

La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit

Didier Truchet

DANS **LEGICOM** 2017/1 N° 58 , PAGES 5 À 11

ÉDITIONS **VICTOIRES ÉDITIONS**

ISSN 1244-9288

DOI 10.3917/legi.058.0005

Date de mise en ligne : 04/10/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-legicom-2017-1-page-5?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Victoires éditions.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit

Didier Truchet

Professeur émérite à l'université Panthéon-Assas

L'intérêt général a accompagné toute ma carrière : elle s'est ouverte avec une thèse sur « Les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence », soutenue en 1975¹ et s'est achevée par des *Mélanges* qui m'ont été offerts sous le titre « L'intérêt général »². De cette longue fréquentation, que puis-je tirer qui serait utile pour introduire nos travaux ?

Sans doute ceci : l'intérêt général est une notion transversale du droit et non pas une notion propre au droit de la presse ou de la communication. On le comprendrait mal dans ce droit si l'on ignorait son existence et son rôle dans les autres champs du droit. C'est pourquoi je tenterai ici d'en donner une vision large, qui peut éclairer ses implications envers la liberté d'information et la liberté de création.

C'est une vieille notion, déjà présente dans le Bien commun de St Thomas d'Aquin et plus récemment

dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sous la forme de l'utilité publique qui justifie l'expropriation. Historiquement plus présent en droit administratif qu'en droit privé, il n'a cessé de coloniser des espaces juridiques nouveaux, notamment la jurisprudence constitutionnelle française et le droit de l'Union européenne (avec notamment les services d'intérêt général). Depuis l'arrêt de la Cour EDH *Sunday Times c. Royaume-Uni* de 1979 (qui parlait d'intérêt public), il s'est implanté en droit de la Convention européenne des droits de l'homme, plus particulièrement avec la notion de débat d'intérêt général. Son expansion a ceci de remarquable qu'elle est aussi bien le fait de la législation que, indépendamment de cette dernière, de la jurisprudence. En effet, il est pour l'une et l'autre une ressource précieuse dans un raisonnement juridique. On aurait pu penser que l'aspect sommaire de son invocation, son imprécision conceptuelle, sa plasticité le condamneraient dans un droit de plus en plus technique, défini, précis. Or, c'est le contraire qui s'avère vrai et qui explique probablement son adoption par la Cour EDH. Ces

1. LGDJ, 1977.

2. Dalloz, 2015.

caractéristiques ne sont pas des défauts, mais des qualités qui le rendent précieux pour appliquer une règle à des situations de fait de plus en plus diverses. Il est en phase avec le glissement progressif de nos systèmes juridiques vers un système de valeurs : il met de la légitimité dans la légalité.

Son contenu précis et ses modalités d'application varient d'une matière à l'autre. Mais l'étude des différents champs juridiques dans lesquels on le trouve, montre surtout une grande homogénéité dans la manière de le concevoir et dans les fonctions qu'il remplit.

I. LA CONCEPTION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Il m'a toujours semblé vain de tenter de donner une définition abstraite de l'intérêt général. Pas seulement vain : dangereux aussi, car ce serait trahir les qualités sus-évoquées qui en font l'utilité. De toute manière, c'est impossible : à ma connaissance, personne n'y est jamais parvenu. Il peut y avoir discussion sur le niveau de détermination de l'intérêt général (peut-on distinguer, voire opposer, un intérêt local et un intérêt national, ou l'un et l'autre et un intérêt européen ?) ou sur l'identité entre les expressions « intérêt général », « intérêt public », « utilité publique », « utilité générale », comme le montrent très bien les *Mélanges* qui m'ont été offerts et qui parfois se séparent à juste titre, ce que j'avais pu écrire. Mais il y a unanimité pour considérer que la notion est fonctionnelle et non pas conceptuelle. C'est pourquoi il faut s'interroger sur sa définition, puis sur la qualification d'intérêt général, enfin sur ses modalités de détermination.

Définition ?

Peut-on définir l'intérêt général autrement qu'à un niveau tellement élevé d'abstraction que l'on frise la tautologie, sans plus-value explicative ? Selon mon expérience, non. En tout cas, il est aisé d'observer que ni le législateur, ni le juge ne l'ont tenté.

