

## L'individu et l'intérêt général

Entretien avec Pierre Zémor\*

— *Faire respecter l'intérêt général et définir l'utilité publique incombent au Conseil d'État, à la fois juge suprême du droit public et conseil du gouvernement dans la conception des lois et règlements. Comment votre expérience juridique et politique ou de la communication publique vous fait-elle considérer la confrontation entre singulier et universel ?*

**Pierre Zémor :** Comme un débat difficile, permanent, insuffisamment mis sur la place publique, entre la liberté de l'individu et la légitimité du groupe (ou de la société) à restreindre cette liberté dans l'intérêt collectif.

« Tous les êtres ont leurs lois, la divinité a ses lois, le monde matériel a ses lois... l'homme a ses lois », dit Montesquieu. À la fois, des lois singulières gouvernent l'individu et, dans le champ collectif, la loi sert de fondement tant aux règlements qu'à chacune des décisions publiques. Entre les deux domaines, quelles frontières ?

Prenons des exemples de conflits d'intérêt.

On veut réaliser un TGV On, c'est la collectivité favorable. Un particulier peut être opposé par principe ou encore d'accord sous réserve que le tracé soit deux kilomètres plus loin...

Doit-on enterrer des déchets nucléaires ? N'est-ce pas souhaitable pour la planète, pour nos enfants ? Dans l'intérêt général, c'est mieux. Mais est-ce contraire à l'intérêt de tel ou tel village ? Où commence l'intérêt général ? Au niveau du voisinage, du quartier, de la ville, de la région, de la nation... du monde ? Et de quel intérêt singulier payer une visée universelle ?

Enfumer un lieu public est insupportable à la plupart de ceux qui ne fument pas. C'est, de plus en plus, regardé comme une nuisance, une violation du domaine collectif. Mais l'interdiction est, par ailleurs, une atteinte à la liberté personnelle, au plaisir, voire au libre choix de raccourcir son espérance de vie... sous réserve que la collectivité n'ait pas à prendre en charge des traitements de cancers du poumon...

Ces exemples n'évoquent pas seulement des débats de société opposant entre elles des catégories d'individus mais un conflit, de plus en plus intériorisé dans chaque individu, entre intérêt personnel et intérêt collectif. On pourrait dire

\* Conseiller d'État, président de « Communication publique », auteur du rapport *Le Sens de la relation*, sur l'organisation de la communication de Service public (Paris, la Documentation Française, 1992), et de *La Communication publique*, Paris, PUF, 1995 (coll. « Que sais-je ? »).

conflit pour chacun entre l'attitude du consommateur et celle du citoyen. Le premier mû par des intérêts égoïstes. Le second convaincu d'avoir à partager les conséquences d'une décision publique qui correspond à un arbitrage social.

— *Cet arbitrage social ne se fait-il pas nécessairement en faveur du collectif ?*

— Non, nos textes fondamentaux retracent l'opposition naturelle entre singulier et pluriel de la vie publique.

Le préambule de notre Constitution proclame solennellement les droits et libertés individuels, comme le rôle de la nation à assurer à l'individu les conditions de son développement. L'article premier de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789 précise que les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité publique. On ne peut donc empiéter sur le territoire de l'individu ou frustrer ses intérêts, qu'au nom de l'utilité publique.

On observe d'ailleurs une grande prudence du législateur, à la frontière entre morale personnelle et normes éthiques collectives, sur des questions « vitales », telles que procréation assistée, interruption de grossesse, protection vis-à-vis du sida, euthanasie... L'intérêt général n'intervient que sur les conditions sociales de mise en œuvre de décisions individuelles libres. Sinon, régir les jardins privés confinerait rapidement à une approche totalitaire.

— *Cet arbitrage procède-t-il de la loi ou est-il opéré à chaque décision ?*

— Revenons sur l'exemple des déclarations d'utilité publique nécessaires à la réalisation des infrastructures de transports (autoroute, voie ferrée...). L'expropriation de bandes de terrain, comme les nuisances subies par les voisins du tracé, donc des atteintes aux droits individuels, sont, dans de tels cas, imposées au nom de l'intérêt général.

Certes, dans la pratique, l'administration est le bras séculier de cette atteinte, mais celle-ci n'est possible qu'au nom du peuple, au nom de la totalité des individus, au nom d'une valeur universelle... C'est au nom du peuple que sont votées les lois, en fonction desquelles sont pris des décrets puis des arrêtés ministériels, ou des arrêtés municipaux, également pris à la suite des délibérations des élus du peuple dans un Conseil municipal. C'est au nom du peuple que l'on juge. Bref, que sont prises les décisions publiques.

Cette confrontation entre le collectif et un particulier revêt un caractère aigu lorsque l'individu est emprisonné ou exproprié au nom de l'intérêt général.

