

L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ?

Guillaume MERLAND - Maître de conférences de droit public à l'Université Montpellier I et membre du CERCOP

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 16 (PRIX DE THÈSE 2003) - JUIN 2004

(Résumé)

Depuis son apparition au XVIII^e siècle, la notion d'intérêt général se présente comme « la pierre angulaire de l'action publique »⁽¹⁾. Comme l'explique Max Weber, dès lors que, dans une société, la légitimité du pouvoir repose sur la raison, les citoyens n'acceptent de se soumettre aux décisions des gouvernants que parce qu'ils les jugent conformes à l'intérêt de tous et de chacun⁽²⁾. Dans ces conditions, l'intérêt général se révèle comme une notion ambivalente, appelée à saisir à la fois la politique et le droit.

Sur le plan politique, d'abord, l'intérêt général est assidûment utilisé dans les discours des gouvernants. Ces derniers ont découvert en lui un moyen d'asseoir leur autorité. En effet, non seulement il permet de renforcer le sentiment d'unité des membres de la société, mais en outre il est un instrument nécessaire de légitimation de l'action des pouvoirs publics⁽³⁾.

Mais l'intérêt général ne saurait se réduire à son seul aspect idéologique. Il est également un des fondements du droit public. La prégnance de la notion d'intérêt général dans la conception du droit administratif est, du reste, particulièrement révélatrice. Parce que le droit administratif est tout entier marqué par l'idée que l'administration remplit une mission particulière liée à la satisfaction de l'intérêt général, celui-ci apparaît tout à la fois comme le fondement et le but de l'action de l'administration, mais aussi comme sa limite⁽⁴⁾. Ainsi, le juge administratif n'a pas hésité à forger l'intérêt général comme une arme à « double tranchant » pour les autorités administratives. D'un côté, ils peuvent l'invoquer pour accroître leurs compétences⁽⁵⁾, mais de l'autre, ils doivent toujours veiller à ce que leurs actions soient guidées par lui. L'intérêt général remplit donc deux fonctions dans le contrôle de légalité. Il est à la fois une cause d'illégalité de l'action administrative - l'acte administratif qui poursuit un but étranger à l'intérêt général ou qui poursuit un but d'intérêt général autre que celui exigé par la loi est annulé -⁽⁶⁾, et une cause de légitimité de l'action administrative - l'acte administratif qui a pour objet de restreindre les conditions d'exercice de certains droits et libertés protégés est légal dans la mesure où l'intérêt général le justifie.

Si la jurisprudence administrative accorde à l'intérêt général une telle importance, en est-il de même pour la jurisprudence constitutionnelle ? De prime abord, il serait tentant d'appliquer au législateur le raisonnement suivi pour l'administration. Comme n'importe quelle institution publique, le législateur doit orienter son action vers la satisfaction de l'intérêt général. Celui-ci serait alors à la fois le fondement et la limite du pouvoir de la loi. Mais le Conseil constitutionnel n'est pas dans la même situation que le juge administratif. Comme l'indique Dominique Rousseau, « le rôle du Conseil consiste à confronter la loi dont il est saisi au bloc de constitutionnalité »⁽⁷⁾. Or il s'avère que, parmi les textes constitutionnels de référence, aucun ne renvoie à la notion d'intérêt général⁽⁸⁾. Le silence de la Constitution paraît donc, *a priori*, condamner le recours à celle-ci dans la jurisprudence constitutionnelle. Tel n'est pourtant pas le cas. Surmontant l'obstacle textuel, la Haute Instance décide d'intégrer l'intérêt général parmi ses instruments de contrôle de la loi. Plus précisément, elle l'érige en « condition de constitutionnalité de la loi »⁽⁹⁾. Lorsque le législateur restreint l'exercice de certains principes, droits ou libertés protégés par le Conseil, il doit justifier son action par la poursuite d'un objectif d'intérêt général. De cette manière, le Conseil constitutionnel se dote d'un nouvel instrument de protection des droits fondamentaux⁽¹⁰⁾.

Depuis sa première apparition dans la décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979⁽¹¹⁾, la condition d'intérêt général s'est imposée comme un instrument incontournable dans le contentieux constitutionnel français. Pour s'en convaincre, il suffit de mettre en évidence quelques données statistiques. À la fin de l'année 1993, dans son étude consacrée à l'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Marie-Pauline Deswarte dénombre cinquante-trois décisions contenant une référence à l'intérêt général⁽¹²⁾. Cinq ans plus tard, le secrétaire général du Conseil constitutionnel, Jean-Éric Schoettl, faisait état d'une soixantaine de décisions⁽¹³⁾. Depuis ce dernier recensement, la fréquence du recours à cette notion s'est intensifiée. Au 1^{er} janvier 2004, pas moins de cent vingt-quatre décisions contenaient l'expression « intérêt général ». Autrement dit, en l'espace de dix ans, le nombre de décisions qui renvoient à la notion d'intérêt général a plus que doublé.

La banalisation du recours à l'intérêt général atteste de son utilité dans le contentieux constitutionnel. Mais si cet instrument est important

pour le Conseil, est-il pour autant efficace ? Autrement dit, l'intérêt général remplit-il correctement sa fonction de protection des droits fondamentaux ? La question mérite d'être posée au regard de l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, si celle-ci permet d'appréhender les manifestations de la fonction protectrice de l'intérêt général (I), elle en révèle également les limites (II).

