HAL
open science

Conseiller intéressé : le Conseil d'Etat précise la notion d'intérêt distinct

Charles-André Dubreuil

To cite this version:

Charles-André Dubreuil. Conseiller intéressé : le Conseil d'Etat précise la notion d'intérêt distinct . Actualité juridique Droit administratif, 2013. hal-01794524

HAL Id: hal-01794524

https://uca.hal.science/hal-01794524

Submitted on 17 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conseiller intéressé : le Conseil d'Etat précise la notion d'intérêt distinct

AJDA, mars 2013.

Charles-André Dubreuil

Agrégé de droit public

Professeur à l'Université Clermont-Auvergne.

Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)

Le nom des communes de Voegtlinshoffen et d'Obermorschwihr a fait rêver l'oenophile depuis le XIIIe siècle. Pensez donc à ces douces appellations: Muscat, Riesling, Gewurztraminer, Pinot Gris, que le voyageur peut découvrir en parcourant la route des vins d'Alsace. Ces deux villages (qui comptent respectivement 541 et 379 habitants) se consacrent ainsi à l'élevage d'un vin dont la réputation n'est plus à faire et qui en constitue l'activité économique principale. Si bien que rares sont les habitants qui, de près comme de loin, ne sont pas liés aux métiers de la vigne et du vin. Ceci permet d'instaurer des liens de solidarité étroits qui se manifestent, par exemple, lorsqu'il s'agit de lutter contre le ver de la grappe. Mais ceci peut également entraîner certaines difficultés juridiques relatives, notamment, à l'adoption des délibérations du conseil municipal, lorsque sont discutées des questions liées à la promotion des vins d'Alsace.

Le Conseil d'État a récemment été saisi d'une telle question, qu'il a tranchée dans un arrêt en date du 26 octobre 2012, reproduit ci-dessus. Était en cause, en l'espèce, une délibération du conseil municipal de la commune de Voegtlinshoffen sollicitant auprès du conseil général une réduction du périmètre de la zone de préemption de l'espace naturel sensible de la commune[1]. Cette réduction devait permettre la réalisation d'un complexe hôtelier proposant, outre des hébergements touristiques haut de gamme, un centre de soins et de remise en forme fondé

[1] On rappellera qu'en vertu de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, le conseil général peut créer des zones de préemption afin de mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.

sur la vinothérapie, des lieux de commercialisation du vin et d'accueil de manifestations sur le vin et sa culture. Dans cette perspective, la commune avait conclu avec une entreprise un protocole d'accord prévoyant qu'au moins la moitié des vins proposés aux clients du complexe hôtelier proviendrait des communes de Voegtlinshoffen et d'Obermorschwihr selon une sélection minutieuse. En effet, il était prévu dans l'accord que « la sélection de ces vins se fera annuellement, sous l'égide d'un comité à constituer et dans lequel les deux communes et les instances représentatives de la profession siégeront ; cette sélection se faisant sur une base qualitative et d'une représentation équitable des différents producteurs ou entreprises [coopératives] concernées ».

Par une délibération du 15 mai 2009, la commission permanente du conseil général du Haut-Rhin a procédé à la réduction sollicitée. Cette délibération fut attaquée par l'association Paysages d'Alsace et l'association Nature aménagement réfléchi territoire environnement culture sauvegardés (NARTECS) et annulée par décision de la cour administrative d'appel de Nancy[2] au motif que la délibération du conseil municipal, en tant qu'acte préparatoire, avait été illégalement adoptée. On sait en effet que s'ils ne constituent pas en principe des décisions administratives faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir[3], les actes préparatoires peuvent néanmoins voir leur légalité contestée à l'occasion du recours dirigé contre la décision à l'adoption de laquelle ils ont contribué[4].

Ce qui retient l'attention du lecteur de la décision de la cour administrative d'appel de Nancy est le motif de l'annulation. Celle-ci s'est en effet fondée sur l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui déclare illégales les délibérations « auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Or, en l'espèce, le maire de la commune était lui-même viticulteur, tout comme le mari d'une conseillère municipale. En outre, le

---

[2] CAA Nancy, 30 juin 2011, Association Paysages d'Alsace, Association NARTECS, req. n° 10NC01376, AJDA 2011. 2197

[3] CE 6 déc. 1991, Pierre et Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée, req. n° 94201, Lebon 422. Il n'en va autrement que dans certains cas, notamment lorsque l'acte préparatoire en cause est négatif et empêche l'adoption de la décision finale. Le préfet de département peut, en tout état de cause, déférer au juge administratif des délibérations qui ne contiendraient qu'un acte préparatoire. Il ne peut toutefois invoquer que des vices propres à la délibération (CE, ass., 15 avr. 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, req. n° 120273, Lebon 130 ; AJDA 1996. 366, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; RFDA 1996. 1169, concl. J.-D. Combrexelle).

