



La référence du droit en ligne

---



---

**Dignité humaine et police administrative**  
**(C.E., ass., 27/10/1995, Commune de**  
**Morsang-sur-Orge)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – L’étendue des pouvoirs de police administrative du maire de Morsang-sur-Orge.....	4
A – Le maire : une autorité de police administrative à double visage .....	4
1/ Le maire, autorité de police administrative spéciale des spectacles.....	4
2/ Le maire, autorité de police administrative générale.....	4
B – L’intégration du respect de la dignité de la personne humaine dans l’ordre public général .....	6
1/ La moralité publique .....	6
2/ Le respect de la dignité de la personne humaine .....	6
II – La justification et l’adaptation de l’arrêté du maire de Morsang-sur-Orge .....	8
A – L’arrêté doit être justifié par un trouble de l’ordre public.....	8
1/ Le « lancer de nains » porte atteinte à la dignité de la personne humaine .....	8
2/ Le problème des circonstances locales particulières.....	8
B – L’arrêté doit être adapté à la gravité du trouble de l’ordre public .....	10
1/ Définition de la règle d’adaptation .....	10
2/ L’arrêté du maire est adapté à la gravité du trouble de l’ordre public .....	10
C.E., ass., 27/10/1995, Commune de Morsang-sur-Orge .....	11

# Introduction

---

Les activités de l'Administration sont de deux types. La première, le service public, a pour but de fournir des prestations d'intérêt général. La seconde, en revanche, a un caractère purement normatif : on parle de police administrative. Cette dernière a pour but la protection de l'ordre public c'est-à-dire la sauvegarde de la tranquillité, salubrité, et sécurité publiques. Cette trilogie classique, qui correspond aux buts que doit poursuivre toute autorité de police administrative générale, a été complétées par considérations touchant la moralité publique, comme c'est le cas en l'espèce.

Dans cette affaire, un spectacle bien particulier, le « lancer de nains », devait avoir lieu le 25 octobre 1991 à la discothèque de l'Embassy Club. Considérant que ce spectacle portait atteinte à la dignité de la personne humaine, le maire de Morsang-sur-Orge prit le même jour un arrêté pour l'interdire. La société Fun Production et M. Wackenheim demanda, alors, au tribunal administratif de Versailles d'annuler cet arrêté. Celui-ci leur donna gain de cause le 25 février 1992 et condamna la commune à leur verser 10 000 F. en réparation du préjudice subi. La commune décida, alors, de faire appel devant le Conseil d'Etat qui, le 27 octobre 1995, annula, en assemblée, le jugement du tribunal administratif au motif que ce spectacle portait atteinte à la dignité de la personne humaine.

Par cette décision, la jurisprudence relative à la moralité publique se trouve enrichie par une nouvelle composante. Il est, en effet, admis, depuis les années cinquante, qu'en plus de la traditionnelle trilogie, sécurité, salubrité, tranquillité publiques, l'Administration peut, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale, poursuivre un but de moralité publique. Cette jurisprudence, appliquée, au départ, au domaine cinématographique, fut étendue à l'affichage de publicités au profit des « messageries roses ». Dans l'affaire étudiée, c'est la notion de respect de la dignité de la personne humaine qui est consacrée. Le juge estime, ainsi, que le lancer de nain porte atteinte à la dignité humaine. Ce caractère justifié de la mesure ne suffit pas pour qu'elle soit légale. Il faut en plus qu'elle soit adaptée à l'importance du trouble qu'il faut faire cesser, autrement dit qu'elle ne porte pas des atteintes excessives aux libertés publiques. En l'espèce, malgré la radicalité de la mesure, puisqu'il s'agit d'une interdiction, le juge ne relève aucun vice de cette nature.

Il est donc possible d'étudier, dans une première partie, l'étendue des pouvoirs de police administrative du maire de Morsang-sur-Orge (I), et, dans une seconde partie, la nécessité et l'adaptation de son arrêté (II).

# I – L'étendue des pouvoirs de police administrative du maire de Morsang-sur-Orge

---

Le maire de Morsang-sur-Orge pouvait réglementer cette activité en utilisant soit son pouvoir de police administrative générale, soit son pouvoir de police administrative spéciale des spectacles (A). Le choix de la première solution permettra au Conseil d'Etat d'intégrer le respect de la dignité de la personne humaine au sein de l'ordre public général (B).

## A – Le maire : une autorité de police administrative à double visage

Bien qu'applicable à l'affaire, le maire de Morsang-sur-Orge délaisse son pouvoir de police administrative spéciale des spectacles (1) au profit de ses pouvoirs de police administrative générale (2).

### 1/ Le maire, autorité de police administrative spéciale des spectacles

Les polices administratives spéciales se différencient de la police administrative générale en raison de la particularité de l'objet qu'elle doivent sauvegarder. Leur champ d'action est aussi plus limité puisqu'elle ne peuvent agir qu'en vue de cet objet. Leur création répond à la nécessité de disposer d'outils juridiques adaptés à des désordres présentant de réelles spécificités. Il en va, ainsi, en matière de rave party. Confronté à ce problème à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les pouvoirs publics ont choisi de se doter de règles et de procédures particulières afin d'augmenter l'efficacité de la lutte contre les troubles occasionnés par ce phénomène. La spécificité de ces polices peut porter sur la catégorie d'administré visée (par exemple, la police des étrangers, ...), la catégorie d'activité (par exemple, la police de la chasse, ...), ou encore les lieux visés (par exemple, la police des gares et des aéroports, ...).

Ces pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être détenus aussi bien par des autorités vierges de tout pouvoir de police, mais aussi par des autorités qui sont déjà titulaires d'un pouvoir de police administrative sur une autre base. Il en va ainsi, en l'espèce. En effet, le maire de Morsang-sur-Orge dispose, en plus de ses pouvoirs de police administrative générale, d'un pouvoir de police administrative spéciale des spectacles qui lui aurait permis d'intervenir dans l'affaire qui nous occupe. Le maire préfère, pourtant, utiliser ses pouvoirs de police administrative générale. Cette affaire illustre parfaitement ce que l'on appelle les concours de police administrative, c'est-à-dire l'intervention d'une police administrative dans un domaine réservé à une autre police administrative.

### 2/ Le maire, autorité de police administrative générale

Le pouvoir de police administrative générale est exercé par quatre autorités sur trois niveaux différents. Ainsi, au premier chef, se trouve le maire compétent sur le territoire de sa commune (art. L 131-1 du code des communes). Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. La compétence au niveau départemental est partagée entre le président du conseil général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomérations, et le préfet, qui est habilité à prendre toutes les mesures permettant

de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Cette dernière autorité est aussi dotée de pouvoirs au niveau communal puisque le préfet est habilité à prendre les mesures pour assurer le maintien de la tranquillité publique dans les communes à police d'Etat. Il est également titulaire d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance du maire qui lui permet, après une mise en demeure infructueuse, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. La compétence au national appartient au Premier ministre. Il faut ici faire application, au profit de ce dernier, de la jurisprudence *Labonne* qui reconnaissait au chef de l'Etat (CE, 8/08/1919 ; CE, ass., 13/05/1960, *SARL Restaurant Nicolas*).

Toutes ces autorités doivent assurer la protection de l'ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique énumérée à l'article L 131-2 du code des communes : sécurité, tranquillité, salubrité publiques. Ce n'est pourtant pas sur ce fondement que la maire de Morsang-sur-Orge prend son arrêté. Il a recours à une notion que le Conseil d'Etat va ériger au rang de composante de l'ordre public général.

## B – L'intégration du respect de la dignité de la personne humaine dans l'ordre public général

Cet arrêt fait suite à une jurisprudence datant des années cinquante et intégrant dans l'ordre public général des considérations morales (1). La moralité prise en compte, en l'espèce, est plus spécifique puisqu'il s'agit de la protection de la dignité de la personne humaine (2).

### 1/ La moralité publique

C'est à l'occasion de l'interdiction de projection d'un film que le Conseil d'Etat intègre pour la première fois la moralité publique au sein de l'ordre public général (CE, sect., 18/12/1959, *Soc. « Les films Lutétia »*). Pour que l'atteinte à la moralité publique soit reconnue deux conditions doivent être remplies : le film doit présenter un caractère immoral et des circonstances locales doivent être présentes (cette notion sera étudiée en II-A). L'immoralité du film n'est pas appréciée de façon abstraite, mais compte tenu des circonstances en un temps et un lieu donné. Autrement dit, un film peut être jugé immoral dans une commune et pas dans une autre. L'immoralité peut résulter du caractère pornographique du film ou du fait que le film est de nature à inciter à la violence. Cette notion appelle, cependant, certains commentaires. En effet, c'est une notion qui relève d'une appréciation éminemment subjective, qui dépend des conceptions et croyances personnelles de chacun. D'où les craintes de la doctrine qui a cru déceler le retour d'un certain ordre moral.

Cette possibilité de censurer une activité artistique offerte à une autorité directement soumise aux pressions de la population aurait pu être dangereuse pour les libertés publiques. Fort heureusement, le Conseil d'Etat appliqua cette jurisprudence de façon libérale en ne reconnaissant l'immoralité de films que de façon exceptionnelles. Il faut, cependant, garder à l'esprit que si cette jurisprudence n'est plus appliquée dans les faits, elle reste toujours valable dans son principe.

Elle a d'ailleurs été, récemment, étendue à l'affichage de publicités pour les « messageries roses » (CE, 8/12/1997, *Commune d'Arcueil c/ Régie publicitaire des transports parisiens*). Dans cette affaire, le juge a, contrairement à ce que la lecture de l'arrêt laisse penser, admis l'atteinte à la moralité publique. Cette dernière peut aussi s'entendre de façon plus spécifique.

### 2/ Le respect de la dignité de la personne humaine

C'est là l'apport majeur de cet arrêt. Le Conseil d'Etat reconnaît explicitement « que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public » (considérant n°2). Dès lors, toute autorité de police administrative générale peut prendre une mesure ayant pour but la prévention ou la répression des atteintes à la dignité de la personne humaine. Cet arrêt s'inscrit dans la lignée de la décision du Conseil constitutionnel reconnaissant au principe du respect de la dignité de la personne humaine une valeur constitutionnelle (CC, 27/07/1994, *Lois sur la bioéthique*). On ne peut qu'être frappé par la proximité des dates. Il faut aussi noter la consécration par le Conseil d'Etat d'un principe général du droit relatif au respect de la personne humaine même après sa mort (C.E. ass., 2/07/1993, *Milhaud*). Plus récemment, la Haute juridiction est revenue sur ce principe à propos du respect des dépouilles de soldats (CE, 26/11/2008, *Syndicat mixte de la Vallée de l'Oise*). En revanche, dans cette dernière décision, le juge administratif a refusé d'intégrer dans le principe du respect de la dignité humaine l'exigence du devoir de mémoire, considérant probablement qu'il s'agit là plus d'une exigence morale que juridique.

Exceptionnel de part la valeur qu'il consacre, cet arrêt l'est aussi par l'approche qu'il sous-tend. En effet, les mesures de police administrative ont généralement un but de nature collective. Il s'agit de protéger la société. Cet aspect se retrouve dans l'arrêt étudié. Mais, l'on peut aussi remarquer que cette jurisprudence permet de protéger un individu pris isolément de sorte que la mesure de police apparait personnalisée. Cette logique se retrouve dans un arrêt plus récent qui consacre la protection des mineurs comme but de la police administrative générale dès lors qu'existe

des circonstances locales particulières (CE, 27/07/2001, *Ville d'Etampes*). Dans, cette affaire des maires avait pris des arrêtés couvre-feux pour les mineurs de moins de 13 ans. Ici aussi, c'est d'abord la sécurité de personnes déterminées qui est prise en compte, et non pas la sécurité de façon générale.

Comme en matière de moralité publique, il y a lieu de s'interroger sur l'impact que peut avoir une telle jurisprudence au regard des libertés publiques. En effet, si le noyau dur de cette notion est partagé par tout le monde, ses contours peuvent faire l'objet d'appréciations divergentes. De plus, plus que pour la moralité publique, l'atteinte à la dignité de la personne humaine ne se prouve pas. Cela dépend d'un choix subjectif du juge.

Quoiqu'il en soit, cette consécration rend légale l'arrêté du maire de Morsang-sur-Orge du point de vue du but poursuivi, mais il faut encore qu'il soit justifié par un trouble de l'ordre public et adapté à ce trouble.

# II – La justification et l’adaptation de l’arrêté du maire de Morsang-sur-Orge

---

Comme toutes les mesures de police administrative, l’arrêté du maire doit être justifiée par l’existence d’un trouble ou d’une menace de trouble de l’ordre public (A) et adapté à la gravité de ce trouble (B).

## A – L’arrêté doit être justifié par un trouble de l’ordre public

Le juge admet que le « lancer de nains » porte atteinte à la dignité de la personne humaine (1), et que cette atteinte n’a pas à être justifiée par des circonstances locales particulières (2).

### 1/ Le « lancer de nains » porte atteinte à la dignité de la personne humaine

Le conseil d’Etat juge « que, par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine ». Il s’agit, en effet, d’utiliser une personne handicapée comme un projectile, le handicap de la personne jouant, du point de vue des spectateurs, un rôle important dans l’attrait pour ce type de spectacle. Aucune considération ne peut aller à l’encontre de ce constat. Ainsi, l’existence de mesures de protection pour assurer la sécurité de la personne en cause est sans influence. Surtout, l’on pouvait craindre que l’appréciation du conseil d’Etat soit influencée par le fait que la personne faisant l’objet de cette attraction est consentante et rémunérée. Cette considération ne saurait, cependant, faire céder le principe du respect de la dignité de la personne humaine. Certains ont, alors, cru voir derrière cet arrêt un principe de protection des individus contre eux-mêmes qu’ils ont rapproché de la jurisprudence sur le port obligatoire de la ceinture de sécurité.

Toutes ces considérations illustrent l’importance du principe consacré. C’est cela qui explique qu’en matière de respect de la dignité de la personne humaine, aucune circonstances locales particulières n’est requises.

### 2/ Le problème des circonstances locales particulières

A l’inverse de la jurisprudence sur les films et les publicités pour les « messageries roses » ou encore sur la protection des mineurs, le juge n’exige pas que, en matière de dignité humaine, des circonstances locales soient réunies. Cette notion soulève des critiques, et sa non exigence en l’espèce appelle quelques explications.

Cette notion est encore plus floue que celle de moralité. On ne peut en donner que des exemples, tels la vague d’immoralité existant sur une ville, l’existence d’un nombre particulièrement élevé d’établissements scolaires, ou encore des protestations émanant de milieux divers. Il s’agit là d’une notion qui permet au juge d’adapter le plus précisément possible ses solutions au cas concret qui lui est soumis. Si cette notion présente des avantages, elle soulève aussi des problèmes. En effet, il est difficile de dire à l’avance ce qu’est une circonstance locale particulière. Cette notion concentre donc entre les mains du juge un fort pouvoir qui pourrait faire craindre pour les libertés publiques si l’on ne connaissait l’attitude libérale du Conseil d’Etat.

En matière de respect de la dignité de la personne humaine, aucune circonstance locale particulière n'est nécessaire étant donné l'importance de la notion. En effet, on ne comprendrait pas pourquoi une mesure serait jugée contraire à la dignité de la personne humaine dans un lieu et pas dans un autre. Il s'agit là d'une notion universelle qui doit faire l'objet de la même acception partout, dans le même pays en tout cas. Des variations seraient contraire à la dignité humaine elle-même.

L'arrêté du maire est donc justifié indépendamment de circonstances locales particulières. Mais, est-il adapté ?

## B – L'arrêté doit être adapté à la gravité du trouble de l'ordre public

Cette règle mérite d'être définie (1) avant de comprendre pourquoi l'arrêté est en l'espèce adapté à la gravité du trouble de l'ordre public (2).

### 1/ Définition de la règle d'adaptation

Cette règle, posée par l'arrêt *Benjamin* du Conseil d'Etat du 19 mai 1933, se justifie par le fait que toute mesure de police administrative porte, par nature, atteinte aux libertés publiques. Il faut donc que les atteintes portées à ces dernières soient proportionnelles à la gravité du trouble qu'il faut éviter ou faire cesser. Autrement dit, il ne faut pas que l'ordre public puisse être protégé par une mesure moins rigoureuse. Un juste équilibre entre les nécessités du maintien de l'ordre public et le respect des libertés publiques soit être trouvés.

Par exemple, dans l'affaire *Benjamin*, le maire de Nevers avait interdit une conférence du sieur Benjamin sur divers auteurs comiques. Etant connue pour ses positions défavorables à l'école laïque, le maire annula la conférence par crainte de débordements lors de la manifestation d'enseignants. Le Conseil d'Etat jugea, cependant, que l'ordre plus pouvait être sauvegardé en prenant des mesures moins rigoureuses, tel le renforcement des effectifs de police. La mesure fut jugée inadaptée à la gravité du trouble que le maire voulait éviter et elle fut annulée.

Il faut, enfin, faire état d'une catégorie particulière de mesure de police administrative tout particulièrement significative au regard de la règle d'adaptation. Il s'agit des interdictions générales et absolues, c'est-à-dire les interdictions totales qui concernent toute une catégorie d'activité. La règle en cause les rend presque toujours illégales. En effet, peu de circonstances exigent d'aller aussi loin pour protéger l'ordre public. Mais, si de dans un espèce, il n'est pas possible de protéger l'ordre public autrement, alors la mesure sera jugée légale.

Qu'en est-il en l'espèce ?

### 2/ L'arrêté du maire est adapté à la gravité du trouble de l'ordre public

Si l'activité de « lancer de nains » porte atteinte à la dignité de la personne humaine, elle limite aussi l'exercice de certaines libertés publiques, à savoir la liberté du travail et la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, l'arrêté du maire empêche la personne qui fait l'objet de cette attraction de travailler et limite les distractions que le dirigeant de la discothèque offre à ses clients.

Il faut donc se demander si l'atteinte à la dignité de la personne humaine justifie d'aller aussi loin dans la restriction de ces deux libertés publiques puisqu'il s'agit ici d'une interdiction totale.

Le conseil d'Etat juge, en l'espèce, que le maire peut interdire « une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause » (considérant n°6). Autrement dit, seule une interdiction totale était de nature à sauvegarder le respect de la dignité de la personnes humaines. Il n'était pas possible d'obtenir le même résultat par des mesures moins rigoureuses. Les deux libertés publiques en cause doivent donc céder devant les nécessités du maintien de l'ordre public. L'arrêté est donc bien adapté à la gravité du trouble de l'ordre public.

L'arrêté du maire de Morsang-sur-Orge du 25 octobre 1991 est donc parfaitement légal et le jugement du tribunal administratif de Versailles du 25 février 1992 est annulé.

# C.E., ass., 27/10/1995, Commune de Morsang-sur-Orge

---

Vu la requête enregistrée le 24 avril 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la commune de Morsang-sur-Orge, représentée par son maire en exercice domicilié en cette qualité en l'hôtel de ville ; la commune de Morsang-sur-Orge demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du 25 février 1992 par lequel le tribunal administratif de Versailles a, à la demande de la société Fun Production et de M. Wackenheim, d'une part, annulé l'arrêté du 25 octobre 1991 par lequel son maire a interdit le spectacle de "lancer de nains" prévu le 25 octobre 1991 à la discothèque de l'Embassy Club, d'autre part, l'a condamnée à verser à ladite société et à M. Wackenheim la somme de 10 000 F en réparation du préjudice résultant dudit arrêté ;

2°) de condamner la société Fun Production et M. Wackenheim à lui verser la somme de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 131-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique" ;

Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

Considérant que l'attraction de "lancer de nain" consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle ; que, par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, dès lors, l'interdire même en l'absence de circonstances locales particulières et alors même que des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération ;

Considérant que, pour annuler l'arrêté du 25 octobre 1991 du maire de Morsang-sur-Orge interdisant le spectacle de "lancer de nains" prévu le même jour dans une discothèque de la ville, le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur le fait qu'à supposer même que le spectacle ait porté atteinte à la dignité de la personne humaine, son interdiction ne pouvait être légalement prononcée en l'absence de circonstances locales particulières ; qu'il résulte de ce qui précède qu'un tel motif est erroné en droit ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la société Fun Production et M. Wackenheim tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat ;

Considérant que le respect du principe de la liberté du travail et de celui de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police municipale interdise une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause ;

Considérant que le maire de Morsang-sur-Orge ayant fondé sa décision sur les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code des communes qui justifiaient, à elles seules, une mesure d'interdiction du spectacle, le moyen tiré de ce que cette décision ne pouvait trouver sa base légale ni dans l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni dans une circulaire du ministre de l'intérieur, du 27 novembre 1991, est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a prononcé l'annulation de l'arrêté du maire de Morsang-sur-Orge en date du 25 octobre 1991 et a condamné la commune de Morsang-sur-Orge à verser aux demandeurs la somme de 10 000 F ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de rejeter leurs conclusions tendant à l'augmentation du montant de cette indemnité ;

#### **DECIDE :**

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Versailles du 25 février 1992 est annulé.

Article 2 : Les demandes de la société Fun Production et de M. Wackenheim présentées devant le tribunal administratif de Versailles sont rejetées.

Article 3 : L'appel incident de la société Fun Production et de M. Wackenheim est rejeté.