

Le principe de dignité de la personne humaine et ses incidences en matière de police administrative

Conférence de Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'Etat, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques

Campus de Reims de l'Institut catholique de Paris, Mercredi 27 novembre 2024

C'est avec grand plaisir que je découvre aujourd'hui le campus de Reims de l'Institut catholique de Paris, pour partager avec vous quelques réflexions sur le thème que vous m'avez demandé de traiter : le principe de dignité de la personne humaine et ses incidences en matière de police administrative.

Original, ce sujet peut même sembler quelque peu déroutant. Il n'est en effet pas évident de rapprocher les pouvoirs de police administrative, qui visent à garantir le maintien de l'ordre public, et le respect de la dignité de la personne humaine, qui constitue une aspiration essentielle de nos sociétés. Les deux notions relèvent même de sphères différentes. La police administrative est une question de droit et d'organisation, la dignité de la personne humaine touche aux principes voire à la philosophie. Mais il est vrai que, comme nous allons le constater, les textes et la jurisprudence ont tissé entre les deux concepts des liens renouvelés qui traduisent à la fois des aspirations et des interrogations de nos sociétés.

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler pour introduire la réflexion les grandes caractéristiques de la police administrative. De nature préventive, elle vise à éviter les atteintes de toute nature à l'ordre public. Elle est exercée par maire dans la commune, par le préfet dans le département, par le gouvernement au niveau national. Son objet a été défini pour la police municipale par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, dont les termes sont repris à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Au-delà de la police municipale, la définition vaut pour l'ensemble de la police administrative.

Celle-ci se distingue de la police judiciaire, placée sous l'autorité du procureur de la République, qui est de nature répressive : après qu'une infraction a été commise, la police judiciaire enquête pour en rechercher les auteurs et, le cas échéant, les déférer devant les juridictions pénales chargées de leur infliger une sanction. Police administrative et police judiciaire sont ainsi bien distinctes dans leur objet et elles sont mises en œuvre par des autorités

différentes, administratives d'un côté, judiciaires de l'autre. Ceci étant, elles se rejoignent aussi dans la réalité. D'une part, en effet, ce sont les mêmes agents de la police, nationale ou municipale, et de la gendarmerie qui interviennent sur le terrain pour mener les actions concrètes qui contribuent à leur exécution. D'autre part, une même opération passe souvent de l'une à l'autre : le policier qui règle la circulation à un carrefour agit au titre de la police administrative, pour éviter des accidents ou des embouteillages ; si un automobiliste commet sous ses yeux une infraction, en ne s'arrêtant pas à un feu rouge ou en téléphonant au volant, le même agent va constater son infraction et engager une procédure de poursuite au titre cette fois de la police judiciaire.

Alors que la police judiciaire se trouve sous le contrôle exclusif de l'autorité judiciaire, la police administrative est placée sous le contrôle de la juridiction administrative. Dès le XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle, la jurisprudence du Conseil d'Etat a mis en oeuvre une grande vigilance à l'égard des mesures de police administrative, qui apportent, dans l'intérêt de l'ordre public, des restrictions aux droits des citoyens. Dans ses conclusions sur une affaire Baldy, jugée par le Conseil d'Etat le 10 août 1917, le commissaire du gouvernement Corneille expliquait : « Pour déterminer l'étendue d'un pouvoir de police dans un cas particulier, il faut tout de suite se rappeler que les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers, que le point de départ de notre droit public est dans l'ensemble les libertés des citoyens, que la Déclaration des droits de l'homme est, implicitement ou explicitement, au frontispice des constitutions républicaines et que toute controverse de droit public doit, pour se calquer sur les principes généraux, partir de ce point de vue que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception ». Par l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933, le Conseil d'Etat a donné à ces principes leur consécration, en jugeant qu'une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire aux exigences de l'ordre public. Dans le vocabulaire d'aujourd'hui, et tout comme le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat soumet les mesures restrictives de liberté à un triple test de proportionnalité : elles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées¹.

La portée de ces principes permanents a été renforcée par l'apparition du référé et singulièrement du référé liberté. Introduite par la loi du 30 juin 2000, la nouvelle procédure permet à un juge du référé, qui statue dans de très brefs délais, d'ordonner, après avoir tenu une audience publique, toute mesure

¹ CE, 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image.

nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale. Par sa rapidité, par son oralité, par l'étendue des pouvoirs d'injonction qu'il confère au juge, le référé liberté a donné une efficacité accrue aux interventions du juge administratif. La sensibilité et la médiatisation de certaines affaires ont jeté sur ses interventions une lumière plus forte que dans le passé.