[4] CE 30 oct. 1987, Bureau d'aide sociale de Paris c/ Caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France, req. n° 59268, Lebon 525

maire avait rapporté sur le projet de délibération et tous les deux avaient participé au vote de la délibération litigieuse.

On imagine fort bien les soupçons qui ont pu peser sur les deux élus, accusés à demi-mot de s'être assuré un débouché de vente particulièrement intéressant. Et c'est sans doute cela qui a conduit la cour à juger qu'ils étaient personnellement intéressés à l'affaire, dans la lignée d'une jurisprudence bien fournie qui sanctionne, notamment, la participation des élus ayant un intérêt financier ou professionnel[5].

Sans pouvoir entrer dans les détails, on rappellera que la loi du 5 avril 1982 a abrogé et réécrit les articles L. 121-35 et L. 121-36 du code des communes qui prévoyaient la possibilité pour le préfet d'annuler sur demande d'un administré une délibération à laquelle un élu intéressé avait participé. Dorénavant, de telles délibérations sont illégales, le juge administratif pouvant être saisi par toute personne ayant intérêt pour agir. Comme en l'espèce, la délibération contestée peut n'être qu'un acte préparatoire dont la légalité est contestée à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision finale[6].

La jurisprudence administrative s'est tout d'abord appliquée à définir ce qu'il faut entendre par « intéressé » au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT. L'élu intéressé est alors celui qui présente un intérêt distinct de celui des autres habitants ou contribuables de la commune, un intérêt personnel qui se distingue de l'intérêt général poursuivi par la collectivité. Il s'agit souvent d'intérêts pécuniaires ou professionnels qu'ont les élus à un autre titre et qu'ils espèrent favoriser dans le cadre de leur fonction officielle.

La jurisprudence a ensuite précisé les conditions dans lesquelles une délibération d'un conseil municipal peut être annulée sur le fondement de l'article L. 2131-11. À cet égard, elle exige que la participation d'un élu intéressé ait eu une influence réelle sur le sens de la décision adoptée[7]. En cas contraire, la seule présence de l'élu intéressé ne saurait en principe conduire à l'annulation, même si certains arrêts du Conseil d'État ont pu laisser penser, parfois, à un fléchissement de la jurisprudence[8]. L'influence déterminante ne s'apprécie d'ailleurs pas

---

[5] par ex., CE 6 mai 1994, Gindreau, req. n° 115612, Lebon , pour un élu, entrepreneur, à qui la commune a confié des travaux

[6] par ex., CE 17 févr. 1993, Desmons, req. n° 115600, Lebon T. 649

[7] v. pour plus de précisions, J.-C. Videlin et Ph. Yolka, Elus intéressés et cession de chemins ruraux, JCP Adm. 2011, n° 1 ; J.-M. Maillot, La notion d'élu « intéressé » dans le droit des collectivités locales, JCP 2000. I. 242

[8] par ex., CE 9 juill. 2003, Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne, req. n° 248344, Lebon ; AJDA 2003. 2264 , note D. Blaise

uniquement au moment du vote de la délibération[9], mais également au moment des travaux préparatoires ou des débats préalables[10]. Le juge administratif exerce généralement une appréciation très concrète des cas qui lui sont soumis, prenant en considération les conditions réelles dans lesquelles ont été adoptées les délibérations contestées.

Faisant application de ces grandes lignes, la cour administrative d'appel de Nancy a donc conclu à l'existence d'un intérêt personnel du maire et d'une conseillère municipale, distinct de celui des autres habitants, et résultant de leur activité professionnelle. Elle a également jugé que leur participation au vote de la délibération avait eu une influence réelle sur le sens de cette dernière.

Dans la décision commentée, le Conseil d'État remet en cause cette appréciation et casse l'arrêt de la cour en retenant un raisonnement empreint de réalisme, très fortement lié aux circonstances de l'espèce, et conduisant à nier l'existence d'un intérêt personnel distinct de celui des autres habitants de la commune. Ce faisant, le Conseil semble être plus souple dans l'appréciation de l'intéressement d'un élu que dans celle de l'influence réelle de sa présence/participation sur le sens du vote.