L'intérêt général désigne toujours les besoins de la population, ou pour reprendre une expression de la Déclaration des droits de l'homme et du

citoyen, « la nécessité publique » : est d'intérêt général ce que ces besoins ou cette nécessité commandent ou permettent en un lieu donné et à un moment donné.

Peut-être faut-il aujourd'hui remplacer « besoins de la population » par « intérêt du public ». Certes, cette dernière expression n'est pas beaucoup plus précise que la première, mais elle a pour mérite de distinguer, au sein de la population, une communauté de destinataires d'un service. De plus, elle établit un lien instructif entre le droit administratif et le droit de la communication. À mes yeux, la communication, quelles qu'en soient les formes, est fondamentalement la mise d'un message (au sens le plus large du terme) à la disposition du public et repose sur un principe de liberté ; c'est ce qui la différencie de la correspondance qui désigne la mise d'un message à la disposition d'une ou plusieurs personnes dénommées et qui est protégée par un secret³. L'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 a adopté un nouveau code, le Code des relations entre le public et l'administration, dont l'article L 100-3 définit ainsi le public : « a) toute personne physique ; b) toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission ».

Cette conjonction du droit de la communication et du droit administratif est intéressante car elle montre, dans une approche à nouveau transversale, que le public est un ensemble de personnes destinataires ou demandeuses des mêmes services : c'était d'ailleurs déjà le cas des « usagers », mot également présent dans le vocabulaire des droits administratif et de la communication. Dès lors, l'intérêt général serait l'intérêt du public ainsi conçu, cet intérêt pouvant être aussi bien intellectuel que pratique.

Peut-on aller plus loin dans la définition de l'intérêt général ? Je ne le crois pas. Certes on peut estimer qu'un certain nombre de besoins de la population sont par eux-mêmes d'intérêt général, en tout temps et en tout lieu : informer, distraire,

3. D. Truchet, *Correspondance et communication*, Dalloz, 2014 p. 2353.

éduquer, juger, protéger contre les risques intérieurs et extérieurs, soigner... On peut aussi dresser *a posteriori* une liste d'intérêts qui ont été labellisés comme des intérêts généraux par la loi ou la jurisprudence. Mais ces listes, pour instructives qu'elles puissent être, resteraient faiblement prédictives et peu utiles pour traiter un cas donné. Elles seraient en effet trop abstraites, alors que l'intérêt général est étroitement dépendant des circonstances, et donc contingent. Pour prendre des exemples sommaires, on peut dire qu'assurer un service de secours en mer ou le déneigement des voies publiques, est d'intérêt général : il n'en reste pas moins que celui-ci ne justifierait pas la création d'un service de secours en mer en Bourgogne, ni un service de déneigement dans celles des collectivités ultramarines où il ne neige jamais. Il fut un temps où il était d'intérêt général de créer des lavoirs publics et de distribuer de la glace alimentaire, mais les machines à laver et les réfrigérateurs l'ont fait disparaître au profit de la satisfaction individuelle des besoins d'hygiène : il n'y a plus de public intéressé (sauf cependant, celui des plus démunis).

Il faut donc prendre son parti de l'imprécision fondamentale de l'intérêt général, y compris en droit de la communication. Mais les spécialistes de celui-ci peuvent en être troublés et estimer qu'une notion aussi incertaine et aussi étroitement liée aux circonstances est peu compatible avec, d'une part, la prévisibilité de la règle qui fonde une ingérence dans la liberté de communication et, d'autre part, avec l'interprétation étroite de la loi pénale applicable aux délits de presse (en particulier, à la diffamation). Mais précisément, la Cour EDH en a jugé autrement.

Car si la notion est imprécise en elle-même, ses modalités d'identification sont de plus en plus rigoureuses.

Qualification

Dire d'une activité, d'un débat, d'un objectif ou d'un motif, qu'ils sont d'intérêt général, c'est réaliser un double passage du fait au droit. Le premier est juridique : c'est une opération de qualification juridique des faits, qui consiste à faire entrer ou à

refuser de faire entrer l'objet analysé dans la catégorie juridique « intérêt général ». Le second est sociologique : il consiste à considérer que cet objet répond aux besoins de la population ou à l'intérêt du public.