On peut s'interroger sur cette dénaturation, au sens de mère dénaturée, du rapport entre l'homme et son univers collectif. Rousseau nous explique que, par le contrat social, l'homme trouve une seconde nature en devenant citoyen, membre du corps politique. Dès lors, sa liberté est fondée sur un contrat qui ne garantit la propriété des biens ou la liberté physique que dans les limites de la citoyenneté.

Mais Jean-Jacques Rousseau admet la difficulté pratique de mettre la loi au-dessus de l'homme et la compare, dans une lettre à Mirabeau de 1767, à « la

quadrature du cercle ». La difficulté tient au caractère théorique d'une citoyenneté qui, d'emblée, a prétendu à l'universalité. Or il s'agit d'une abstraction, d'une notion du peuple épurée des situations concrètes et diverses, des postures personnelles, des circonstances d'intégration ou d'exclusion...

— *Cette difficulté n'explique-t-elle pas un certain divorce entre l'expression de la volonté générale portée par le corps politique, et l'individu ?*

— Pour une faible part seulement, même si la classe politique qui représente la volonté générale participe gravement à la perte de vue du contrat social, au « déficit » civique.

Pour une faible part, car cette confrontation, dans une nation, entre particulier et collectif s'opère en fait en chaque individu. Le riverain qui se sent spolié est aussi résident d'une commune plus ou moins favorable au passage de la nouvelle route... Il est peut-être membre d'un groupe ou d'une collectivité qui ne souhaite pas, au nom de valeurs universelles, que soit modifié l'équilibre écologique d'une vallée, perturbée l'avifaune, menacés la flore ou le paysage... Habite-t-il aussi une région dont il appelle de ses vœux le développement de l'activité économique et du tourisme ? Il est, encore, citoyen d'un pays dont le parlement a adopté un schéma national routier, a voté les crédits pour que soient subventionnés les travaux correspondants.

Ces contradictions le traversent. Débat entre ça et surmoi ? Son jugement, son discours, son comportement sont nécessairement sous la menace du « cli-vage ».

Le même examen dialogique s'impose à l'égard du citoyen qui, lorsqu'il utilise les services publics, veut être aussi bien traité que le client, courtois, des entreprises de produits concurrentiels aux meilleurs temps de la société de consommation. Mais ce citoyen, électeur et contribuable, sait plus ou moins consciemment qu'il est, en tant que parcelle singulière du collectif « peuple », décideur, dans une certaine mesure, du nombre des agents publics recrutés et par conséquent de la qualité du service qui lui est rendu par les institutions publiques.

Distrait par la consommation, aiguillonné par la compétition, de surcroît dépersonnalisé dans l'espace public de substitution que propose la télévision, l'individu fait-il souvent l'effort civique de transcender ses préoccupations vers le collectif ? De passer du registre de l'avoir à celui du devoir ? De subsumer, au sens où Kant proposait de rapporter une intuition particulière à un concept universel ?

— *Justement, le citoyen fait-il vraiment, raisonnablement, la part des choses ? Son attente, y compris à l'égard des institutions publiques, n'est-elle pas d'abord personnelle, singulière ?*

— Oui, bien sûr, mais cette demande « personnalisée » à l'égard d'un service

public auquel on reste très attaché pour ses fonctions régulatrices, protectrices, préparatrices d'avenir, n'est pas une demande de la nature de celle du consommateur.

Dans les études et enquêtes sur le service public, on constate que le citoyen se plaint d'être traité, par l'État ou par des collectivités locales, de manière inégalitaire. Il incrimine l'absence de prise en considération de sa situation particulière. Est-ce paradoxal, ou en fait normal, que la finalité, de caractère universel, du service public soit considérée comme perdue de vue lorsque, dans la pratique de l'accès au service public, paraît sévir un égalitarisme de mauvais aloi car ignorant en fait les singularités des attentes, les spécificités des situations, ainsi que les inégalités socioculturelles du savoir et de l'information devant des procédures complexes ? Pour évoquer un débat à l'ordre du jour, « l'égalité » devrait être plus attentive à « l'équité ».

Il est en fait demandé à l'intérêt général de faire l'effort de s'expliquer dans chaque cas particulier, de s'adresser à chaque individu. À l'universel de s'exprimer au singulier.

Ici, réside la clé essentielle de la communication publique. Comme les institutions qui les émettent, les messages sont complexes et abstraits de par leur vocation généraliste. La condition pour que ces messages parviennent est que soit établie une relation sans laquelle la communication n'est qu'information univoque, promotion publicitaire, voire propagande ou manipulation. La relation est nécessaire. Or elle n'est réelle ou de qualité que singulière.