Cet aspect de la décision n'est toutefois pas le seul qui justifie ces modestes lignes. Une courte phrase employée par le Conseil d'État mérite quelques explications. Celui-ci précise en effet que l'illégalité des délibérations auxquelles ont participé des élus intéressés résulte également de l'article L. 2541-17 du même code spécifiquement applicable dans les communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ». L'application cumulative de cette disposition avec celle, plus générale, de l'article L. 2131-11 a suscité de telles discussions par le passé qu'on ne saurait la laisser de côté sans en avoir dit préalablement quelques mots.

I - L'appréciation du fondement de l'annulation

L'article L. 2541-18 du CGCT issu de la loi locale du 6 juin 1895 est spécifiquement applicable aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Il dispose que « l'opposition contre une décision du conseil municipal à raison de la

[9] CE 12 févr. 1986, Commune d'Ota, req. n° 45146, Lebon
[10] CE 21 nov. 2012, Chartier, req. n° 334726, Lebon ; AJDA 2012. 2251

participation du maire, d'un adjoint ou de membres du conseil municipal à une délibération sur des affaires dans lesquelles ils sont intéressés personnellement ou comme mandataires est portée devant le tribunal administratif dans les dix jours de la date à laquelle la décision attaquée a été prise. Elle peut être formée par tout électeur municipal de la commune ainsi que par le représentant de l'État dans le département. Elle est jugée par la voie de la pleine juridiction. Le jugement du tribunal administratif est définitif, sous réserve du recours en cassation »[11].

La question s'était posée, lors de l'adoption de la loi du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, de savoir si cette disposition devait continuer à s'appliquer alors même que le législateur avait souhaité rendre applicable le titre III du livre Ier de la 2e partie du CGCT aux communes d'Alsace-Moselle. La réponse aurait dû être évidente puisque l'article L. 2131-11 est intégré dans cette partie du code et aurait donc dû être la seule disposition applicable en matière d'élus intéressés. Ceci aurait eu le mérite d'unifier le contentieux des délibérations des conseils municipaux en Alsace-Moselle, qui pouvaient jusqu'alors faire l'objet à la fois d'un recours spécial de plein contentieux fondé sur le moyen tiré de l'intéressement d'un élu et d'un recours pour excès de pouvoir fondé sur tout autre moyen de légalité. Ne prévoir qu'un seul type de recours contentieux, en l'occurrence le recours pour excès de pouvoir, aurait permis de simplifier grandement la situation des justiciables et de leurs représentants.

Mais c'était sans compter sur la doctrine qui a « découvert » une « probable » étourderie du législateur. En effet, la loi de 1996 avait expressément prévu que ne devait pas s'appliquer aux communes d'Alsace-Moselle les dispositions de l'article L. 2131-10 relatif au renoncement des communes à toute action en responsabilité à l'encontre des personnes qu'elles emploient. Ne voyant aucun intérêt à cette exclusion, la doctrine en avait conclu à une erreur des rédacteurs du texte de loi qui avaient sûrement voulu désigner l'article L. 23131-11 du CGCT et maintenir de manière exclusive le régime propre à l'Alsace-Moselle[12].

Les enjeux étaient relativement importants, dans la mesure où l'office du juge saisi en cas de contestation n'est absolument pas le même dans un cas ou dans l'autre, selon qu'il statue en

[11] pour une application rare de contrôle de cassation : CE 4 nov. 1988, Mme Schott, req. n° 58881, Lebon 394 ; LPA 27 févr. 1989, n° 25, p. 15, concl. M. Fornacciari

[12] J.-M. Woehrling, J.-Cl. Alsace-Moselle, fasc. 220, nos 13 et 38

excès de pouvoir ou en plein contentieux. Plus encore, les règles de saisine et les voies de recours ne sont pas identiques.