I. Les manifestations de la fonction protectrice de l'intérêt général

Le recours à l'intérêt général dans le contentieux constitutionnel est la conséquence directe de la décision du 16 juillet 1971 ⁽¹⁴⁾ à partir de laquelle le Conseil s'érige en gardien des droits fondamentaux. Dans l'exercice de cette mission, le juge n'entend pas accorder une protection absolue aux principes constitutionnels. Le fonctionnement harmonieux d'une société démocratique exige que le législateur puisse réglementer les conditions d'exercice des droits et libertés des citoyens. Aussi faut-il s'assurer que les restrictions législatives soient fondées sur des préoccupations légitimes. Or, une des faiblesses des textes constitutionnels français c'est qu'ils contiennent peu d'indications sur les motifs justifiant les atteintes aux droits et libertés ⁽¹⁵⁾. Face au silence des textes de référence et pour se prémunir contre l'arbitraire législatif, le Conseil constitutionnel prend alors l'initiative de découvrir une nouvelle condition de constitutionnalité de la loi : la condition d'intérêt général. Dans son contrôle des atteintes législatives portées à certains droits et libertés, la Haute Instance fait peser sur le législateur une double obligation : l'obligation de justifier son action par un objectif d'intérêt général (A) et l'obligation d'apprécier lui-même cet objectif (B).

A. L'obligation pour le législateur de justifier son action par la poursuite d'un objectif d'intérêt général

Lorsqu'il réglemente les conditions d'exercice de certains droits et libertés, le législateur est obligé de satisfaire aux exigences de la condition d'intérêt général. Mais le Conseil constitutionnel se révèle particulièrement vigilant pour ne pas recourir à la notion d'intérêt général dans n'importe quel contentieux. Par exemple, dans une décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, le Conseil reconnaît la constitutionnalité d'une atteinte au droit d'exercer un recours qui était justifiée par le souci de prendre en compte le risque d'instabilité juridique ⁽¹⁶⁾. Alors que le caractère d'intérêt général de ce but était avancé par le législateur, soulevé par les auteurs de la saisine ⁽¹⁷⁾ et reconnu par la doctrine ⁽¹⁸⁾, le Conseil n'emploie pas expressément le terme « intérêt général ». Loin d'être anodine ou involontaire, l'attitude du juge est parfaitement délibérée. Il s'agit de ne pas laisser croire que le droit d'exercer un recours puisse être limité au nom de l'intérêt général. Qu'est-ce qui justifie cette vigilance ? La motivation du juge réside dans la spécificité de l'intérêt général dans le contentieux constitutionnel. En effet, intégrant le fait que l'intérêt général est une notion par nature floue et contingente, le Conseil admet qu'il puisse s'incarner aussi bien dans des normes constitutionnelles que dans des normes législatives. Ainsi, ont été expressément reconnus comme étant des objectifs d'intérêt général des principes constitutionnels comme, par exemple, la lutte contre le chômage ⁽¹⁹⁾, la protection de la santé publique ⁽²⁰⁾, la garantie de l'équilibre financier de la sécurité sociale ⁽²¹⁾, le principe de continuité des services publics ⁽²²⁾. La valeur constitutionnelle de ces composantes de l'intérêt général n'est pas une source d'inquiétudes pour la protection des droits et libertés visés par la condition d'intérêt général. La limitation de principes constitutionnels pour satisfaire un objectif d'intérêt général constitutionnellement défini s'inscrit dans le cadre classique de la conciliation entre normes constitutionnelles. Par contre, la possible incarnation de l'intérêt général dans une norme législative soulève de lourdes incertitudes pour les droits et libertés. Malgré cela, la jurisprudence constitutionnelle est sans équivoque. Le Conseil rappelle souvent qu'il appartient au législateur d'apprécier l'intérêt général ⁽²³⁾. Ce faisant, celui-ci se retrouve dans des finalités dont il serait audacieux de leur reconnaître une valeur constitutionnelle. Pour ne prendre que des exemples récents, on peut citer des objectifs tels que « la préservation du patrimoine archéologique » ⁽²⁴⁾ et « l'unification et la rationalisation des procédures relatives au droit d'asile » ⁽²⁵⁾, « la protection de l'environnement » ⁽²⁶⁾, « favoriser la constitution d'une épargne retraite » ⁽²⁷⁾. Le législateur est donc autorisé à limiter l'exercice de certaines libertés pour des motifs qui relèvent de son appréciation. Il y a donc là un réel danger pour les droits et libertés. C'est sans doute la raison pour laquelle le Conseil entend strictement circonscrire le champ d'application de la condition d'intérêt général.

Si la souplesse de la notion d'intérêt général suscite des craintes, dans le même temps, elle éclaire et justifie la démarche du juge constitutionnel. En effet, en entretenant l'incertitude qui entoure la valeur juridique des normes pouvant exprimer l'intérêt général, le Haut Conseil peut utiliser la condition d'intérêt général à l'égard de deux catégories de principes : les principes législatifs à protection renforcée et les principes constitutionnels à protection atténuée.

En premier lieu, le législateur doit justifier les atteintes qu'il porte à certains principes législatifs par la poursuite d'un but d'intérêt général. Cette obligation bénéficie au principe de non-rétroactivité des lois non pénales ⁽²⁸⁾ et à la liberté contractuelle (avant que celle-ci ne soit constitutionnalisée ⁽²⁹⁾). De prime abord, on pourrait être surpris de cette contrainte jurisprudentielle. D'une manière générale, le Conseil constitutionnel refuse de voir dans une loi qui méconnaît un principe législatif une violation de la Constitution, sous réserve qu'elle ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles. Toutefois, il peut arriver que la marge de manoeuvre dont dispose le législateur à l'égard de certains principes se trouve sensiblement réduite ou, tout du moins, encadrée. La protection dont bénéficient ces principes de valeur législative se justifie alors par les liens étroits qu'ils entretiennent avec un principe de valeur constitutionnelle. C'est le cas, par exemple, de la primauté de

