

Rencontres européennes de Strasbourg

Vendredi 27 novembre 2009

Dignité humaine et juge administratif

**Colloque organisé à l'occasion du 90^{ème} anniversaire de la création du
Tribunal administratif de Strasbourg**

Intervention de Jean-Marc SAUVÉ*
Vice-président du Conseil d'Etat

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,
Monsieur le Médiateur européen,
Monsieur le Ministre, vice-président du conseil régional d'Alsace,
Monsieur le président du conseil général du Bas-Rhin,
Monsieur le président de la communauté urbaine de Strasbourg,
Mesdames et Messieurs les présidents et représentants des autorités civiles et militaires,
Monsieur le Doyen de la faculté de droit, de sciences politiques et de gestion,
Mesdames et Messieurs les magistrats d'Allemagne, d'Autriche, d'Italie, de Suède et de
Suisse,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs les avocats,
Mesdames, Messieurs,
Mes chers collègues,

La juridiction administrative a un passé, un présent et - c'est une conviction très largement partagée - un avenir. Tous trois sont régulièrement convoqués dans des manifestations jubilaires telles que celle de ce jour et ils nous rappellent en ces occasions combien ils sont intimement reliés entre eux.

* Texte écrit en collaboration avec M. Timothée Paris, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

Le présent de la juridiction administrative est un temps de réformes au service de la qualité et de l'efficacité de la justice rendue. Mais n'en-a-t-il pas toujours été ainsi ? Depuis la fin des années 1880 au cours desquelles Laferrière entreprit une réforme en profondeur de l'organisation du Conseil d'Etat¹, pas une décennie ne s'est écoulée sans évolutions majeures de l'organisation de notre juridiction.

La raison en est simple : la justice, comme tout service public, se doit d'adapter son organisation, ses méthodes et ses réponses aux litiges portés devant elle, à l'évolution du droit et de la société, pour concourir de manière permanente au plus grand service de l'intérêt général et à la meilleure qualité du service rendu.

Le présent colloque est une occasion de rendre compte avec un certain éclat de la continuité entre le passé, le présent et l'avenir de la juridiction administrative. Il est en effet organisé à l'occasion des 90 ans du tribunal administratif de Strasbourg. Créé par le décret du 26 novembre 1919 sous le nom de « tribunal administratif « d'Alsace-Lorraine », ce tribunal a été le premier tribunal administratif français, à une époque où n'existaient en premier ressort que des conseils de préfecture dont la dénomination, les compétences réduites et la proximité avec le pouvoir exécutif limitaient le prestige et l'autorité. Le tribunal de Strasbourg fut donc le précurseur et il est l'un des témoins de l'évolution de notre juridiction.

En outre, ce colloque, dont le thème relie dignité humaine et juge administratif, est consacré à l'un des défis majeurs pour l'avenir de la justice administrative. Le principe de la dignité humaine, qui n'est que récemment entré dans l'univers de nos catégories juridiques, mais qui procède d'un concept philosophique et éthique extrêmement ancien, est devenu, de manière presque cachée, une référence centrale dans les ordres juridiques national et européen. Il ne peut être servi, préservé et renforcé qu'au prix d'une réflexion approfondie sur le sens et la portée des missions dévolues au juge administratif.

Le présent de la juridiction administrative prend ainsi appui sur son passé et il doit préparer son avenir.

J'évoquerai donc, en premier lieu, la continuité entre le passé et le présent de notre juridiction, au travers d'un des prismes de la qualité de la justice, celui des relations entre la juridiction et les citoyens.

J'évoquerai, en second lieu, l'avenir de la juridiction administrative, qui doit trouver dans une application ferme, équilibrée et raisonnée du principe de dignité humaine l'une de ses voies, d'où doit procéder la confiance maintenue des justiciables et, plus largement, de la société.

*
* *
*

¹ Sur ce point, voir notamment Pascale Gonod, *Edouard Laferrière, un juriste au service de la République*, LGDJ 1997, p. 289 et suiv.

I - Le passé et le présent de la juridiction administrative sont liés entre eux par la prise en compte accrue des attentes des justiciables.

L'amélioration des relations entre juge et justiciables est une préoccupation majeure des réformes en cours, à côté d'autres objectifs comme la maîtrise des délais de jugement ou la qualité intrinsèque des décisions de justice. Elle se traduit par l'attention renforcée portée aux garanties du procès équitable et par une ouverture croissante de la juridiction administrative sur la cité.

Au titre de ces garanties, le décret du 6 mars 2008² a notamment consacré en droit la séparation entre les fonctions consultatives et les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat³. Dans le même but de renforcement de l'équité du procès, le décret du 7 janvier 2009⁴ a modifié l'ancienne dénomination de commissaire du gouvernement, devenue celle de « rapporteur public », dans le souci d'une meilleure adéquation entre l'office de ce magistrat et son appellation et, partant, d'une meilleure compréhension de sa fonction juridictionnelle. Ce décret a également renforcé le dialogue entre la juridiction et les justiciables, en systématisant la communication avant l'audience du sens des conclusions du rapporteur public et en permettant aux parties de reprendre la parole à l'audience après le prononcé des conclusions.

Ces réformes, qui se poursuivent, vont dans le sens d'une plus grande effectivité et d'une plus grande visibilité des garanties apportées au justiciable. Elles prolongent l'évolution passée de la juridiction administrative, qui l'a conduit à ce qu'elle est aujourd'hui : une juridiction indépendante. S'agissant du Conseil d'Etat, je ne reviendrai pas sur l'indépendance acquise à la suite de la loi du 24 mai 1872, qui a permis le passage de la justice dite « retenue » à la justice « déléguée »⁵. S'agissant des tribunaux administratifs, cette indépendance, que les réformes actuelles vont consolider, a été grandement renforcée par le décret 30 septembre 1953 qui, en lieu et place des conseils de préfecture, a créé les tribunaux administratifs. Ces tribunaux ont alors été investis de la mission de juge administratif de droit commun en premier ressort. Cette réforme avait elle-même un précurseur qui l'avait anticipée et, en quelque sorte, expérimentée. A bien des égards, en effet, le tribunal administratif d'Alsace-Lorraine a préfiguré, dès les années 1920, ce que pouvait être une juridiction administrative de plein exercice. Tel qu'organisé par les décrets du 26 novembre 1919⁶ et du 27 août 1926, ce tribunal comprenait cinq membres, dont un président et un commissaire du gouvernement, qui étaient tous deux des membres de la juridiction - et non plus de l'administration -. Les membres du tribunal bénéficiaient, par ailleurs,

² Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat.

³ Ce décret a introduit dans le code de justice administrative un article R. 122-21-1 aux termes duquel « les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'Etat, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis ». Ce décret a également modifié la composition des formations de jugement du Conseil d'Etat, notamment celle de l'Assemblée du contentieux, dans le sens d'un renforcement de la présence, dans ces formations, de membres appartenant à la section du contentieux.

⁴ Décret n°2009-14 du 7 janvier 2009, relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions.

⁵ Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat, article 9 : « Le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives ». Voir également CE, 13 décembre 1889, Cadot c/ Ville de Marseille, Rec p. 1148.

⁶ Décret du 26 novembre 1919 relatif au régime transitoire de la juridiction administrative en Alsace et Lorraine.

de garanties d'indépendance juridique⁷ et financière⁸ et, à compter de 1926, ils ont été recrutés par un concours spécifique.

La continuité d'inspiration entre les réformes qui ont permis à la juridiction administrative d'acquérir son indépendance, celles qui ont organisé le tribunal administratif d'Alsace-Lorraine et celles qui se poursuivent aujourd'hui, apparaît comme une évidence. La création d'un Conseil supérieur des tribunaux administratifs garant de la carrière des magistrats et présidé par le Vice-Président du Conseil d'Etat⁹, l'inamovibilité des magistrats administratifs¹⁰ et le transfert de la gestion des tribunaux administratifs du ministère de l'intérieur au secrétariat général du Conseil d'Etat¹¹ ont été autant de jalons symboliques d'une indépendance qui s'était, bien avant ces textes, inscrite dans les esprits.

Mais le rapprochement entre la juridiction administrative et les citoyens ne se résume pas à la seule question des garanties du procès équitable ou de l'indépendance de la juridiction. L'ouverture de la juridiction administrative sur la cité est également une composante fondamentale de ce rapprochement. Or cette ouverture est au cœur des réformes en cours, ces dernières s'appuyant, là encore, sur les évolutions passées.

La démarche actuelle d'ouverture de la juridiction administrative se manifeste, tout d'abord, à l'égard des justiciables eux-mêmes. Cette démarche conduit à développer les téléprocédures, déjà expérimentées avec succès en Ile-de-France en matière fiscale, et à réformer en profondeur la mise en état des affaires, afin que celle-ci soit plus interactive, efficace et prévisible. Par exemple, des calendriers d'instruction des requêtes, arrêtés dès l'enregistrement de celles-ci, vont être expérimentés. La clôture de l'instruction sera portée à l'avance à la connaissance des parties et rendue plus effective. Les parties continueront à accéder par voie électronique et gratuitement à l'état d'avancement de leur dossier en disposant de données enrichies par rapport à la situation actuelle.

Mais l'ouverture en cours se fait également sur la cité dans son ensemble. Elle se traduit par des relations de plus en plus étroites de la justice administrative avec ses partenaires « naturels », les avocats ou les représentants de l'administration. Elle s'illustre également par le renforcement constant des liens qu'entretient notre juridiction avec l'université, mais aussi les autorités et les juridictions européennes, les milieux économiques et sociaux et, plus généralement, les citoyens et leurs représentants, que sont les élus nationaux ou locaux. Le présent colloque est un exemple de cette ouverture. On peut également citer dans ce sens les Entretiens du Palais-Royal sur le droit public économique ou les conférences du Conseil d'Etat sur la régulation économique.

L'ouverture de la juridiction administrative, enfin, se fait également en direction de l'Europe et du monde. Les échanges bilatéraux et multilatéraux entre cette juridiction et les cours européennes - Cour européenne des droits de l'homme et Cour de justice des Communautés européennes - se sont ainsi considérablement resserrés et renforcés au cours des dernières

⁷ Selon l'article 9 du décret du 26 novembre 1919 précité : « Les fonctions de membre du tribunal administratif et celles de commissaire ou commissaire-adjoint du Gouvernement sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession ».

⁸ Les traitements des membres du tribunal aurait été de 33 à 50% plus élevé que ceux des conseillers de préfecture, voire plus encore pour le Président et le commissaire du Gouvernement, selon Norbert Olszak (op. cit. idem. p. 47).

⁹ Loi n°86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, article 13.

¹⁰ Loi n°86-14 du 6 janvier 1986, article 1^{er}, alinéa 2.

¹¹ Loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, article 3.

années. L'attention que nous portons aux garanties du procès équitable est le fruit, notamment, du dialogue que nous entretenons avec la Cour européenne des droits de l'homme. La très récente décision d'Assemblée du 30 octobre 2009, *Mme Perreux*¹², après les décisions *De Groot en Slot*¹³, *Arcelor*¹⁴, *Gardedieu*¹⁵ et *Conseil national des barreaux*¹⁶ rendues entre 2006 et 2008, traduit de son côté un pas supplémentaire dans le dialogue que nous entretenons avec la Cour de justice des Communautés européennes. Témoignent également du rayonnement intellectuel et doctrinal de la juridiction administrative française sa participation à des réseaux internationaux, comme le réseau « Internationalisation du droit »¹⁷, ou le rôle important qu'elle joue dans les associations de juges administratifs : comme l'Association des juges administratifs français, italiens et allemands, coorganisatrice de ce colloque, l'Association internationale des hautes juridictions administratives, fondée en 1983 à l'initiative du Conseil d'Etat français, et l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne.

Mais, encore une fois, le rapprochement entre la juridiction et les citoyens ou, plus largement, entre la juridiction et la cité s'appuie sur les fruits que nous tirons de notre propre histoire. Cette proximité avec le justiciable se réduirait à peu de choses, si nous ne pouvions compter sur les 42 tribunaux administratifs et les 8 cours administratives d'appel qui, tous ensemble, constituent un réseau de juridictions de proximité bien insérées dans leur environnement immédiat.

Le tribunal administratif de Strasbourg symbolise à lui seul depuis 90 ans cette proximité physique et intellectuelle de la juridiction avec la cité. Il applique ainsi, entre autres, un droit local particulier, auquel les justiciables de son ressort sont légitimement attachés. Son enracinement dans la vie locale est également marqué par les origines et la carrière de ses membres : le président Eschbach, qui présida le premier le tribunal administratif d'Alsace-Lorraine, venait du notariat local. M. Aufschlager, son premier commissaire du gouvernement, poursuivra sa carrière comme notaire, après avoir cessé ses fonctions au tribunal. Beaucoup plus près de nous, Jean-Marie Woehrling, qui présidait ce tribunal lors de son 75^{ème} anniversaire, a contribué à la création de l'Institut du droit local alsacien-mosellan en 1985 et il en est depuis lors le président. Il est également, aujourd'hui, secrétaire général de la commission centrale pour la navigation du Rhin. Patrick Kintz, actuel président de ce tribunal, a été secrétaire général de l'Institut du droit local et il est notamment l'auteur du fascicule du « Jurisclasseur » consacré au tribunal administratif de Strasbourg.

Cette proximité du tribunal avec son environnement immédiat se conjugue avec son ouverture sur le monde en général et sur l'Europe en particulier. Le présent colloque en est une manifestation évidente : par le lieu où il est organisé - le Parlement européen -, par l'origine et la

¹² CE ass, 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, à publier au Recueil : Le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité pour tout justiciable de se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif même non réglementaire, des dispositions d'une directive lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par elle, les mesures de transposition nécessaires.

¹³ CE ass, 11 décembre 2006, *Société De Groot En Slot Allium B.V. et Société Bejo Zaden B.V.*, Rec. p. 512 avec les conclusions de F. Séners.

¹⁴ CE ass, 8 février 2007, *Société ARCELOR Atlantique et Lorraine et autres*, Rec. p. 55, avec les conclusions de M. Guyomar.

¹⁵ CE ass, 8 février 2007, *Gardedieu*, Rec. p. 78, avec les conclusions de L. Derepas.

¹⁶ CE sect, 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux et autres et Conseil des barreaux européens*, Rec. p. 129, avec les conclusions de M. Guyomar.

¹⁷ Ce réseau rassemble des juges suprêmes et des universitaires de France, des Etats-Unis, de Chine et du Brésil dans des réunions bilatérales annuelles ou biennales.

diversité des intervenants, qui représenteront tour à tour, sur le thème de la dignité humaine, la vision de la Cour européenne des droits de l'homme, les points de vue français, allemand ou italien, mais également, cet après-midi, l'approche des avocats, de l'administration, des associations et de la presse.

Le tribunal administratif de Strasbourg résume ainsi l'élan de la juridiction administrative qui la conduit à se rapprocher toujours plus des citoyens. Ce mouvement permet de relier le passé et le présent de notre juridiction.

*
* *
*

II - La juridiction administrative trouve dans une application ferme et raisonnée du principe de dignité humaine l'une de ses voies d'avenir qui lui permettra de conserver la confiance des justiciables et de la société.

L'avenir de la juridiction administrative se situe, bien évidemment, dans le prolongement des évolutions que je viens de retracer et, plus généralement, dans une amélioration constante de son organisation et de son fonctionnement. Mais pour assurer cet avenir, la confiance qu'accorde la société à l'équilibre de la justice que nous rendons est également un défi essentiel.

Le thème du colloque d'aujourd'hui, consacré aux liens entre la dignité humaine et le juge administratif, est une excellente illustration de ce défi, et il esquisse certainement une voie d'avenir.

La notion de dignité humaine ressortit à l'essence même de la personne humaine. Elle participe de cette exigence que « quelque chose est dû à l'être humain du seul fait qu'il est humain », exigence dont Ricoeur faisait l'origine des droits de l'homme¹⁸. Il paraît donc naturel que la dignité humaine soit affirmée comme une valeur fondamentale de nos sociétés et reçoive une protection juridique effective.

Le caractère fondamental de la dignité humaine est illustré par son affirmation ou son inscription dans la plupart des grands instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Il est permis de penser, par exemple, à la première phrase du Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui fait de la « reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine » l'un des fondements « de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde »¹⁹. La dignité humaine est également mentionnée à l'article

¹⁸ Paul Ricoeur, *Pour l'être humain, du seul fait qu'il est humain*, in « *Les enjeux des droits de l'homme* », Larousse, Paris, 1988, p. 236.

¹⁹ La notion de dignité figure également, notamment, à l'article 1^{er} de la Déclaration : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits », à son article 22 : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité (...) », ou encore à son article 23 : « 3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale ».

10 du pacte relatif aux droits civils et politiques²⁰, ou encore à l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²¹.

Cette notion figure aussi dans une part non négligeable des textes constitutionnels des Etats européens, au moins de ceux qui ont fait l'expérience du totalitarisme. En Allemagne, l'article 1^{er} de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 rappelle ainsi que « la dignité de l'être humain est intangible » et que « tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger ». En Italie, l'article 3 de la Constitution du 19 octobre 1947 protège l'égalité « dignité sociale » de tous les citoyens. La plupart des Constitutions des Etats ayant connu des régimes autoritaires ou, à plus forte raison, des Etats issus du bloc soviétique y font référence²². En France, même si la notion de dignité humaine ne figure pas expressément dans notre Constitution, elle ressort en creux des premiers mots du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946²³ et elle a été consacrée de manière solennelle par de nombreuses lois, notamment l'article 16 du code civil et, en dernier lieu, l'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Compte tenu du caractère fondamental et universel de cette valeur qu'est la dignité humaine, sa « justiciabilité » va de pair avec son affirmation. Ainsi, alors même qu'elle ne figure pas en tant que telle dans la Convention européenne des droits de l'homme²⁴, la Cour de Strasbourg a clairement affirmé que la dignité de l'homme était, avec la liberté, l'essence même de la Convention²⁵. La Cour de justice des Communautés européennes a, pour sa part, considéré que la dignité humaine constitue un principe général du droit communautaire²⁶. Le Conseil constitutionnel français, partant du Préambule de 1946, a érigé en principe à valeur constitutionnelle « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation »²⁷. La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a, quant à elle, utilisé à de nombreuses reprises le principe de dignité humaine, notamment pour déterminer les conditions dans lesquelles il peut être procédé à des écoutes téléphoniques²⁸ ou

²⁰ Adopté à New York par l'Assemblée générale de l'ONU le 16 décembre 1966. Son article 10 dispose que : « 1. Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ». Son Préambule fait en outre découler les droits civils et politiques de la « dignité inhérente à la personne humaine ».

²¹ « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ».

²² La « dignité de la personne » figure également dans l'article 10 de la Constitution espagnole. L'article 23 de la Constitution belge dispose que « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », la Constitution du Portugal affirme que « le Portugal est une république souveraine fondée sur la dignité de la personne humaine et sur la volonté populaire », la Constitution finlandaise, en son article 1^{er}, dispose que « le régime constitutionnel garantit l'inviolabilité de la dignité humaine ». Cette notion de dignité figure également dans les constitutions de Pologne (article 30), Hongrie (article 54), Roumanie (article 1^{er}), Slovaquie (article 21), Grèce (article 7), Irlande (préambule), ou encore de la République tchèque (préambule).

²³ « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ».

²⁴ Sauf en préambule du protocole n°13, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, qui évoque « la dignité inhérente à tous les êtres humains ».

²⁵ Voir notamment CEDH, 11 juillet 2002, *Christine Goodwin c/ Royaume-Uni*, requête n° 28957/95, § 90.

²⁶ CJCE, 9 octobre 2001, *Royaume des Pays-bas c/ Parlement et conseil*, affaire C-377/98, point 70 : « Il appartient à la Cour, dans son contrôle de la conformité des actes des institutions aux principes généraux du droit communautaire, de veiller au respect du droit fondamental à la dignité humaine et à l'intégrité de la personne ».

²⁷ CC, décision n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.

²⁸ décision du 3 avril 2004 : BVerfG, Urt. v. 3.3.2004 – 1 BvR 2378/98, *Akustische Überwachung von Wohnraum – Lausurteil*, MMR 5/2004, p. 302.

pour fonder le droit à une participation libre et égale des citoyens aux autorités publiques²⁹. Je soulignerai, enfin, que le Conseil d'Etat français a, avant toute autre juridiction française, consacré dès 1993 les principes fondamentaux de la personne humaine et jugé que ces principes ne cessaient pas de s'appliquer avec la mort du patient : par conséquent sont interdites et doivent être sanctionnées les expérimentations faites après la mort sur le corps humain³⁰. Il a aussi regardé « le respect de la dignité de la personne humaine » comme l'une des composantes de l'ordre public³¹, en en faisant également un principe juridique invocable par les particuliers. La méconnaissance de ce principe, consacré par l'article D. 189 du code de procédure pénale, a aussi été récemment, en mars 2008 et novembre 2009, regardée par un tribunal administratif et une cour administrative d'appel comme de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des prisonniers à raison de leurs conditions de détention³².

Mais l'utilisation effective par le juge du principe de dignité humaine, si elle doit être ferme, ne peut qu'être équilibrée et raisonnée. Cela tient aux « ambiguïtés sur les conceptions et sur les fonctions de la dignité humaine », pour reprendre l'expression du doyen Gilles Lebreton³³. C'est justement cette ambiguïté que relevait, il y a peu, le rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Mme Simone Veil³⁴. Ce rapport souligne en effet que « sous le même vocable de dignité, le droit renvoie à des acceptions différentes », voire contradictoires³⁵. D'un côté, la notion de dignité peut en effet être regardée comme une composante de l'individu. Elle est alors opposable par celui-ci à des tiers pour protéger par exemple la liberté individuelle. Mais d'un autre côté, la dignité humaine peut être définie à partir d'une « certaine représentation de ce qu'est l'humanité digne ». Elle peut alors devenir une limite à la liberté de chacun.

Jusqu'où donc s'étend la notion de dignité humaine ? Implique-t-elle la reconnaissance de droits sociaux ? S'arrête-t-elle là où commence la liberté de l'individu ? Ou au contraire est-elle un principe si absolu qu'elle doit primer sur les autres droits et libertés constitutionnellement garantis ? Est-elle un principe sous-jacent à ces autres libertés ? Ou est-elle un principe autonome ? Justifie-t-elle un "droit de mourir" et donc la légalisation de l'euthanasie dans une situation de grande détresse ou dépendance ? Ou s'oppose-t-elle à ce qu'un être humain puisse, au nom de sa liberté souveraine et de l'absolue transparence à soi-même, obtenir une assistance active au suicide, au motif que sa vie serait devenue sans valeur ?

Loin de moi l'idée de répondre même sommairement à toutes ces questions redoutables aux plans politique, juridique et éthique qui exigeraient de surcroît un dialogue attentif avec les juridictions européennes et les juridictions suprêmes des grands Etats de droit. Mais en l'état, la

²⁹ Par exemple, décision du 30 juin 2009, BVertG, 2 BvE 2/08 § 211. La Cour s'est également fondée sur le principe de dignité et sur le droit à la vie, pour censurer partiellement les dispositions de la loi allemande sur la sécurité aérienne qui permettaient aux forces armées d'abattre un avion utilisé pour attenter à des vies humaines, dans la mesure où ce dispositif affecte également les personnes à bord de l'avion qui ne sont pas parties au détournement : 15 février 2006, BVerfG, 1 BvR 357/05.

³⁰ CE ass, 2 juillet 1993, *Milhaud*, Rec. p. 194.

³¹ CE ass, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, Rec. p. 372, avec les conclusions de P. Frydman.

³² Voir CAA Douai, 12 novembre 2009, *Garde des sceaux ministre de la justice c/ Paul Turner, Yannick Freger et Mohamed Kadourli*, n°09DA00782, et TA de Rouen, 27 mars 2008, *Christian Donat*, n° 0602590.

³³ *Les ambiguïtés du droit français à l'égard de la dignité de la personne humaine*, in *Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, pages 53 et suiv.

³⁴ *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, rapport au Président de la République, Documentation française, décembre 2008.

³⁵ Le rapport se fonde notamment sur les conclusions de l'étude menée sous la direction de Mme Girard et Mme Henette-Vauchez : *La dignité de la personne humaine. Recherche sur un processus de juridicisation*, PUF 2005, p. 17 et suiv.

dignité humaine doit, me semble-t-il, être regardée à la fois comme un attribut de la personne, qui sauvegarde sa liberté et limite les droits des pouvoirs et des tiers³⁶, et comme un attribut du genre humain dans son ensemble qui protège la personne humaine contre tout projet de négation, d'asservissement, voire de manipulation et assigne des limites à sa liberté. Elle semble bien être un principe que l'on pourrait qualifier de « matriciel »³⁷ ou de « focal ». En elle convergent ou d'elle procèdent bien d'autres principes fondamentaux : le droit à la vie³⁸, la protection contre les traitements inhumains et dégradants, l'intégrité de la personne, la protection de l'intimité, la liberté et l'égalité sous toutes leurs formes et même les droits sociaux... C'est parce que nous avons une certaine vision de cette dignité que de tels droits sont inscrits dans nos textes fondamentaux et consacrés par le juge. La dignité humaine donne à l'ensemble de ces principes unité, cohérence et dynamisme, sans se réduire complètement à eux, car elle a une dimension autonome et spécifique. Dans cette mesure, elle doit se concilier avec eux et, en particulier, avec la liberté individuelle, mais elle ne saurait prévaloir sur eux de manière générale et absolue. Dans la panoplie des droits fondamentaux, la dignité de la personne humaine est un surplus et un supplément, sinon d'âme, du moins de vision de ces droits. Elle ne saurait se transmuier ou se dégrader en amputation ou en substitut.

Comme juges, nous ne pouvons en tout cas pas ignorer l'existence de débats et de doutes sur la signification et la portée des principes que nous appliquons. Car ces débats et ces doutes sont ceux de la société elle-même, à l'équilibre de laquelle nous contribuons.

C'est d'ailleurs bien cette attention portée à l'équilibre des décisions que nous rendons, qui a conduit à une application très mesurée, par le juge administratif, de la notion de dignité humaine. Patrick Frydman, commissaire du gouvernement dans l'affaire Commune de Morsang-sur-Orge, appelait dans ses conclusions l'attention de l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat sur « le danger d'une éventuelle utilisation abusive » du principe de dignité humaine comme composante de l'ordre public. Il invitait donc à un usage restrictif de cette notion, en soulignant les possibles atteintes à la liberté d'expression pouvant résulter de la solution qu'il proposait. Le Conseil d'Etat a répondu à son invitation : si ce principe est effectivement mentionné dans la jurisprudence du Conseil d'Etat des 15 dernières années, la censure d'actes administratifs sur ce fondement demeure rare³⁹. Le juge administratif a ainsi, je le crois, pris la mesure du nécessaire équilibre qui doit être trouvé dans l'application effective de ce principe, entre les droits et libertés qu'il est chargé de protéger et l'intérêt général qu'il a également vocation à défendre.