Les conditions de ce passage sont déterminantes pour la perception et les enjeux de l'intérêt général, et donc pour les droits et libertés. L'évolution est sur ce point très claire en droit administratif, comme d'ailleurs en droit de l'Union européenne : on est passé d'une appréciation abstraite peu protectrice de ces libertés à une appréciation concrète, fondée sur une balance des intérêts, qui l'est bien davantage. Or, instruite peut-être par ces expériences, la Cour EDH a adopté d'emblée une approche concrète.

Une comparaison avec l'expropriation pour cause d'utilité publique semble pertinente pour éclairer l'avenir probable de la notion de « débat d'intérêt général » dans sa jurisprudence. Car en 1789, la propriété était l'une des valeurs fondamentales de la société, comme la liberté d'informer l'est aujourd'hui. Pour apprécier la légalité d'une « ingérence » de l'État dans le droit de propriété, le juge administratif a pendant très longtemps envisagé l'utilité publique de manière abstraite : une route, une voie ferrée, un cimetière... ou tout autre équipement public, sont-ils en eux-mêmes d'utilité publique ? Sauf rares hypothèses locales et courtelinesques (cas, par exemple, d'une petite commune entendant se doter d'une installation mégalomane dont sa population n'avait à l'évidence, aucunement besoin), la réponse était toujours positive et le contrôle juridictionnel sur la déclaration d'utilité publique, très faible. Tout a changé lorsque le Conseil d'État est passé à un contrôle concret, dans une très célèbre décision du 28 mai 1971, dite *Ville nouvelle Est* : cet équipement est-il vraiment d'intérêt public, là où il est projeté et dans les conditions où il l'est ? La réponse a alors cessé d'être systématiquement positive et le contrôle juridictionnel s'est beaucoup resserré. Ceux qui, dans les médias ou parmi leurs avocats, craignent une appréciation liberticide car trop abstraite du débat d'intérêt général, devraient trouver dans cet exemple de quoi les

rassurer, car l'expérience montre que le contrôle en cette matière va toujours vers des considérations davantage concrètes.

Le temps n'est plus où affirmer l'intérêt général mettait fin à la discussion. Il faut le démontrer, cas par cas. Il est devenu lui-même objet de débat (l'actualité nous le montre tous les jours !). Et ce débat porte principalement sur un bilan (la décision *Ville nouvelle Est* a inauguré ce que l'on nomme la « jurisprudence du bilan »). Il s'agit de mettre sur l'un des plateaux de la balance l'intérêt général que l'on poursuit ou que l'on revendique et, sur l'autre, tous les inconvénients de l'opération que l'on veut mener, de la décision que l'on veut prendre, de l'information que l'on veut publier, etc., puis de regarder de quel côté penche le fléau.

Les inconvénients ne sont pas identiques dans tous les champs du droit. En droit administratif, on oppose l'utilité publique à d'autres intérêts généraux et sociaux, au coût de l'opération, aux intérêts privés. Il est important de noter que ces derniers ne s'opposent pas toujours à l'intérêt général : celui-ci peut commander de les satisfaire. Ainsi, la délivrance d'un permis de construire répond à l'intérêt général poursuivi par la réglementation de l'urbanisme, mais aussi à l'intérêt particulier du constructeur ; une nomination à un emploi public, à l'intérêt général pour lequel cet emploi a été créé et à l'intérêt personnel du candidat. En droit de la presse, la jurisprudence nationale et européenne met en balance l'intérêt général du débat auquel une information contribue, et les atteintes qu'elle porte aux secrets protégés par la loi et spécialement à celui de la vie privée, aux intérêts divers des personnes (en tenant compte de leur âge, de leur notoriété, de leurs fonctions...) ou à d'autres intérêts généraux (le crédit des institutions et notamment celui de la justice, l'ordre public et en particulier la lutte contre le terrorisme, etc.) Mais si les objets comparés diffèrent, la technique de comparaison est toujours la même.