Trois solutions étaient alors envisageables : soit le maintien exclusif de la loi locale de 1895, soit l'application exclusive de l'article L. 2131-11, soit enfin l'application concurrente de ces deux dispositions. La clarté du droit, sa lisibilité, sa compréhension, son acceptation sociale, bref tout ce qui assure au citoyen une certaine sécurité juridique, auraient dû conduire à ne retenir qu'une voie de droit, quelle qu'elle soit. Pourquoi en effet imposer aux citoyens les subtilités de la classification des recours contentieux en leur ouvrant cumulativement le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux quand on sait que même les spécialistes de la question ne s'y retrouvent pas toujours ? Si l'on peut croire, de prime abord, que disposer de plusieurs recours pour contester une même décision constitue un progrès au profit du justiciable, cette idée se heurte à celle selon laquelle les règles de droit les plus compréhensibles et les plus simples sont souvent les plus efficaces et servent mieux les intérêts des citoyens qui les comprennent. Le contentieux des contrats de la commande publique en constitue, à notre sens, une bonne illustration. D'ailleurs, la concurrence du recours spécial en opposition prévu par le droit local avec le recours pour excès de pouvoir lorsqu'étaient invoqués à l'encontre de la même délibération d'autres moyens que l'intéressement d'un élu était critiquée pour cette raison[13].

Ce n'est pourtant pas la solution qu'a choisie la section du contentieux du Conseil d'État dans un arrêt du 1er juillet 2005[14], qui retient l'applicabilité cumulative des deux voies de droit.

Le commissaire du gouvernement justifiait l'application cumulative des deux régimes par le fait que le système spécialement applicable en Alsace-Moselle était trop contraignant, tant pour les justiciables[15] que pour le juge, qu'il était désuet et non justifié. Il estimait par ailleurs qu'il est loisible au législateur d'instaurer deux voies de recours parallèles. Les chroniqueurs de la Semaine juridique estimaient quant à eux, au surplus, qu'à terme le régime spécial laisserait

[13] v., en ce sens, M. Staub, Le droit communal alsacien-mosellan en procès, RD publ. 2006. 1087

[14] Ce, 1er juill. 2005, Herrmann c/ Commune de Hindisheim, req. n° 255720, Lebon 281 ; AJDA 2005. 1430

[15] Notamment en raison du très bref délai dans lequel le recours en opposition peut être introduit, de l'impossibilité de faire appel du jugement du tribunal administratif et de la possibilité de ne développer qu'un seul moyen.

la place au seul recours pour excès de pouvoir. Si on les comprend[16], de tels arguments conduisent néanmoins à instaurer une confusion des genres, à substituer une concurrence de recours à une autre, ce qui est, à notre sens, très préjudiciable à la compréhension, à l'effectivité et à la clarté du droit.

Clarté du droit qui, comble du paradoxe, a servi de fondement à la solution retenue. C'est en effet en considérant que l'état du droit était clair et précis, que le Conseil d'État et son commissaire du gouvernement ont exclu la rectification de l'erreur commise par les rédacteurs du texte de loi et préféré ne pas rétablir son sens exact. Le juge est bien la bouche de la loi, il en est le serviteur et l'interprète fidèle, quitte à réitérer les erreurs commises par le Parlement. Le recours aux travaux parlementaires eût-il été instructif, la prise en considération de l'intention du législateur eût-elle été utile, que le Conseil d'État n'aurait pu juger autrement dès lors que, conformément à la conception qu'il se fait de son office, un texte clairement rédigé ne peut donner lieu à une interprétation fondée sur la volonté du législateur. Quitte à faire prévaloir sa propre conception de l'intérêt général, en l'occurrence la nécessité de pallier les rigueurs et les inconvénients du recours spécial, sur celle, mal exprimée ou implicite, du législateur, en l'occurrence la volonté de maintenir à titre exclusif le recours spécial.

Quoi qu'il en soit, c'est bien en raison de cette jurisprudence que le Conseil d'État, dans l'arrêt ici commenté, fait cette référence à l'article L. 2541-17 du CGCT. Une dernière question peut alors être posée. Était-il utile de procéder à une telle incise alors que la cour de Nancy n'y avait pas fait référence, étant saisie explicitement et exclusivement d'un recours pour excès de pouvoir [17] ? Nous pensons que non.

En effet, si l'application de l'article L. 2131-11 a été justifiée par la volonté de remédier aux inconvénients que présente le recours spécial en opposition, et si l'on souhaite réellement qu'il

[16] Un argument développé par le commissaire du gouvernement est réellement convaincant. Il s'agit de dire que l'ouverture du recours pour excès de pouvoir en cas d'intéressement d'un élu ayant participé à l'adoption d'une délibération d'un conseil municipal alsacien-mosellan devrait permettre au justiciable de soulever d'autres moyens de légalité devant le juge administratif saisi d'un seul recours. Ceci n'était en effet pas possible auparavant, deux recours distincts devant être déposés, l'un sur le fondement du droit local, l'autre de droit commun.

