

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Pierre Mazeaud
(séance du lundi 7 février 2011)

Jacques Boré: On oppose habituellement l'intérêt général de la France aux intérêts particuliers des Français, mais n'y a-t-il pas entre eux des liens étroits ? Pour définir l'intérêt général de la France, il faut toujours partir des intérêts particuliers des Français pour satisfaire à leurs droits, à savoir l'emploi, le logement, la santé, le montant des revenus, la justice, la retraite. Une différence n'apparaît que lorsque ces liens sont mal perçus, comme on l'a vu pour la réforme des retraites.

Réponses: Considérant que l'intérêt général prime sur les intérêts particuliers, je ne nie nullement qu'il y ait des intérêts particuliers. Il est par ailleurs souhaitable qu'ils rejoignent l'intérêt général, permettant ainsi la réalisation de ce qu'est un véritable contrat social.

Vous avez cité le droit au logement. Le Conseil constitutionnel a considéré, il y a quelques années, qu'il existe bel et bien un droit au logement et que les Français ont le droit d'avoir un logement décent. Mais bien entendu, c'est au gouvernement qu'il appartient de tirer les conséquences de cette affirmation du droit au logement, et non pas au Conseil constitutionnel qui ne saurait déterminer le budget.

Le droit à la retraite, que vous avez également cité, est un droit constitutionnel que, du reste, personne ne conteste. Le débat a porté en fait sur l'âge du départ en retraite et ce sont des intérêts particuliers qui se sont alors affrontés. Mais je considère qu'à partir du moment où le législateur a décidé, les intérêts particuliers doivent se plier à la loi.

*
* *

Christian Poncelet : Le peuple souverain est-il lui-même imprégné de l'intérêt général ? Dans *Mein Kampf*, Hitler avait clairement annoncé son programme. Or, en février 1939, les Français défilait en chantant « Tout va très bien, Madame la Marquise », avec comme slogan « *Pas un homme, pas un sou pour la guerre. On veut la paix* ». En juin 1939, la France déclarait la guerre, nous connaissons la suite. Quand Daladier est revenu de Munich, où il avait signé une capitulation, il fut follement applaudi.

Par ailleurs, en ce qui concerne le cumul des mandats, je ne saurais considérer qu'étant moi-même sénateur, je pourrais légiférer pour organiser les collectivités locales sans connaître concrètement leur vie et les problèmes qu'elles ont à résoudre. Par conséquent, si j'admets que c'est une erreur de vouloir être à la fois ministre, président de Conseil général et maire, je revendique pour les sénateurs le droit, voire même le devoir d'être au contact direct d'une collectivité locale par un mandat électif.

Réponse : Les élus et le peuple souverain sont-ils imprégnés de l'intérêt général ? Je ne peux que répondre que cela est souhaitable et que, pour ma part, j'ai connu un certain nombre d'élus qui l'ont montré par leur action. Mais il arrive aussi que des élus ne prennent en compte que des intérêts particuliers et présentent une

proposition de loi *ad hominem* qui ne vise qu'une personne de leur propre circonscription.

Je déplore que l'on considère aujourd'hui qu'être élu est une profession, d'où découle la nécessité de cumuler les mandats pour s'assurer une réélection. Je n'ignore pas que d'aucuns souhaiteraient que l'on autorise le cumul pour les sénateurs et pas pour les députés. Mais je me refuse à établir ce genre de distinguo. J'estime en effet que voter la loi est suffisamment lourd et prégnant pour que l'on n'ait pas à consacrer une grande partie de son temps à d'autres responsabilités.

*
* *

Jean-Claude Casanova : Il est difficile de définir l'intérêt général. La preuve en est que, selon les majorités et même selon les individus, l'intérêt général est défini différemment. Or, en bonne logique, deux propositions contraires ne peuvent être vraies en même temps.

Il faut bien voir que l'intérêt général est souvent un masque arboré pour défendre en fait des intérêts particuliers. Ainsi, la quasi-totalité des lois protectionnistes adoptées depuis la fin du XIX^e siècle sont présentées comme des lois d'intérêt général alors qu'elles défendent des intérêts particuliers.

Une autre raison rend peu aisée la définition de l'intérêt général : l'imprévisibilité. On a fait allusion à la guerre de 1939 ; il est évident que si le Parlement avait su ce qui allait se passer, il n'aurait pas considéré comme conforme à l'intérêt général de voter la déclaration de guerre.