On peut lui reprocher à juste titre de fonctionner au cas par cas et de ne pas être parfaitement objective, et regretter que ses résultats ne soient pas aisément prévisibles. En effet, la liste des intérêts en présence et le poids que l'on affecte à chacun d'eux

sont empreints d'une part incompressible de subjectivité. Il n'empêche : cette mise en situation offre une grille d'analyse qui donne de fortes garanties contre l'arbitraire. Et à mon sens, toute autre méthode apparemment plus objective ou scientifique serait pire car elle conduirait à dire soit que tout est d'intérêt général, soit que rien ne l'est et que dans les deux cas, ce dernier ne sert donc à rien. J'avoue me méfier des normalisations trop poussées, conduisant à une extrême rigidité qui nierait la liberté. Comme toujours, celle-ci suppose une capacité de choix, donc une prise de risques et une part d'incertitude, dont la contrepartie s'appelle responsabilité.

Détermination

Qui est compétent pour dire ce qui est d'intérêt général et ce qui ne l'est pas ? Dès lors que l'on prend la jurisprudence pour observatoire, la réponse qui vient spontanément à l'esprit est : le juge, tous les juges qui ont à en connaître dans les différents champs du droit. Cette réponse est exacte puisque le juge a le dernier mot en cas de contentieux. Mais elle est incomplète : il ne faut pas oublier qu'avant d'atteindre éventuellement le prétoire, la détermination de l'intérêt général est l'affaire de ceux qui prennent les décisions. Ils le font avec la liberté variable dont ils disposent, en particulier s'agissant de l'État, de la marge nationale d'appréciation que leur accordent les droits européens (« communautaire » et conventionnel).

L'aspect procédural est ici très important. Lorsque l'État détermine l'intérêt général qu'il entend poursuivre, il est parfois tenu de suivre une procédure stricte, d'enquête ou de débat publics qui permet de confronter les différentes visions que l'on peut avoir de l'intérêt général. Devant le juge, le débat contradictoire remplit la même fonction.

En matière de « débat d'intérêt général », la presse se trouve dans une situation différente et plus délicate : elle n'a ni les moyens, ni le temps de soumettre à débat public la contribution à un tel débat, d'une information qu'elle envisage de publier. Au surplus, elle est par principe libre de ses choix. Il n'empêche : elle doit peser le « pour » et le « contre », dresser son propre bilan de la

publication pour l'intérêt général et les autres intérêts concernés. Elle le fait avec ses propres procédures internes, et aussi en prenant tous les conseils dont elle a besoin. L'immédiateté de l'information continue complique la tâche, mais la rend aussi plus nécessaire que jamais. C'est donc à elle que revient, comme pour tout décideur public ou privé, de faire la première détermination de l'intérêt général.

Qu'elle le fasse sous le contrôle éventuel du juge national, puis du juge européen, semble normal, sauf à ériger la liberté et l'indépendance de la presse en une sorte de souveraineté, voire une sorte de dictature, qui n'aurait pas sa place dans notre société démocratique où tout pouvoir doit avoir son contre-pouvoir. Certains redoutent la subjectivité et le caractère aléatoire de la jurisprudence sur l'intérêt général et souhaitent des règles écrites assez précises et fermes pour conjurer la subjectivité juridictionnelle. Je ne partage pas cette crainte. Sans approuver la juridictionnalisation croissante des rapports sociaux, ni toutes les évolutions de la jurisprudence, je retire de mon expérience qu'en matière d'intérêt général, le rôle du juge est un facteur d'équilibre et est plutôt favorable à la liberté... outre qu'il est de toute manière inévitable dès lors que ce juge est saisi et doit statuer.

II. LES FONCTIONS DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'intérêt général est une notion fonctionnelle : ce sont en effet les fonctions qu'il remplit dans un processus de décision qui le rendent utile et qui expliquent que le législateur et le juge y recourent. Il fonctionne comme un instrument de mesure de la légalité ou de la licéité d'un comportement ou d'une décision et donc de la liberté d'une personne physique ou morale.

Il est commode pédagogiquement de dire, comme je vais le faire, que d'une part, il augmente cette liberté en autorisant à agir et que d'autre part, il la limite en prohibant ou en imposant une action. Mais cette présentation est trompeuse car, comme tout instrument de mesure, l'intérêt général fait en même temps, les deux à la fois : il fixe une limite

en deçà de laquelle une décision est licite et au-delà de laquelle elle ne l'est plus. C'est ce qu'exprime bien l'expression souvent utilisée par le Conseil d'État : « *Considérations d'intérêt général dont il appartient à l'administration de tenir compte* » pour ne pas faire moins que ce qu'il permet ou exige, et pas plus que ce qu'il autorise. C'est également ainsi que le Conseil constitutionnel procède envers le législateur, les autorités de l'Union européenne envers les États membres pour les dérogations aux règles de concurrence et d'aide applicables aux services d'intérêt général et la Cour EDH envers les médias pour mesurer les implications du débat d'intérêt général.