[17] Seule l'absence de précision par le requérant quant au fondement de la demande en annulation pour intéressement d'un élu aurait dû justifier une telle référence au droit local.

tombe de lui-même en désuétude, peut-être faudrait-il ne plus y faire référence lorsque le juge administratif est saisi dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir[18].

II - L'appréciation des motifs de l'annulation

Contrairement aux juges du fond, le Conseil d'État estime que le maire et la conseillère municipale ne présentaient pas d'intérêts personnels distincts des intérêts de l'ensemble des habitants de la commune. Si bien qu'il ne prend pas la peine de déterminer si leur participation à l'adoption de la délibération a eu, sur le résultat du vote, une influence réelle. Et c'est heureux pour les élus, dans la mesure où la jurisprudence administrative est assez sévère dans l'appréciation de cette influence.

En effet, ayant rapporté sur le projet de délibération, le maire aurait certainement été considéré comme ayant influencé le vote du conseil municipal. Le juge administratif estime de manière générale que le rapporteur, par essence, exerce une influence déterminante sur les autres conseillers municipaux[19]. À cela s'ajoute le fait qu'en tant qu'exécutif municipal le maire dispose d'un ascendant certain sur les autres conseillers, ce qui lui impose d'être plus « irréprochable » que les autres[20]. Sa participation au vote aurait donc certainement conduit le juge à censurer la délibération, quelle que soit la majorité obtenue lors du vote, y compris en cas d'unanimité[21].

Si la participation des deux élus à la délibération litigieuse n'a pas été jugée fautive, c'est au motif que ceux-ci n'étaient pas personnellement intéressés. Deux éléments doivent être distingués pour comprendre cette solution.

En premier lieu, le fait d'être mariée avec un producteur de vin de la région n'est pas considéré comme de nature, à lui seul, à caractériser un intérêt personnel de la conseillère

[18] Sauf à considérer que le plein contentieux présente malgré tout certains avantages comme, par exemple, la possibilité de prendre en compte les circonstances intervenues depuis l'adoption de la délibération litigieuse et qui purgent cette dernière de son illégalité. A titre d'exemple, M. Staub cite dans son commentaire précité la décision du tribunal administratif de Strasbourg du 9 mai 2005, *M. Dyduch* (req. n° 0201810).

[19] CE, sect., 16 déc. 1994, Commune d'Oullins c/ Association « Léo Lagrange Jeunesse et Tourisme », req. n° 145370, Lebon ; AJDA 1995. 72

[20] v., en ce sens, J.-M. Maillot, La notion d'élu « intéressé » dans le droit des collectivités locales, préc.

[21] CE 27 mai 1998, Havard, req. n° 121417

municipale. En effet, l'existence d'un lien familial entre un élu municipal et une personne intéressée par une délibération ne conduit pas nécessairement à qualifier l'intéressement de fautif. D'ailleurs, la jurisprudence administrative le sanctionne rarement[22] et se montre ainsi assez libérale dans l'appréciation de l'intérêt personnel d'un élu.

En second lieu, l'existence d'un intérêt professionnel aurait pu conduire le juge administratif à sanctionner la participation des deux élus au vote du conseil municipal. L'intérêt professionnel est en effet le motif le plus fréquemment retenu en jurisprudence pour justifier l'annulation d'une délibération sur le fondement de l'article L. 2131-11 du CGCT[23]. Pourtant, le Conseil d'État juge en l'espèce que s'il existe, cet intérêt n'est pas distinct des intérêts des autres habitants de la commune, ce qui exclut que les deux élus aient été personnellement intéressés par la délibération contestée.

Comment le juge parvient-il à une telle conclusion alors que les apparences laissaient supposer un réel conflit d'intérêts ?

Pour le comprendre, il faut avoir à l'esprit que le juge administratif exerce un contrôle particulièrement concret, lié aux faits de l'espèce, pour apprécier l'existence de l'intérêt personnel d'un élu. En ce sens, et on y reviendra, la théorie des apparences ne joue pas en matière d'intéressement des élus locaux. Le juge n'apprécie pas en la matière l'impartialité objective des élus, celle qui se laisse voir, mais seulement l'impartialité subjective, celle qui résulte de la situation personnelle, des convictions et des intérêts personnels des élus. Ce qui explique que la jurisprudence ne sanctionnera une délibération d'un conseil municipal qu'à la condition que l'intérêt d'un élu soit spécifique et exclusif, distinct de celui des autres habitants de la commune. En bref, la délibération doit avoir pour effet de procurer un avantage exclusif à l'élu, se distinguant des avantages que la généralité des administrés pourra en retirer. Or, il est des hypothèses dans lesquelles, même si la délibération profite sans conteste à un élu, celui-ci n'est pas le seul à en tirer avantage, les autres administrés placés dans la même situation en profitant également. Le domaine de l'urbanisme constitue l'illustration la plus fréquemment utilisée pour mettre en lumière de telles situations dans lesquelles le juge refuse de qualifier un intérêt fautif lorsqu'une délibération, non seulement bénéficie à un élu, mais