Le rôle du juge administratif s'est en même temps trouvé élargi par les périodes d'état d'urgence que notre pays a connues, de 2015 à 2017 pour lutter contre le terrorisme, puis de 2020 à 2022, afin de combattre l'épidémie de covid-19. Issu de la loi du 3 avril 1955, le régime de l'état d'urgence élargit les pouvoirs de police administrative et, par voie de conséquence, le champ de compétence du juge administratif. Après les attentats du 13 novembre 2015, les préfets ont ainsi pu prendre des décisions d'assignation à résidence, de perquisitions administratives, d'interception et d'exploitation de données numériques, d'interdiction de réunions. L'épidémie de covid a entraîné la création d'un état d'urgence sanitaire, avec des mesures inédites de confinement, de fermeture d'établissements, de limitation des déplacements. Au titre de l'état d'urgence mis en œuvre pour lutter contre le terrorisme comme de l'état d'urgence sanitaire, le juge administratif, et singulièrement le juge administratif des référés, est intervenu pour veiller au caractère nécessaire et proportionné des restrictions aux libertés.

Dans ce contexte renouvelé, les interventions du juge administratif en matière de police administrative ne pouvaient que rencontrer le principe de dignité de la personne humaine. Notons que l'affirmation explicite en droit de ce principe est récente. Elle apparaît après la seconde guerre mondiale, en réaction contre la barbarie nazie et comme pour en exorciser le retour.

Réunie à Paris, au Palais de Chaillot, l'Assemblée générale des Nations-Unies adopte le 10 décembre 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme. René Cassin, l'un des premiers compagnons du général de Gaulle à Londres, qui est alors vice-président du Conseil d'Etat et qui recevra en 1968 le prix Nobel de la Paix, en a été l'un des principaux rédacteurs. Le texte s'ouvre par des mots qui affirment que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». Dans le même esprit, le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 se situe d'emblée « au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les

régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine ». En Allemagne, la loi fondamentale du 23 mai 1949 proclame à son article 1^{er} : « La dignité de l'être humain est intangible. Tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger ».

Des textes postérieurs ont réaffirmé le principe de dignité de la personne humaine. Le Pacte des Nations-Unies sur les droits civils et politiques du 16 décembre 1966 stipule que ces droits « découlent de la dignité inhérente à la personne humaine ». Adoptée en 2000 et incorporée en 2007 au traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le premier de ses six chapitres à la dignité et son article 1er dispose : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ».

Ces affirmations de principe ont été relayées par la jurisprudence. La Cour européenne des droits de l'homme proclame que l'essence même de la convention réside dans « le respect de la dignité et de la liberté humaines »². Pour la Cour de justice de l'Union européenne, le respect de la dignité humaine est au nombre des principes généraux du droit de l'Union³. A l'occasion de l'examen de premières lois de bioéthique, le Conseil constitutionnel a jugé que « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle »⁴. Il a précisé que « le respect dû à la dignité de la personne humaine ne cesse pas avec la mort »⁵.

Ainsi fortement proclamé, le principe de dignité de la personne humaine ne pouvait demeurer sans conséquence sur la police administrative. Les deux notions étaient d'autant plus appelées à se rencontrer que la conception de l'ordre public est large. Outre l'ordre public matériel, qui implique l'absence de troubles ou de violences, la police administrative inclut des éléments de moralité publique. Certes il ne s'agit pas de « l'ordre moral » tel qu'il s'affirmait du temps du maréchal de Mac-Mahon. Mais la police municipale peut légalement s'inspirer de préoccupations comme la lutte contre la prostitution⁶ ou le maintien

² CEDH, 22 novembre 1995, SW c/ Royaume-Uni.

³ CJUE, 14 octobre 2004, Omega.

⁴ CC, décision du 27 juillet 1994.

⁵ CC, décision du 31 octobre 2024.

⁶ CE, 11 décembre 1946, dames Hubert et Crépelle.

de la décence sur les bords de mer⁷. Le caractère immoral d'un film justifie des mesures d'interdiction ou de restriction à certains publics⁸.

Dans ce contexte, la dignité de la personne humaine a été explicitement introduite dans la jurisprudence administrative par les décisions du 27 octobre 1995, commune de Morsang sur Orge et ville d'Aix-en-Provence, qui reconnaissent la légalité d'arrêtés municipaux interdisant les spectacles de « lancer de nain ». Dans ces décisions, le Conseil d'Etat juge que « le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ». Ses arrêts sont d'autant plus remarquables et commentés que, dans ces affaires, l'atteinte à la dignité résultait de l'activité d'une personne privée, qui avait elle-même librement conçu et organisé les spectacles dont elle tirait des revenus. Mais, au-delà de l'individu qui se prêtait au spectacle, celui-ci tournait en dérision une catégorie de personnes, à raison de ses caractéristiques physiques. Comme l'observe le commentaire de ces décisions aux Grands arrêts de la jurisprudence administrative, « on ne peut consentir à sa propre dégradation ».