La plupart des décisions politiques étant incertaines dans leurs conséquences, elles rendent extrêmement difficile la définition de l'intérêt général. Quand on vote le blocage des loyers, comme ce fut le cas au lendemain de la première guerre mondiale, on satisfait les intérêts des locataires au détriment des intérêts des propriétaires. Mais on freine aussi la construction de logements et on appauvrit le pays.

Ma deuxième remarque concerne le cumul des mandats, particularité bien française qui laisse perplexes tous les observateurs étrangers, mais qui se fonde sur des motifs parfaitement rationnels. Les élus cumulent les mandats pour deux raisons. La première est d'accroître les moyens qui sont à leur disposition ; quand on est président de Conseil général et sénateur, on a davantage de secrétaires, de voitures, de financement, etc. La deuxième raison est de se prémunir contre des concurrents éventuels ; quand on est sénateur dans un département, on ne peut courir le risque de laisser à la tête de la grande ville du département un élu qui pourrait se présenter contre soi aux prochaines élections sénatoriales.

Cumuler les mandats est donc bien un réflexe rationnel. Mais on ne saurait tenir les élus cumulards pour seuls responsables. Dans les sondages, les électeurs français se déclarent opposés au cumul des mandats à près de 80% ; mais, individuellement, dans les scrutins locaux, les électeurs sont favorables au cumul des mandats car ils savent, par exemple, que si leur maire est également ministre, il sera traité différemment par le préfet et par le ministre de l'intérieur que s'il n'était pas ministre.

Réponse : Certes l'intérêt général peut cacher une somme d'intérêts particuliers. Mais faut-il changer tout le système en considérant que ce n'est plus la loi qui détermine les normes ? Ne faut-il pas plutôt essayer de dépasser la seule

considération des intérêts particuliers pour se hisser au niveau de l'intérêt général véritable ? D'autant que les majorités changeant, il arrive que l'intérêt général reçoive des définitions changeantes lorsqu'il n'est établi que sur la base d'intérêts particuliers.

En ce qui concerne le cumul des mandats, je suis parfaitement convaincu, comme vous, qu'il sert en premier lieu à éviter d'avoir un concurrent trop puissant. Je sais également que les électeurs d'une ville souhaitent avoir un maire qui occupe également des fonctions au niveau national. Toutefois, je pense que si la question du cumul était soumise à référendum, le non l'emporterait car le problème ne se poserait pas dans les mêmes termes et la volonté générale sur une question de principe l'emporterait sur les intérêts particuliers et locaux.

Par ailleurs, toujours sur ce même sujet, je suis opposé au cumul des mandats parce qu'il a des conséquences extrêmement graves pour le fonctionnement du Parlement. Il arrive en effet que des lois soient votées par 12 ou 15 députés seulement, pour la simple raison que la plupart des absents président dans le même temps une réunion de conseil municipal ou de conseil régional.

*
* *

Michel Pébereau : Votre exposé était extrêmement instructif, Monsieur le Président. Vous avez évoqué les organismes représentant des groupes d'intérêt en établissant une différence entre eux et les syndicats. Mais y a-t-il une telle différence lorsque les uns ou les autres deviennent des groupes de pression ? Certains sont-ils plus que les autres susceptibles d'exprimer l'intérêt général ? Les collectivités territoriales ? Les syndicats ? Les organisations non-gouvernementales ?

Ma deuxième question est relative à une pratique qui a cours dans notre pays : contester, sur un sujet particulier, par une grève et/ou des manifestations de rue, la définition de l'intérêt général résultant d'une loi votée par le Parlement. Le contrat pour l'emploi des jeunes nous en a fourni, il y a quelques années, une illustration. Que pensez-vous de telles pratiques ?

Vous avez soulevé la question de l'existence d'un intérêt général supranational. En ce qui concerne l'Europe, il y a certains domaines dans lesquels les pays membres de l'Union ont confié aux autorités européennes le soin de définir l'intérêt général. La légitimité des autorités européennes en la matière a été assurée par un transfert explicite de souveraineté. En revanche, je m'interroge sur la possibilité de définir un intérêt général à l'échelle de la planète et de le faire accepter, comme tel, par chaque pays. Peut-on imposer le contrôle des émissions de CO² dans un pays au nom de l'intérêt général de la planète, alors que celui-ci n'a pas encore été défini au niveau mondial ?