[22] v. par ex., CE 22 juill. 1992, Consorts Canton, req. n° 88549, Lebon 794
[23] v. en ce sens, J.-M. Maillot, préc.

également aux autres administrés visés par la mesure[24] : plan d'alignement, révision du document de planification rendant constructibles certaines zones, plan de réaménagement, etc.[25]

Dans l'arrêt commenté, le Conseil d'État, appréciant in concreto les faits de l'espèce et le contexte général de l'affaire, use d'un raisonnement comparable. En effet, prenant acte du fait que la culture du vin constitue l'activité économique dominante dans les deux villages alsaciens, dont bon nombre des habitants en ont fait leur activité professionnelle, le juge estime que la délibération litigieuse ne bénéficiera pas uniquement aux deux élus, mais à l'ensemble de la population qui tirera profit de l'installation du complexe hôtelier. Si bien que le maire et la conseillère, bien que profitant professionnellement de la mesure, ne sont pas considérés comme ayant un intérêt personnel exclusif, distinct de celui des autres habitants de la commune. Autrement dit, au regard du contexte économique des deux villages, la mesure adoptée par le conseil municipal est considérée comme répondant à un intérêt public local incontestable et profitant à tous.

Toutefois, cette seule situation n'exclut pas totalement qu'un intérêt personnel puisse exister. En effet, les deux élus auraient pu se réserver la part du lion et privilégier leurs vins au détriment des autres producteurs. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État se fonde sur les stipulations du protocole d'accord conclu par la commune avec l'entreprise privée pour valider la délibération en considération du fait qu'une répartition équitable de l'approvisionnement en vins du complexe hôtelier par les différents producteurs locaux sera réalisée.

Que dire, en conclusion, d'une telle solution ?

Qu'elle est particulièrement réaliste et de bon sens, tenant compte de la composition des conseils municipaux des petites communes rurales dont les membres, en raison de leur activité professionnelle, sont fréquemment placés en situation de conflits d'intérêts dès lors que l'on traite de question d'aménagement, d'urbanisme, d'agriculture, etc., mais qui ne doivent être sanctionnés qu'en cas de « faute grave » au risque de paralyser l'action de la commune.

---

[24] v. J.-M. Maillot, préc.

[25] v. par ex., CE 15 avr. 1996, Commune du Marin, req. n° 139784, Lebon 421

Qu'elle est malgré tout problématique au regard de la théorie des apparences. À l'heure où les obligations d'impartialité, de transparence, d'exemplarité se multiplient, qui pèsent sur l'administration et ses agents, est-il normal que puisse subsister dans l'esprit des administrés un doute quant à l'honnêteté et au désintéressement de leurs élus qui ont pour tâche de promouvoir l'intérêt général et se doivent d'être irréprochables ? Si les apparences sont souvent trompeuses, comme le dit le proverbe, elles permettent toutefois de faire en sorte que le doute ne profite pas aux élus qui, dès lors qu'ils sont en situation de conflit d'intérêts, devraient s'efforcer de ne prendre aucune part aux décisions adoptées.

En effet, l'impartialité de l'administration exige une moralité individuelle, une impartialité subjective qui est bien prise en compte par la jurisprudence administrative, mais elle suppose également que l'administration « se montre » impartiale, qu'elle se « fasse voir » comme impartiale, qu'elle « apparaisse » impartiale. Ces apparences sont essentielles, même si elles ne sont pas suffisantes ; elles permettent aux citoyens de croire et d'avoir confiance en leurs institutions, de ne pas avoir « l'impression » que les dés sont pipés d'entrée de jeu au détriment de l'intérêt général et au profit de certains. La Cour européenne des droits de l'homme ne dit pas autre chose lorsqu'elle évoque la théorie des apparences, estimant que celles-ci permettent de maintenir la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques.