruine l'essence de la démocratie vertueuse à Athènes aboutit à la mort de Socrate mais, on le voit là comme ailleurs, qui pourra se dire l'interprète exact de l'intérêt public ? Les juges de Socrate peut-être, si Socrate venait à défier des lois religieuses de la cité et donc la cohésion de celle-ci. Et Créon ne se fait-il pas le défenseur de l'intérêt public en face d'Antigone, et cela même si notre sentiment se porte vers cette dernière ? On peut imaginer un gouvernement des Sages mais qui en respecterait la sentence ?