la personne humaine, du respect de l'être humain dès le commencement de sa vie, de l'inviolabilité, l'intégrité et l'absence de caractère patrimonial du corps humain, de l'intégrité de l'espèce humaine. La Haute Instance a jugé que, bien que n'ayant pas valeur constitutionnelle en eux-mêmes, ces principes « tendent à assurer le respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine »⁽³⁰⁾. À ce titre, ils méritent d'être protégés. Il est alors légitime de se poser la question suivante : en instaurant la condition d'intérêt général pour contrôler la constitutionnalité des lois rétroactives, quel est le principe que le Conseil constitutionnel entend protéger ? Certains auteurs avancent l'hypothèse que le recours à la condition d'intérêt général permettrait d'assurer la protection d'un ou plusieurs de ces principes constitutionnels : principe de la séparation des pouvoirs, principe de l'indépendance des juridictions, principe de l'autorité de la chose jugée et droit à un recours juridictionnel effectif⁽³¹⁾. Pourtant, il semble difficile de souscrire à cette analyse. En effet, il serait étonnant que le Conseil constitutionnel entende protéger des principes aussi fondamentaux dans le cadre d'un État de droit par le renvoi à une notion dont le législateur peut apprécier le contenu. Du reste, ces principes constitutionnels sont protégés des effets rétroactifs de la loi par des exigences beaucoup plus contraignantes. Ainsi, en matière de validations législatives, le Conseil impose le respect de quatre conditions : la loi ne doit jamais valider un acte annulé ; l'acte validé doit toujours être défini avec précision ; il ne doit pas porter sur la matière pénale ; enfin, le législateur doit définir strictement la portée de la validation et non purger l'acte contesté de toutes ses illégalités possibles⁽³²⁾. Même si la condition d'intérêt général participe à la protection des principes constitutionnels susvisés, son utilisation ne semble pas motivée par cette préoccupation. La condition d'intérêt général est plutôt destinée à protéger un principe constitutionnel moins fondamental ou même un principe dont la constitutionnalité serait incertaine. Un principe se dégage alors : le principe de sécurité juridique⁽³³⁾. La condition d'intérêt général permettrait au Conseil constitutionnel de protéger le principe de sécurité juridique des abus liés à la rétroactivité des lois⁽³⁴⁾.

La condition d'intérêt général ne s'applique pas qu'à des principes législatifs. Loin s'en faut. La plupart des droits et libertés protégés par cette condition ont valeur constitutionnelle. Il s'agit du droit de propriété⁽³⁵⁾, de la liberté d'entreprendre⁽³⁶⁾, de la liberté contractuelle⁽³⁷⁾, du principe d'égalité⁽³⁸⁾ et du principe de la libre administration des collectivités territoriales⁽³⁹⁾. Si, par leur force constitutionnelle, ces droits et libertés sont fondamentaux, par leur lien avec la condition d'intérêt général, ils bénéficient d'une protection moins intense que les autres principes constitutionnels. En effet, alors que ces derniers ne peuvent être limités que dans le cadre d'une conciliation avec d'autres normes constitutionnelles, les droits et libertés susvisés peuvent subir des restrictions justifiées par des normes législatives.

Il ne faudrait toutefois pas céder à la tentation d'occulter la finalité protectrice de la condition d'intérêt général. Celle-ci est avant tout un instrument destiné à protéger les droits fondamentaux. Cette protection, qu'elle soit directe (droit de propriété, liberté d'entreprendre, liberté contractuelle, principe d'égalité et principe de la libre administration des collectivités territoriales) ou indirecte (principe de sécurité juridique), est en tout état de cause toujours effective. Le Conseil constitutionnel sanctionne les restrictions législatives arbitraires. Dans l'hypothèse où le législateur ne parviendrait pas à satisfaire la condition d'intérêt général, la disposition litigieuse serait aussitôt annulée. À ce titre, le Conseil veille à ce que l'auteur de la loi apprécie lui-même l'intérêt général.

B. L'obligation pour le législateur d'apprécier l'intérêt général

L'essentiel du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le respect de la condition d'intérêt général consiste à rechercher les objectifs que le législateur s'est assigné à l'appui de sa mesure. Une fois que le juge est parvenu à les identifier, ils peuvent être qualifiés d'intérêt général. Autrement dit, l'objectif d'intérêt général poursuivi doit impérativement apparaître dans le texte de la loi⁽⁴⁰⁾ ou dans les travaux préparatoires⁽⁴¹⁾. Le non-respect de cette règle essentielle conduit le Conseil à censurer la disposition litigieuse. C'est ainsi que, lors du contrôle de la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques du 29 janvier 1993⁽⁴²⁾, la Haute Instance annule une mesure dispensant des règles de publicité et de mise en concurrence certains contrats conclus par les sociétés d'économie mixte d'intérêt national et leurs sociétés filiales au motif que l'atteinte portée au principe d'égalité n'est pas fondée sur une différence de situation et « qu'en outre, il ne résulte pas de la loi qu'un motif d'intérêt général soit de nature à faire échapper ces sociétés (aux principes de publicité et de concurrence) »⁽⁴³⁾. La carence du législateur est également sanctionnée dans les décisions n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000 et n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000. Dans la première espèce, le Conseil censure deux dispositions législatives (l'une autorisant l'autorité administrative à choisir un autre jour que le mercredi pour interdire la chasse, l'autre réglementant la mise en location de la chasse dans les communes urbaines des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle), au même motif que « ni les termes de la disposition critiquée, ni les débats parlementaires ne précisent les motifs d'intérêt général »⁽⁴⁴⁾ qui justifieraient de telles atteintes au droit de propriété. Dans la seconde espèce, la Haute Juridiction annule une mesure permettant aux agriculteurs corses de bénéficier, sous certaines conditions d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales. Le juge fonde son raisonnement sur le fait que, non seulement aucune différence de situation particulière à la Corse ne pouvait justifier cette discrimination, mais en outre, « ni la loi ni les travaux parlementaires n'évoquent un motif d'intérêt général de nature à fonder une telle différence de traitement »⁽⁴⁵⁾.

Dans le cadre de la protection des droits et libertés contre des atteintes arbitraires, le législateur est donc appelé à définir précisément les

finalités d'intérêt général⁽⁴⁶⁾. Ce contrôle qui sanctionne l'incompétence négative du législateur a des répercussions au-delà du seul auteur de la loi. En effet, l'obligation qui pèse sur ce dernier de définir avec précision les objectifs d'intérêt général permet au Conseil de mesurer les pouvoirs des autorités d'application de la loi. Plus précisément, cela permet à la fois de limiter les prérogatives des autorités administratives et de renforcer les compétences du juge de l'excès de pouvoir.

En premier lieu, il convient d'admettre avec Alexandre Viala que, lorsque le juge constitutionnel rappelle dans ses décisions les objectifs du législateur, « il s'agit en fait d'avertissements implicites mais fermes à l'égard du gouvernement et de son administration. Le Conseil constitutionnel invite l'administration à ne pas faire ce qu'elle veut avec la loi »⁽⁴⁷⁾. Cette réflexion se révèle particulièrement intéressante lorsqu'on la met en relation avec la notion d'intérêt général. Parce que l'intérêt général n'a pas de contenu précis, il serait dangereux, lorsque le législateur confie à l'administration une compétence pour restreindre les conditions d'exercice d'un droit ou d'une liberté protégée par le Conseil constitutionnel, que le premier ne précise pas la nature de l'objectif d'intérêt général qui servira de fondement à l'action de la seconde. L'autorité administrative compétente pourrait interpréter discrétionnairement, sous la réserve habituelle du juge de l'excès de pouvoir, ce que renferme la notion d'intérêt général. Or, comme le montre Danièle Lochak, le risque est bien réel : « L'administration, chargée d'exécuter la loi, est d'abord en situation de l'interpréter, donc de l'infléchir, voire de le détourner de son objet - et finalement de tenir en échec la volonté du Parlement »⁽⁴⁸⁾. Le Conseil constitutionnel écarte ce danger en rappelant au législateur l'obligation qui pèse sur lui de préciser lui-même, soit au cours des travaux préparatoires, soit dans le texte de la loi, l'objectif d'intérêt général qu'il entend poursuivre.

Une telle exigence jurisprudentielle présente, au demeurant, une autre vertu pour la protection des droits et libertés : elle permet de réactiver le contrôle du détournement de pouvoir exercé par le juge administratif. L'étude des décisions du Conseil d'État révèle, en effet, que ce n'est que lorsque le législateur ne définit pas les motifs d'intérêt général sur lesquels les autorités administratives doivent fonder leur décision que le juge administratif est réticent à sanctionner le détournement de pouvoir. Conscient du flou et du caractère éminemment politique de la notion d'intérêt général, le juge préfère exercer un contrôle de l'acte sur le fondement d'autres moyens⁽⁴⁹⁾. Par contre, dès l'instant où la loi énumère les motifs d'intérêt général, le juge est en mesure d'exercer un contrôle du détournement de pouvoir sans pour autant risquer de supporter la critique d'un gouvernement des juges. Il ne fait que « constater » que l'administration a ou non poursuivi les buts d'intérêt général déterminés par le législateur. Dans cette perspective, l'action du juge constitutionnel a pour effet de redynamiser le contrôle du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative. En exigeant du législateur qu'il détermine lui-même de manière explicite les buts d'intérêt général, il éclaire la juridiction administrative sur l'intérêt général qui s'impose aux autorités chargées d'appliquer la loi. Il lui fournit les éléments nécessaires pour sanctionner le détournement de pouvoir des autorités administratives. L'effet positif de la démarche du Conseil constitutionnel est perceptible dans la jurisprudence administrative. Par exemple, dans un arrêt du 30 novembre 1998, *Fédération nationale de l'industrie hôtelière*, le Conseil d'État s'est ouvertement inspiré de la décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 dans laquelle le juge constitutionnel indique que, s'il revient au pouvoir réglementaire de mettre en oeuvre les dispositions de la loi visant à lutter contre l'alcoolisme, il doit prendre en compte « l'objectif de la loi qui tend à assurer la protection de la santé publique, plus spécialement celle des jeunes »⁽⁵⁰⁾. Dans son arrêt, le Conseil d'État annule un décret autorisant les groupements sportifs à vendre des boissons alcoolisées dans les enceintes sportives au motif qu'il méconnaît « l'objectif poursuivi par le législateur qui entendait notamment assurer la protection de la santé publique et plus spécialement celle des jeunes »⁽⁵¹⁾. La motivation du juge administratif rend parfaitement compte de la nature des relations entre le juge constitutionnel et le juge de l'excès de pouvoir dans la réception des objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur. Dans l'arrêt précité, le Conseil d'État contrôle la légalité du décret attaqué, en reprenant mot pour mot la motivation de la décision du Conseil constitutionnel.

Le caractère protecteur de l'intérêt général dans la jurisprudence constitutionnelle se trouve donc clairement établi. Apprécié comme une condition de constitutionnalité de la loi, l'intérêt général permet de prémunir un certain nombre de droits et libertés contre des limitations arbitraires, que celles-ci aient une origine législative ou réglementaire. Toutefois, il ne faut pas se tromper sur la réelle utilité de cet instrument. En effet, lorsque l'on se livre à un examen minutieux des décisions du Conseil constitutionnel, on s'aperçoit que la force contentieuse de la condition d'intérêt général est fortement limitée.