Autre exemple pour éclairer encore mon propos : l'avis que le Conseil d'État a été amené à donner au ministre de l'Éducation Nationale sur le port du foulard islamique. La liberté de chacun s'arrête où commence celle des autres. Dans la tradition française, exercer sa liberté d'opinion ne doit pas gêner l'autre ou porter atteinte aux habitudes collectives, à l'ordre public. Donc pas d'affichage intempestif ou prosélyte de ses opinions ou croyances personnelles. Dans les conventions européennes que la France a signées, plus ouvertes au droit anglo-saxon, la liberté d'opinion peut aller plus loin et inclure la manifestation publique de ses choix.

Tout en réaffirmant les principes de notre droit, le Conseil d'État, après de longues délibérations où s'opposaient de fait la vision centrale et unifiée des « jacobins » à celle plus décentralisatrice des « girondins », a incité à une relative adaptation aux situations rencontrées sur « le terrain » et a affirmé la responsabilité des établissements d'enseignement. À eux d'apprécier, dans des situations singulières, différentes dans la banlieue de Marseille ou au centre d'Angers, la manière d'aboutir à une finalité commune à l'ensemble du pays et au respect du caractère laïc de l'État. À eux de mettre en œuvre des solutions propres à répondre aux particularités de chaque cas de figure rencontré. Le juge administratif a été ensuite conduit à vérifier la bonne application de ces principes.

Ainsi, les pouvoirs publics ou le service public, porteurs d'intérêt général, sont-ils amenés, avec la décentralisation et la déconcentration de leurs institu-

tions, à aller à la rencontre de l'individu, de plus en plus, à traiter en particulier du collectif. Dans les meilleurs des cas, il doit s'agir d'une pédagogie, cours particuliers inclus, des valeurs universelles de notre République.

— *L'organisation publique serait, d'après vous, à la recherche d'un meilleur compromis entre l'individu et le groupe social ?*

— Ce n'est pas aisé à soutenir dans une conjoncture économique difficile et, surtout, socialement dure où l'exclusion semble gagner du terrain sur l'insertion. Car la tendance déjà ancienne de la société française à la parcellisation ou à l'individualisation revêt des allures de fragmentation, d'éclatement et vient heurter notre tradition juridique et notre héritage institutionnel. Mais il ne s'agit pas, le plus fréquemment, d'égoïsme ou d'individualisme. Le repli se fait sur des micro-groupes éphémères, des « clans » ou des « bandes » rapidement changeants. Certains observateurs de courants « socioculturels » disent qu'on passe du « moi-je » au « moi-nous ».

Envisagée sur une longue période, l'évolution que connaît aujourd'hui l'organisation publique française est la quête de la subsidiarité. C'est-à-dire que l'on tente de repartir de la base de la pyramide sociale, de faire un peu plus confiance à l'initiative individuelle, d'éviter la complexité qui accompagne la solution générale d'un problème particulier.

— *Le droit évolue-t-il pour fixer le partage entre le domaine de l'individu et celui du collectif ?*

— Notre philosophie du droit est marquée par une vision « descendante » du général au particulier. Moïse descend du Sinaï pour apporter les commandements tracés des doigts de Dieu. Pour Aristote le droit est le reflet de l'ordre cosmique.

Le droit naturel, qu'il traduise la légalité universelle voulue par Dieu (selon Cicéron ou saint Thomas) ou la force essentielle qui habite l'individu (d'après Hobbes), précède la construction du droit positif que se donne une société organisée. « Les rapports d'équité [sont] antérieurs à la loi qui les établit » écrit Montesquieu.

L'intérêt général, revêtu de la légitimité de l'universalité, s'impose de manière écrasante même si, avec le siècle des lumières, les Droits de l'Homme prennent une grande place et la subjectivité retrouve les perspectives, qu'on peut qualifier de judéo-chrétiennes, de protéger les individus et leurs intérêts particuliers.

Si l'on en vient, avec Hegel, à se méfier de l'État, cette « belle totalité grecque », on sait bien qu'aujourd'hui la liberté n'est en fait rendue possible que par l'État démocratique. Plus la société devient complexe, plus l'État de droit tend à régir les comportements humains. Montesquieu regrettait déjà : « il s'er faut que le monde intelligent soit aussi bien gouverné que le monde physique » Et de plus en plus, l'État de droit tend à protéger l'individu... théoriquement l'individu le plus faible.

Et cette logique descendante, condescendante de l'utilité publique s'est, en France, trouvée historiquement marquée par la régulation centrale à partir du XIII<sup>e</sup> siècle, puis surtout de Louis XI : une orientation régaliennne matinée de cartésianisme et de colbertisme, avec la Révolution, jacobine révisée napoléonienne, encore confirmée avec la reconstruction de l'après-dernière-guerre. La tendance s'inverse dans les esprits seulement depuis un quart de siècle et, dans la loi, depuis 1982.