Relatives aux spectacles de Dieudonné, les ordonnances de référé des 9, 10 et 11 janvier 2014, ministre de l'intérieur c/ société Les productions de la Plume et M. M'Bala M. Bala s'inscrivent dans la filiation de cette jurisprudence. D'après son script, le spectacle Le Mur comportait des propos de caractère raciste et antisémite. En provoquant ainsi à la haine et à la discrimination raciales, il portait atteinte à la dignité de la personne humaine et son interdiction ne faisait en conséquence apparaître aucune illégalité manifeste. La Cour européenne des droits de l'homme a rejoint la position du Conseil d'Etat, en jugeant qu'une « prise de position haineuse et antisémite caractérisée, travestie sous l'apparence d'une production artistique » ne pouvait se réclamer de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme⁹. En revanche, un spectacle du même auteur, qui ne comporte plus de propos racistes et antisémites, ne saurait encourir l'interdiction. Le juge des référés du Conseil d'Etat l'a rappelé par une décision rendue un an après celles qui confirmaient l'interdiction¹⁰. Si elle a reçu moins d'écho médiatique, cette décision de février 2015 complète les ordonnances de janvier 2014 pour constituer avec elles un ensemble équilibré.

⁷ CE, 30 mai 1930, Beaugé.

⁸ CE, 14 octobre 1960, société Les films Marceau ; 30 juin 2000, association Promouvoir.

⁹ CEDH, 10 novembre 2015, M'Bala M'Bala c/ France.

¹⁰ Juge des référés du Conseil d'Etat, 6 février 2015, commune de Cournon d'Auvergne.

Bien qu'elles s'inscrivent dans une grande continuité jurisprudentielle, les décisions rendues à propos des spectacles de Dieudonné ont connu un très large écho médiatique. Elles ont conduit à compléter la procédure de référé par la possibilité donnée par la loi du 20 avril 2016 au juge des référés de statuer non en juge unique mais dans une formation collégiale de trois juges des référés. Avant cette modification législative, le juge ne pouvait que renvoyer à une formation collégiale de droit commun, qui statuait alors selon la procédure ordinaire, avec en particulier une instruction écrite et les conclusions à l'audience du rapporteur public. Outre ce retour aux procédures ordinaires est aujourd'hui ouverte la collégialité en référé, qui conserve l'oralité et la rapidité, tout en permettant un débat collégial et en évitant, sur des affaires sensibles, la trop grande personnalisation de la décision.

Quelle que soient l'importance et la notoriété des décisions qui ont ainsi consacré la présence du principe de dignité dans le contrôle des mesures de police administrative, la référence à la dignité de la personne humaine en matière de police conserve un caractère exceptionnel : elle n'est appelée à jour qu'en cas d'atteinte grave et caractérisée à la dignité de la personne.

Dans les affaires, du burkini, en particulier, le juge des référés du Conseil d'Etat s'en est ainsi tenu à une acception classique de l'ordre public, sans mobiliser le principe de dignité. Ces affaires, également à très forte intensité médiatique, ont été l'occasion de recourir, pour la première fois, à la formation collégiale de référé, qui venait d'être prévue. Le juge des référés a repris les termes de l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 février 1909, abbé Olivier, selon lesquels « si le maire est chargé du maintien de l'ordre dans la commune, il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois ». Au lendemain de la loi du 9 décembre 1905, le Conseil d'Etat en déduisait qu'en l'absence de risques de troubles à l'ordre public, le maire ne pouvait interdire à un prêtre, revêtu de ses habits sacerdotaux, d'accompagner sur la voie publique un convoi funéraire du domicile du défunt jusqu'à l'église. Dans le même esprit, le juge des référés a rappelé que les mesures de police prises par un maire d'une commune du littoral en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seuls impératifs de l'ordre public et qu'il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations¹¹. Il en découle qu'en l'absence de troubles avérés à l'ordre public, le maire ne peut interdire l'accès à la plage et à

¹¹ Juge des référés du Conseil d'Etat, 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres.

la baignade à des personnes qui portent une tenue manifestant de manière ostensible leur appartenance religieuse. Mais comme sur l'ensemble des mesures de police, la jurisprudence fait preuve de nuances. Dans une piscine municipale, où les exigences de l'hygiène comme celles de la neutralité du service public permettent de réglementer les tenues de baignade, la dérogation très ciblée introduite pour autoriser le burkini fait apparaître une différence de traitement de nature à affecter tant le respect par les autres usagers des règles du droit commun que l'égalité entre les usagers¹².

Au total, tout en reposant sur des considérations de prime abord éloignées, la police administrative et la dignité de la personne humaine se sont rejointes. Leur terrain de rencontre est constitué de questions sensibles dans le monde d'aujourd'hui. Aussi les décisions qui illustrent ce rapprochement ont-elles une portée qui dépasse la seule construction juridique pour toucher aux rapports d'ordre politique et philosophique entre la liberté individuelle et les exigences de la vie collective. Limitées en nombre, circonscrites par leur objet, elles n'ont pas vocation à se diffuser à l'ensemble de la police administrative. L'efficacité du référé suscite toutefois l'attention des médias et accroît leur rayonnement auprès de l'opinion. En outre, à une époque d'interrogations sur les libertés, marquée notamment par de longs moments d'état d'urgence, l'appel au principe de dignité souligne que la police administrative s'inscrit dans un équilibre toujours mouvant et délicat entre les droits des citoyens et les impératifs de l'ordre public. En incorporant le principe de dignité, la police administrative montre ainsi combien elle est le reflet des interrogations de la société qu'elle contribue à conforter et à stabiliser.

¹² CE, 21 juin 2022, commune de Grenoble.