II. Les limites de la fonction protectrice de l'intérêt général

La puissance évocatrice de l'intérêt général et son rôle en matière de protection des droits fondamentaux pourrait laisser penser que le Conseil constitutionnel a découvert là un instrument redoutable à l'égard du législateur. En réalité, il n'en est rien. C'est précisément parce que l'intérêt général a une connotation éminemment politique que le juge entend être prudent dans le contrôle qu'il exerce sur le respect de cette condition. Un auteur autorisé décrit ainsi les critiques auxquelles s'expose le Conseil : « Si l'on se souvient qu'en France le juge administratif a pu être soupçonné de vouloir se substituer à l'administration sous couvert de vérifier que l'action administrative est inspirée par l'intérêt général, combien plus percutante serait l'accusation de »gouvernement des juges« adressée à une Cour constitutionnelle qui censurerait la loi comme non conforme à sa propre vision (nécessairement subjective) de l'intérêt général ! »⁽⁵²⁾. Sans doute sensible à ces considérations d'opportunité,

le Conseil opte pour une autolimitation de son contrôle. Il se contente de rechercher, à partir de l'intention du législateur, les objectifs qui justifient les mesures restrictives. Le contrôle du respect de la condition d'intérêt général se limite à cette recherche. Une fois qu'il a identifié l'objectif que s'assigne le législateur, il ne se reconnaît pas la compétence de contester son caractère d'intérêt général (A). Dès lors, la faiblesse de la fonction protectrice de la condition d'intérêt général est révélée. Pour autant, cela ne signifie pas que le Conseil se résigne à délivrer un blanc-seing au législateur qui envisage de restreindre les droits et libertés concernés par cette condition. Pour éviter que des atteintes trop importantes leur soient portés, le juge constitutionnel axe son contrôle sur l'exigence de proportionnalité (B).

A. Le refus de critiquer la pertinence des objectifs du législateur

En exigeant du législateur qu'il justifie certaines de ses dispositions par la poursuite d'un objectif d'intérêt général, le Conseil constitutionnel institue une condition constitutionnelle qui amène à poser une question aussi simple dans son énoncé que redoutable dans sa réponse : se peut-il que le législateur n'agisse pas dans l'intérêt général ? Ou plus précisément, le Conseil constitutionnel a-t-il la légitimité adéquate pour affirmer que le législateur n'a pas agi dans l'intérêt général ? Comme on peut le pressentir, le terrain sur lequel s'engage le Conseil en recourant à la condition d'intérêt général se révèle hautement périlleux. Il n'en reste pas moins que, théoriquement, le contrôle du caractère d'intérêt général des objectifs du législateur est envisageable. En effet, supposer que le Conseil constitutionnel s'engage à vérifier que les objectifs du législateur développés à l'appui d'une disposition législative sont effectivement des objectifs d'intérêt général ne semble pas *a priori* insensé. Bien au contraire. On serait tenté de considérer qu'un tel contrôle est nécessaire pour que la condition d'intérêt général soit pleinement satisfaite. Comme le juge européen contrôle la légitimité des buts poursuivis par les États qui limitent les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel vérifierait le caractère d'intérêt général des objectifs que s'est assignés le législateur. Cela paraît d'autant plus justifiable qu'on peut parfaitement considérer qu'appeler le législateur à poursuivre des objectifs d'intérêt général laisse entendre que l'auteur de la loi peut très bien s'assigner des buts ne présentant pas une telle qualité. Si le pouvoir législatif était infaillible et ne pouvait vouloir que ce que commande l'intérêt général, quelle serait l'utilité d'une référence à l'intérêt général dans des contentieux précisément définis ? Si le Conseil impose au législateur de justifier expressément ses dispositions par un but d'intérêt général, c'est qu'il suppose qu'il peut s'en écarter. Cette préoccupation n'est, au demeurant, pas nouvelle dans l'histoire constitutionnelle française. Elle s'inscrit dans le droit fil de la méfiance qu'observaient les premiers constituants à l'égard de la loi. À travers différentes formules⁽⁵³⁾, ils avaient entendu se protéger contre les risques d'un législateur agissant dans un sens contraire à l'intérêt général⁽⁵⁴⁾. En intégrant dans ses instruments de contrôle la condition d'intérêt général, le Conseil constitutionnel ne ferait donc que manifester une crainte déjà exprimée deux siècles auparavant.

Juridiquement fondé, le contrôle par le Conseil constitutionnel de l'appréciation législative de l'intérêt général est-il politiquement souhaitable ? Le Conseil ne semble pas le penser. Un des soucis récurrents qu'il exprime à travers ses décisions est de présenter sa mission comme étant d'une nature juridictionnelle⁽⁵⁵⁾. Comme le note le doyen Roussillon, « il s'agit ici d'une autolimitation proclamée et revendiquée par le Conseil conscient des limites inhérentes à sa fonction et à sa place dans le système juridico-politique, le danger pour lui étant d'apparaître comme une »troisième chambre" »⁽⁵⁶⁾. Le Conseil constitutionnel veille ainsi à ce que son travail puisse être nettement dissocié de celui du législateur⁽⁵⁷⁾. Même si, inévitablement, le juge constitutionnel est amené à jouer un rôle politique à travers le contrôle qu'il exerce⁽⁵⁸⁾, il prend garde de ne pas pénétrer trop en avant sur ce terrain. Pour reprendre la formule d'Élisabeth Zoller, « le contrôle reste sur le terrain juridique et s'interdit les appréciations de nature politique »⁽⁵⁹⁾. Or, comme le juge administratif⁽⁶⁰⁾, le Haut Conseil semble considérer que la définition de l'intérêt général n'est pas de son ressort mais de celui du pouvoir politique. La définition de l'intérêt général relevant de la pure opportunité politique, elle ne saurait dès lors, passer sous les fourches caudines du contrôle de constitutionnalité⁽⁶¹⁾.

De cette manière, le Conseil constitutionnel préserve sa légitimité. Mais cela ne risque-t-il pas d'avoir des conséquences graves pour les droits fondamentaux « protégés » par la condition d'intérêt général ? Le juge constitutionnel semble parvenir à écarter un tel danger en recourant au contrôle de proportionnalité.