Il en résulte que l'intérêt général fonctionne à la fois comme une norme d'interprétation des textes, une norme d'habilitation, une norme de prohibition et *in fine*, une norme de contrôle. Il entretient donc des relations subtiles avec la liberté, dont il est l'une des conditions d'exercice : d'un côté, il lui permet de s'exercer et parfois l'augmente ; d'un autre côté, il la limite par des interdictions et des obligations.

Permettre

Poursuivre l'intérêt général permet à une personne d'agir, sous réserve évidemment de respecter les autres conditions légales, notamment procédurales, de son action. Parfois, c'est la loi qui pose la condition d'intérêt général. L'expropriation en est le meilleur exemple (pas d'utilité publique, pas d'expropriation) mais il en est bien d'autres dans les textes de droit administratif. Il en va de même en droit français de la presse, avec une moindre intensité : « *Avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public* » est l'une des conditions qu'une publication de presse doit remplir pour obtenir une aide publique (art. D 18, Code des postes et communications électroniques, art. 72, annexe III, Code général des impôts) ; les décisions de la Commission paritaire des publications et agences de presse suscitent d'ailleurs un petit contentieux devant le Conseil d'État sur ce qu'il faut entendre par intérêt général au sens de ces dispositions. Toujours dans le domaine de la communication, mais dans son versant « communication au public par voie électronique », l'article

27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose : « *Compte tenu des missions d'intérêt général des organismes du secteur public et des différentes catégories de services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre, des décrets en Conseil d'État fixent les principes généraux définissant les obligations concernant [...]* » ; le texte traite de la même manière le secteur public et le secteur privé de la communication audiovisuelle. Il illustre parfaitement le double visage qui est souvent celui de l'intérêt général : il habilite le gouvernement à... imposer des obligations aux services de communication audiovisuelle.

Mais le plus souvent, la condition d'intérêt général résulte de la jurisprudence, et non de la loi. Elle est alors *praeter legem*. Aucun texte n'a jamais dit en France de manière générale que la présence d'un intérêt général était une condition *sine qua non* de la création d'un service public : c'est pourtant l'une des règles les plus importantes du droit public français. Une autre règle très importante, posée par le juge administratif et adoptée par le juge constitutionnel, est que le principe d'égalité n'interdit pas les différences de traitement entre personnes se trouvant dans la même situation au regard du texte ou du service, lorsqu'elles répondent à des considérations d'intérêt général : cette règle aussi est prétorienne. On peut encore évoquer la reconstruction récente par le Conseil d'État du contentieux des contrats administratifs⁴ qui fait une part considérable à l'intérêt général pour fonder les choix de la partie publique et du juge des contrats, là encore sans la moindre base textuelle. L'utilisation jurisprudentielle de la notion frise parfois le *contra legem* : ainsi, le Conseil d'État admet que l'intérêt général justifie des dérogations à la loi, que celle-ci ne prévoyait pas. Il serait aisé de multiplier les exemples dans lesquels l'intérêt général est permissif, desserre l'étau des textes, augmente le pouvoir discrétionnaire.

C'est à cette logique que se rattache la jurisprudence de la Cour EDH : l'intérêt général d'un débat est l'une des conditions de la licéité de la publication d'une information qui y contribue. Il est aisé

4. CE, 28 décembre 2009, ville de Béziers.

d'observer que, dans la plupart des cas, il est utilisé pour légitimer cette publication contre la lettre d'un texte qui paraissait s'y opposer en protégeant un autre intérêt, par exemple, en instituant un secret. Or, cela ne résulte pas du texte de la Convention, mais de l'interprétation qu'en fait la Cour.

Interdire ou imposer

L'autre aspect de la fonction de mesure que remplit l'intérêt général est la prohibition de ce qui lui est contraire ou de ce qui va dans une perspective de proportionnalité, au-delà de ce qu'il permet.