³⁶ Selon la cour constitutionnelle fédérale allemande, la protection de la dignité humaine est fondée sur une représentation de l'homme comme un être moral et spirituel, doté de la capacité à s'auto-déterminer et à se développer librement (BVerfGE 45, 187, §227).

³⁷ Après avoir prononcé cette intervention, l'auteur a pris connaissance de la chronique du professeur Bertrand Mathieu intitulée « Pour une reconnaissance de « principes matriciels » en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme » (D. 1995, chron., p. 211-212). Le professeur Mathieu appelle de ses vœux une politique jurisprudentielle de « principes matriciels », qui aurait l'avantage de permettre au Conseil constitutionnel d'imposer le respect de principes véritablement fondamentaux : au nombre de ceux-ci, figurerait la dignité de la personne humaine.

³⁸ La cour constitutionnelle fédérale allemande fait du droit à la vie le fondement existentiel de la dignité humaine : BVerfGE 39, 1 (42); 72, 105 (115); 109, 279 (311).

³⁹ Sur ce point voir l'étude de Marguerite Canedo-Paris, *La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé*, RFDA 2008 p. 979. L'auteur y démontre en particulier que « le Conseil d'Etat a montré, suivant en cela les exhortations du commissaire du gouvernement Frydman, qu'il souhaitait faire une utilisation mesurée et raisonnable du concept de dignité humaine en tant que composante de l'ordre public ».

Le caractère invocable devant nous du principe de la dignité humaine est inhérent à notre rôle de juge dans un Etat de droit. Mais l'utilisation que nous faisons de ce principe ne peut qu'être équilibrée et raisonnée. Il en va de notre rôle essentiel de garant des libertés fondamentales et de l'intérêt général.

*
* *

Je souhaite, en conclusion, souligner une nouvelle fois combien l'organisation d'un événement comme le colloque d'aujourd'hui participe de cet attachement de la juridiction administrative à l'amélioration constante de la qualité de la justice qu'elle rend. Ce colloque illustre en effet deux dynamiques de notre juridiction qui concourent à cette amélioration. La première est celle du rapprochement entre la juridiction administrative et l'ensemble des citoyens. La seconde est celle de la réflexion approfondie qui est menée sur les enjeux des concepts que nous utilisons et, plus largement, sur les enjeux des décisions que nous rendons. Cette réflexion est fondamentale, car la justice que nous rendons participe d'un équilibre social entre les pouvoirs publics et les personnes, entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, entre les règles et les principes applicables dont la conciliation est rarement simple et univoque. Est-il même permis d'ajouter que nous ne perdons pas non plus de vue la quête du « juste entre le légal et le bon », comme nous y invite Paul Ricoeur⁴⁰ ? L'attention que nous portons à tous ces équilibres représente un enjeu majeur pour l'avenir de notre juridiction. Je remercie donc les organisateurs de ce colloque ainsi que les personnes qui ont accepté d'y participer et je forme le vœu que vos travaux puissent nous éclairer sur le concept fondamental de dignité humaine et la place qu'il doit occuper dans notre ordonnancement juridique. Je félicite enfin pour son jubilé le tribunal administratif de Strasbourg, ainsi que ses membres et les personnels qui y travaillent, et je lui donne rendez-vous dans 10 ans pour la célébration de son 100^{ème} anniversaire.

⁴⁰ Paul Ricoeur, *Lectures I. Autour du politique*, Paris, Editions du Seuil, 1991, p. 176-195.