Pour des Anglo-saxons, la subsidiarité que nous tentons de redécouvrir n'est pas secondaire. Dans leur histoire elle est essentielle, principale, naturelle. Aux États-Unis, notamment, le collectif s'est construit en fédérant peu à peu des intérêts particuliers. Face à la tradition de notre service public, porteur d'un intérêt général constitué a priori, le concept de « *public utility* » prend sa source dans le droit commun. La « *common law* » résulte des règles que des individus ont envie de partager. La loi s'impose alors aux institutions publiques tout autant qu'aux citoyens. C'est un compromis pragmatique, « *a political bargaining* », entre intérêts singuliers en partie contradictoires. On va donc des particuliers au général par résolution de conflits. Peut-être le champ de l'universel est-il plus restreint, ou structuré de manière plus floue, que celui de notre utilité publique, mais, dès lors qu'il est issu des volontés singulières, il est largement défendu. La démarche est ascendante.

En revanche, avant de pouvoir parler au nom de l'intérêt général latin, il importe d'en vérifier, voire d'en redéfinir l'acception pour toutes les catégories d'individus qu'il est sensé représenter.

En Grande-Bretagne a existé, bien avant que le gouvernement ne s'en préoccupe en France, une charte des usagers des services publics : elle décrit l'ensemble des attentes des citoyens. C'est un véritable « cahier des charges » de l'intérêt général. C'est une approche par la demande. Certes, l'offre publique est, dans ce pays, plus souvent défailante qu'en France. Mais le mouvement est celui d'une demande, même si celle-ci reste largement frustrée, vers le collectif : une aspiration à l'universalité.

Dans notre passé, plus qu'aujourd'hui, l'universalité était octroyée, administrée comme on le dit d'une potion. Les attitudes sont différentes. De notre côté, la qualité de la relation entre l'individu et le collectif n'est pas bonne. De l'autre côté, n'est pas assurée régulièrement une prise en charge collective minimale. Partout, peu de pédagogie de la co-responsabilité.

Dans le cas français, juridiquement latin, philosophiquement européen (même si les histoires des États suivent des parcours contraires : fédérateur pour les Italiens ou les Allemands, récemment décentralisateur pour les Français), la tendance a été à une différenciation au fur et à mesure que se complexifient les sociétés modernes. Et aujourd'hui à la démultiplication, à une ramification... À coup sûr, dans nos règles publiques, nous allons plus du collectif au particulier, du groupe vers l'individu.

Dans le cas américain, l'histoire s'écrit en sens inverse avec des individus qui créent un groupe. Lors de l'élection de Bill Clinton, la place politique du collectif a paru se développer.

— *Peut-on constater une convergence ?*

— On pourrait craindre que non lorsque – pour prendre un exemple qui a pu récemment vous intéresser s'agissant d'un code international – on constate une certaine incompréhension dans la prévention des discriminations. Aux USA, chaque groupe milite, intervient comme un *lobby* pour que la catégorie qu'il représente fasse partie d'un tout en devenir. L'objectif est donc d'inventorier des situations concrètes et d'agrèger peu à peu des éléments caractérisés d'abord par l'expression de leurs différences.

À nos yeux, cette démarche privilégie la différenciation plutôt que l'intégration, que l'affirmation du collectif, que le ciment démocratique. Elle ne peut prétendre à l'universalité de notre droit qui ne se réduit pas à une somme de droits. Donc, au-delà d'une définition générale de l'extension des droits et libertés, toute précision particulière, de caractère catégoriel, en affaiblit la portée. Plus, la jurisprudence est amenée à interpréter une garantie spécifiquement formulée comme signifiant qu'*a contrario* d'autres catégories, qui auraient été omises, pourraient en être exclues. Toutefois, peut-être quelques décennies de construction européenne et l'accélération des échanges de regards portés sur les comportements nationaux, nous feront-ils nous retrouver à mi-parcours, à flanc de colline.

Mais, avant de parler d'universalisation, ou de croire accomplie l'idée de « Terre-Patrie » d'Edgar Morin, il ne faut pas minimiser le poids des histoires et des identités : actuellement, le sens de la marche n'a pas été le même dans divers pays.

Ici, on est plus porté à décliner la loi commune au singulier, à différencier. Là, à intégrer, à mettre en commun les règles ou les normes nécessaires pour un bout de chemin collectif. Ailleurs, en Extrême-Orient, peut-être, à mêler intimement, secrètement chacun, le soi et l'universel... Dès lors, je ne pense pas qu'existe un archétype symbolisant le compromis, *a fortiori* le compromis entre l'individu et les univers qui l'entourent.