Ma dernière question est relative aux implications économiques de certains droits, considérés comme des éléments de l'intérêt général. Par exemple, vous avez évoqué le droit à un logement décent. Mais ce qui est considéré aujourd'hui comme un logement décent est bien différent de ce qui était considéré comme tel il y a cinquante ans : le volume des dépenses nécessaires pour l'assurer à tous a changé de dimension. L'existence de contraintes économiques ne devrait-elle pas être prise en compte dans la définition de l'intérêt général ?

Réponse : Effectivement, j'ai dénoncé les groupes de pression ou lobbies parce qu'ils défendent presque uniquement des intérêts particuliers et je les ai opposés aux syndicats, auxquels est reconnue une légitimité sociale – à ceci près que les syndicats ne sauraient l'emporter sur l'intérêt général.

En ce qui concerne la remise en cause de la loi par la rue, il appartient à l'exécutif, au Président de la République lui-même, de prendre ses responsabilités et d'exercer son droit de dissolution. J'ai approuvé le général De Gaulle lorsqu'il a dissous en 1968 parce qu'un grand nombre de Français se trouvaient dans la rue. J'ai approuvé François Mitterrand lorsqu'il a dissous en 1981 parce qu'il avait trouvé une assemblée contraire lors de son arrivée au pouvoir.

Pour ce qui est de l'Europe, il est vrai qu'elle pousse à ce qu'il n'y ait pas de distinction marquée entre l'intérêt général européen et l'intérêt général de chacun des pays-membres. Il n'en reste pas moins vrai que le Parlement de Strasbourg reconnaît toujours et seulement un motif d'intérêt général « impérieux » alors que le Conseil constitutionnel reconnaît un motif d'intérêt général « suffisant ».

Sans doute, la définition de l'intérêt général dans le domaine économique varie-t-elle au cours du temps. Mais cela vaut pour tout et même pour les constitutions qui, sur quelques décennies, peuvent changer grandement, si bien qu'on ne peut jamais affirmer la validité *ad aeternam* d'une définition.

*
* *

Jean Cluzel : Un vote récent du Parlement a rendu plus souple le système de récupération des points de permis de conduire en prévoyant que les points supprimés puissent être restitués, quelles qu'ait été l'importance des fautes en ayant motivé le retrait, qu'elles fussent vénielles ou graves. Chacun sait pourtant que depuis les réformes de 2002, la France a pu épargner plus de vingt mille vies. Mais un député a estimé qu'afin de ne pas gêner trop les Français, il convenait de revoir le système de retrait des points. Il a été suivi par le Parlement. C'est ainsi que quatre points peuvent donc être désormais restitués chaque année, indépendamment de la gravité des fautes commises. N'est-ce pas là faciliter la récidive que, par ailleurs, on pourchasse ?

D'ailleurs, les statistiques des accidents mortels sur les routes de France accusent une hausse de 21% en janvier 2011 par rapport à janvier 2010. Y aurait-il une anticipation de la part des automobilistes ?

Réponse : Il ne m'appartient pas de prendre partie dans ce débat. Je reconnais volontiers que ce texte a été voté et qu'un certain nombre d'intérêts particuliers ont pu pousser des représentants de la Nation à faire voter la majorité dans ce sens. Mais le problème est de savoir si la loi est l'expression de la volonté générale ou s'il nous faut trouver un autre système. Rien n'est parfait, mais j'essaye de définir l'intérêt général tel qu'on peut le ressentir.

*
* *

Pierre Delvolvé : Je renonce à mon intervention car ce que j'aurais dit eût été une confirmation et une contestation. La contestation concerne ce qui sous-tendait bien des développements auxquels vous vous êtes livré, à savoir l'assimilation

entre volonté générale et intérêt général. Or nous avons eu l'illustration que volonté générale et intérêt général pouvaient ne pas correspondre et vous avez adhéré à cette appréciation, si bien que je ne peux qu'exprimer une confirmation.

Réponse : Je ne dis pas que volonté générale et intérêt général ne font qu'un, mais je dis que la loi votée par une majorité est l'expression de cette volonté générale. Et comme c'est au travers de cette même expression que s'exprime – ou doit s'exprimer – l'intérêt général, il y a bien normalement adéquation entre la volonté générale et l'intérêt général. Sauf bien sûr à affirmer que le Parlement n'exprime pas l'intérêt général, auquel cas il faut changer de régime. Dans cette hypothèse, j'attends des propositions des professeurs de droit constitutionnel.

*

* *