Cela apparaît tout naturellement en droit administratif puisque, par principe, une autorité administrative doit toujours agir dans l'intérêt général. Agir contre lui est donc illégal, une illégalité sanctionnée par une annulation pour détournement de pouvoir. Il est vrai que ce dernier est rare dans la jurisprudence, parce qu'il est rare dans les faits mais aussi parce qu'il est un motif subsidiaire d'annulation, qu'il est souvent difficile à prouver et qu'il doit être « manifeste » au vu du dossier. La prohibition des comportements contraires à l'intérêt général tend aujourd'hui à suivre les chemins de la lutte contre les conflits d'intérêts.

Même si la notion d'infraction d'intérêt général semble en perte de vitesse, le droit pénal n'est pas en reste. On peut lire le livre IV du Code pénal (« Des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique ») comme une liste de comportements prohibés par la protection des intérêts généraux qu'il cite.

Agir dans l'intérêt général n'est pas une obligation en droit privé, sauf exceptions (ainsi des associations reconnues d'utilité publique qui doivent poursuivre celle-ci). Mais on retrouve une fonction identique à celle de l'intérêt général, avec l'intérêt social contre lequel les dirigeants d'entreprise ne doivent pas agir.

Il semble plus délicat d'affirmer que les journalistes ne doivent pas nuire à l'intérêt général car la liberté de la presse semble s'y opposer. Et pourtant, c'est le cas : des considérations d'intérêt général peuvent limiter cette liberté et donc prohiber la publication de certaines informations ou certaines façons de les

rendre publiques. L'article 10.2 de la Convention stipule : « *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.* » Il n'est pas difficile d'identifier dans cette liste un certain nombre d'intérêts que nous qualifions en France comme des intérêts généraux, à côté d'intérêts privés. On peut faire la même observation à propos de la communication au public par voie électronique avec l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 30 septembre 1986 précitée : « *L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la protection de l'enfance et de l'adolescence, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle.* »

De même, le droit spécial de la presse comporte, en nombre certes décroissant, des délits que l'on peut analyser comme des atteintes à l'intérêt général, même si les textes n'emploient pas le mot (mais l'article 24 de la loi de 1881 punit notamment la provocation « *à l'un des crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus par le titre I^{er} du livre IV du Code pénal* »).

S'agissant du débat d'intérêt général, la Cour EDH considère que les modalités de publication peuvent altérer la portée de la contribution qu'une information entendait lui apporter. Ainsi, la Cour a jugé que ne constituait pas une ingérence prohibée, la condamnation d'un journaliste qui avait publié des documents secrets contribuant au débat public,

mais « *sous une forme tronquée et réductrice* » de nature à tromper les lecteurs⁵.

Il arrive que l'intérêt général limite la liberté non plus en interdisant, mais en imposant. Ainsi la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique comporte une Section intitulée « Données d'intérêt général » (art. 17 et s.) qui impose aux personnes publiques et aux concessionnaires de service public de mettre gratuitement à la disposition du public toute une série de données ou de bases de données, dans le respect de la vie privée, dont la réutilisation est libre. On retrouve le double aspect de l'instrument de mesure qu'est notre notion, mais dans une configuration inverse de celle que j'ai citée dans le point précédent : ici, la loi institue une obligation pour l'administration, qui confère corrélativement un droit aux citoyens et à la presse, celui d'exploiter et publier les informations concernées.

Conclusion

Mon propos n'était pas de décrire le rôle de l'intérêt général envers les libertés d'information et de création : c'est la tâche des autres intervenants. Il entendait montrer que l'analyse de la notion ne doit pas être enfermée dans le seul droit de la communication. Le caractère transversal de celle-ci impose au contraire de l'étudier de manière large, car ce qui est vrai dans d'autres champs du droit, l'est aussi dans ce droit. J'espère avoir ainsi contribué à apaiser les craintes que son irruption dans la jurisprudence de la Cour EDH relative à la presse pourrait susciter chez certains spécialistes : résultant d'un bilan et instrument de mesure, l'intérêt général n'est pas l'ennemi de la liberté. **D. T.**

5. Stoll c. Suisse, 10 décembre 2007, n° 69698/01.