B. L'exercice du contrôle de proportionnalité

Si l'intérêt général est une condition nécessaire pour qu'une restriction législative puisse satisfaire aux exigences du contrôle de constitutionnalité, elle n'est jamais une condition suffisante. Le Conseil constitutionnel veille toujours à ce que l'atteinte portée ne soit pas inadéquate et excessive. Objet de nombreuses études ces dernières années⁽⁶²⁾, le contrôle de proportionnalité met en avant la relation qui existe entre la finalité poursuivie et les moyens mis en oeuvre pour y parvenir. Plus précisément, le juge s'assure de la présence d'un rapport de cohérence entre ces deux éléments.

Bien qu'autonomes, les conditions d'intérêt général et de proportionnalité sont complémentaires. D'un côté, la condition d'intérêt général facilite le contrôle de proportionnalité. En obligeant le législateur à dévoiler ses objectifs, le Conseil constitutionnel peut confronter ces derniers au dispositif législatif mis en place. La faiblesse du contrôle exercé sur la condition d'intérêt général n'y change rien. Il suffit que les objectifs

poursuivis par le législateur soient précisément identifiés pour que le contrôle de proportionnalité s'effectue. De ce point de vue, la condition d'intérêt général apparaît comme un « élément du contrôle de proportionnalité »⁽⁶³⁾. D'un autre côté, la condition de proportionnalité se révèle un instrument fort utile par rapport à la condition d'intérêt général et ce, à un double titre. D'abord, le recours au « test »⁽⁶⁴⁾ de proportionnalité permet de pallier les insuffisances du contrôle de la condition d'intérêt général. L'abandon de l'appréciation du contenu de l'intérêt général au législateur fait peser de lourdes incertitudes sur la protection des droits et libertés. Par l'exercice du contrôle de proportionnalité, le Conseil constitutionnel compense la faiblesse du caractère contraignant de la condition d'intérêt général. En effet, la recherche d'une juste mesure permet sans doute beaucoup plus d'audaces de la part du juge que la quête de la connaissance du contenu de l'intérêt général. D'ailleurs, toutes les juridictions qui utilisent dans le contentieux relatif aux droits et libertés la condition d'intérêt général assortissent celle-ci d'une condition de proportionnalité⁽⁶⁵⁾. Cette dernière apparaît comme un moyen de renforcer la protection des droits et libertés. C'est aussi un moyen pour le juge constitutionnel de se réapproprié indirectement la condition d'intérêt général. En effet, en recherchant la cohérence interne du dispositif législatif, il est amené à prendre en considération la nature de l'objectif que s'est assigné le législateur. Ce dernier ne peut pas justifier sa disposition par n'importe quel objectif d'intérêt général. Non seulement, il doit poursuivre un objectif assez important pour que l'atteinte soit jugée proportionnée, mais en outre, il doit veiller à satisfaire un objectif qui soit en rapport avec l'objet de la disposition pour éviter que celle-ci soit censurée pour cause d'inadéquation. L'apport du contrôle de proportionnalité pour renforcer le caractère contraignant de la condition d'intérêt général doit néanmoins être limité. Les deux conditions sont, en effet, autonomes et la liberté dont dispose le législateur pour apprécier l'intérêt général n'est pas entamée.

La faiblesse contentieuse de la condition d'intérêt général condamne-t-elle alors la pertinence de son recours dans le contentieux constitutionnel ? Une réponse négative s'impose. En effet, la condition d'intérêt général présente une utilité « politique » déterminante pour le Conseil constitutionnel. Ce dernier se sert de la force idéologique de l'intérêt général pour lui faire remplir d'autres fonctions que celle de protection des droits fondamentaux. Ainsi, la condition d'intérêt général est utilisée à des fins stratégiques. En raison des représentations idéologiques qu'elle véhicule, non seulement elle opère comme un instrument de légitimation du Conseil constitutionnel et du législateur, mais aussi elle permet au Conseil de persuader l'auditoire du bien fondé de son action et de celle du législateur. En outre, elle invite le législateur à centrer son attention sur le bien-être général et, de fait, est susceptible de diminuer le pouvoir ou l'ardeur des groupes de pression. Indirectement, le Conseil oeuvre pour le respect du rôle dévolu au Parlement par le constituant de 1958 : la défense de l'intérêt général. Ces considérations tactiques sont déterminantes dans le choix du Conseil d'une condition aussi évocatrice que celle d'intérêt général. Il reste alors à savoir si la force idéologique de l'intérêt général ne risque pas de souffrir de l'absence de réflexion sur le concept. En effet, on pourrait craindre qu'à terme l'efficacité et donc l'utilité de la condition d'intérêt général dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois soient remises en question. En refusant de critiquer l'appréciation de l'intérêt général portée par le législateur, le Conseil risque de faire perdre à la condition son caractère d'écran : la licence du législateur pour définir l'intérêt général serait révélée, l'absence de discussions sur l'intérêt général conduirait à affaiblir la force contentieuse de la condition et *in fine* ferait voler en éclat son utilité politique, stratégique. Comme on le pressent, la question de l'intérêt général dans la jurisprudence constitutionnelle ne semble pas pouvoir se détacher d'un débat qui dépasse le seul juge constitutionnel et dont les termes ont été posés il y a quelques années par Jean-Marie Pontier : « l'intérêt général existe-t-il encore ? »⁽⁶⁶⁾.

(1) Conseil d'État, *Rapport public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. L'intérêt général*, La Documentation française, 1999, p. 245.

(2) M. Weber, *Le savant et le politique*, UGE, 1963, spéc. p. 102 et s.

(3) V. not. J. Chevallier, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, PUF, 1978, p. 12.

(4) V. F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, p. 21 et s.

(5) V. D. Truchet, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État : retour aux sources et équilibre », in Conseil d'État, *op. cit.*, p. 363.

(6) Sur la question du moyen du détournement de pouvoir dans le contentieux administratif, v. not. R. Vidal, « L'évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative », *RD publ.*, 1952, p. 275 et s.; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 13e éd., 2001, spéc. p. 30 et s.

(7) D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 6e éd., 2001, p. 135.

(8) J.-E. Schoettl, « Intérêt général et Constitution », in Conseil d'État, *op. cit.*, p. 375.

(9) F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, tome III : *Jurisprudence*, 2e partie : *l'État*, 2e éd., Economica, p. 203.

(10) Il ne s'agit pas ici de contribuer au débat concernant la définition de la notion de « droit fondamental ». L'auteur considère que les droits et libertés protégés par la condition d'intérêt général peuvent être qualifiés de « fondamentaux » en raison de leur valeur constitutionnelle.

(11) Cons. const., n° 79-107 DC du 12 juill. 1979, *Rec.* p. 31.

(12) M.-P. Deswarte, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFD const.*, n° 13, 1993, p. 23.

(13) J.-E. Schoettl, *art. cit.*, p. 375.

(14) Cons. const., n° 71-44 DC du 16 juill. 1971, *Rec.* p. 29.

(15) Seule la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 contient de tels renvois. Ainsi, les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune (art. 1^{er}), la liberté d'opinion ne doit pas troubler l'ordre public (art. 10), les privations de propriété doivent être justifiées par la nécessité publique légalement constatée (art. 17).

(16) Cons. const., n° 93-335 DC du 21 janv. 1994, *Rec.* p. 40. En l'espèce, la disposition en cause visait à empêcher l'utilisation de l'exception d'illégalité devant les juridictions administratives pour vice de procédure ou de forme de certains actes adoptés en matière d'urbanisme, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de la prise d'effet du document en cause.

(17) *JO*, 25 janv. 1994, p. 1403.

(18) En ce sens, v. P. Hocreître, *RFD adm.*, 1995, p. 7 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *Petites Affiches*, 31 mars 1995, n° 39, p. 6.

(19) Cons. const., n° 2003-487 DC du 18 déc. 2003, *JO*, 19 déc. 2003, p. 21686.

(20) Cons. const., n° 90-283 DC du 8 janv. 1991, *Rec.* p. 11.

(21) Cons. const., n° 97-393 DC du 18 déc. 1997, *Rec.* p. 320.

(22) Cons. const., n° 79-105 DC du 25 juill. 1979, *Rec.* p. 33.

(23) Pour ce faire, il emploie plusieurs formules : « l'appréciation de l'intérêt général appartient au législateur » (déc. n° 83-162 DC des 19 et 20 juill. 1983, *Rec.* p. 49) ; « le législateur a pu tenir compte de l'intérêt général qui, selon son appréciation, ... » (déc. n° 87-232 DC du 7 janv. 1988, *Rec.* p. 17) ; « eu égard à l'objectif d'intérêt général auquel lui paraîtrait correspondre... » (déc. n° 93-322 DC du 28 juill. 1993, *Rec.* p. 204).

(24) Cons. const., n° 2003-480 DC du 31 juill. 2003, *JO*, 2 août 2003, p. 13304.

(25) Cons. const., n° 2003-485 DC du 4 déc. 2003, *JO*, 11 déc. 2003, p. 21085.

(26) Cons. const., n° 2003-488 DC du 29 déc. 2003, *JO*, 31 déc. 2003, p. 22652.

(27) Cons. const., n° 2003-489 DC du 29 déc. 2003, *JO*, 31 déc. 2003, p. 22636.

(28) Pour un exemple récent concernant l'application de la condition d'intérêt général lors du contrôle d'une validation législative, v. Cons. const., n° 2003-486 DC du 11 déc. 2003, *JO*, 18 déc. 2003, p. 21679.

(29) Selon nous, c'est dans la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 que le Conseil constitutionnel reconnaît implicitement et, malgré une rédaction sibylline, valeur constitutionnelle à la liberté contractuelle (Cons. const., n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.* p. 258).

(30) Cons. const., n° 94-343-344 DC du 27 juill. 1994, *Rec.* p. 100.

(31) J.-E. Schoettl, art. cit., pp. 379-380 ; V. Goesel-Le Bihan, « Réflexion iconoclaste sur le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *RFD const.*, n° 30, 1997, p. 256.

(32) Le Conseil juge, en effet, que la validation « ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants » (Cons. const., n° 99-422 DC du 21 déc. 1999, *Rec.* p. 143). V. Cons. const., n° 99-425 DC du 29 déc. 1999, *Rec.* p. 168.

(33) B. Mathieu, « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, p. 106 ; « Constitution et sécurité juridique en France », *ALJC*, 1999, p. 155 ; « La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient », *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, p. 301 ; F. Luchaire, « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, p. 67 ; B. Pacteau, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA*, 1995, p. 151 ; M. Fromont, « Le principe de sécurité juridique », *AJDA*, 1996, p. 178 ; C. Lepage, « Le principe de sécurité juridique est-il devenu un principe de valeur constitutionnelle ? », *Gaz. Pal.*, 1999, p. 939 ; J.-R. Pellas, « Le principe de sécurité juridique en droit fiscal », *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 261.

(34) En ce sens, le doyen Favoreu considère qu'avec l'intérêt général, « le Conseil protège ainsi la substance du principe de sécurité juridique », L. Favoreu et *alii*, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 285.

(35) V., par ex., Cons. const., n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, *Rec.* p. 176.

(36) V., par ex., Cons. const., n° 2003-480 DC du 31 juill. 2003, *JO*, 2 août 2003, p. 13304.

(37) V., par ex., Cons. const., n° 2001-451 DC du 27 nov. 2001, *Rec.* p. 145.

(38) Tous les démembrements du principe d'égalité ne sont pas visés par la condition d'intérêt général. Sont essentiellement concernés les principes d'égalité devant la loi (au sens large) et devant le suffrage.

(39) V., par ex., Cons. const., n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, *Rec.* p. 176.

(40) Par exemple, à l'occasion du contrôle de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le Conseil constitutionnel découvre des objectifs d'intérêt général dans le texte même de la loi. Parmi ceux-ci, il reconnaît « l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain », estime que « vise également un objectif d'intérêt général la constitution des réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale » et prétend que « le souci d'assurer » la sauvegarde de la diversité commerciale « répond à un objectif d'intérêt général ». Or, ces trois objectifs qualifiés d'intérêt général par le Conseil constitutionnel se trouvent mentionnés à l'article L. 121-1 nouveau du Code de l'urbanisme

pour les deux premiers et à l'article L. 123-1 du même code pour le troisième.

(41) Par ex., dans la déc. n° 2003-477 DC du 31 juill. 2003, le Conseil constitutionnel se réfère à trois reprises aux travaux préparatoires de la loi pour déceler les objectifs d'intérêt général autorisant une dérogation au principe d'égalité devant les charges publiques : « ... il résulte des travaux parlementaires que le législateur a souhaité favoriser, en raison du contexte démographique, la transmission d'entreprise dans des conditions permettant d'assurer la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise » (cons. 5), « ... il résulte des travaux parlementaires que le législateur a entendu garantir la stabilité du capital des entreprises, notamment familiales, et, partant, leur pérennité » (cons. 13), « ... il résulte des travaux parlementaires... que l'article 48 a pour objet d'inciter à l'investissement productif dans les petites et moyennes entreprises compte tenu du rôle joué par ce type d'entreprises dans la création d'emplois » (cons. 19), Cons. const., n° 2003-477 DC du 31 juill. 2003, *JO*, 5 août 2003, p. 13464.

(42) *JO*, 22 janv. 1993, p. 1118.

(43) Cons. const., n° 92-316 DC du 20 janv. 1993, *Rec.* p. 14.

(44) Cons. const., n° 2000-434 DC du 20 juill. 2000, *Rec.* p. 107.

(45) Cons. const., n° 2000-441 DC du 28 déc. 2000, *Rec.* p. 201. Un commentateur autorisé a ainsi expliqué que « le Conseil constitutionnel a cherché en vain dans les débats parlementaires la raison, particulière à la Corse, qui justifierait que le bénéfice de cette mesure globale d'apurement de la dette sociale soit réservée aux exploitants agricoles qui sont installés dans cette île » (J.-E. Schoettl, « La deuxième loi de finances rectificative pour 2000 », *Petites Affiches*, 1^{er} et 2 janv. 2001, n° 1, p. 15).

(46) Le Conseil constitutionnel a rappelé cette règle à l'occasion du contrôle de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il considère que le législateur n'a pas porté au principe de la libre administration des collectivités territoriales une atteinte contraire à la Constitution parce que « l'objectif de mixité sociale est défini de façon suffisamment précise » (Cons. const., n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, *Rec.* p. 176).

(47) A. Viala, « Les réserves d'interprétation : un »outil« de resserrement de la contrainte constitutionnelle », *RD publ.*, 1997, p. 1063.

(48) D. Lochak, « Le principe de légalité. Mythes et mystifications », *AJDA*, 1981, p. 390.

(49) Il n'en reste pas moins vrai que, de l'aveu même du Conseil d'État, le juge administratif est « amené à préciser les contours de la notion d'intérêt général. S'il exerce, en effet, pour l'essentiel un contrôle de légalité, il se reconnaît la possibilité d'apprécier le bien-fondé de l'action administrative. Il contribue donc à définir le contenu de l'intérêt général. Il s'agit alors pour lui, non de se substituer aux instances légitimement en charge de cette formulation, mais d'explicitier à partir des textes une conception qui demeurerait implicite », Rapport public, « Considérations générales sur l'intérêt général », *in* Conseil d'État, *op. cit.*, p. 267.

(50) Cons. const., n° 90-283 DC du 8 janv. 1991, *Rec.* p. 11.

(51) CE, Sect., 30 nov. 1998, *Fédération nationale de l'industrie hôtelière*, *Rec. Leb.*, p. 450.

(52) J.-E. Schoettl, art. cit., p. 385.

(53) Par ex., l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen précise : « La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

(54) B. Mathieu, *Les « validations » législatives. Pratique législative et jurisprudence constitutionnelles*, Economica-PUAM, 1987, p. 201.

(55) Ph. Blachère, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, PUF, 2001, p. 70 ; B. Poullain, *La pratique française de la justice constitutionnelle*, Economica-PUAM, 1990, p. 89 et s.

(56) H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, 4^e éd., 2000, p. 94.

(57) V. M. Troper, « Justice constitutionnelle et démocratie », *RFD const.*, n° 1, 1990, p. 29 ; Y. Aguila, *Le Conseil constitutionnel et la philosophie du droit*, LGDJ, 1994, p. 86.

(58) D. Rousseau, *op. cit.*, p. 57.

(59) E. Zoller, *Droit constitutionnel*, PUF, 2^e éd., 1999, p. 255.

(60) V., par ex., CE, Sect., 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie du soufre française*, *Rec. Leb.*, p. 377.

(61) En ce sens, selon André Buttgenbach, « la notion d' »intérêt général« est une notion politique - et non juridique - purement subjective qui a varié et variera encore au cours du temps », A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 98.

(62) Outre les développements consacrés à cette question dans les divers ouvrages de contentieux constitutionnel, le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle française a fait l'objet de deux thèses publiées : X. Philippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative française*, Economica-PUAM, 1990 ; G. Xynopoulos, *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité en France, Allemagne et Angleterre*, LGDJ, 1995.

(63) J.-Y. Chérot, « Les formulations d'objectifs dans le contrôle de constitutionnalité des lois en France », *RRJ*, 1989, n° 4, p. 898.

(64) D. Rousseau, *op. cit.*, p. 146.

(65) Pour ce qui concerne le rôle du contrôle de proportionnalité par rapport à la condition d'intérêt général en droit communautaire, voir G. Alberton, « Le droit de propriété dans la jurisprudence communautaire », *in* F. Sudre et H. Labayle (dir.), *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, 2000, p. 339.

