

## Les droits de la personnalité dans la jurisprudence administrative française

*Michel Fromont \*)*

La notion de «droits de la personnalité» est essentiellement une notion du droit civil. Si nous considérons l'énumération qu'en donne Nipperdey dans son traité »Die Grundrechte«, tome 4, les droits de la personnalité comprennent le droit au nom, à l'image, sur ses paroles, à l'honneur, à la filiation, au secret des correspondances et de son patrimoine, au respect de la vie privée, au respect des sentiments, le droit moral de l'auteur d'œuvres littéraires et artistiques, le droit au libre exercice de sa volonté. L'énumération des auteurs français de droit civil est peu différente <sup>1)</sup>).

Considérée comme telle, cette notion est inconnue du droit public français: aucun texte de loi, aucune décision de jurisprudence n'utilise la notion pour limiter les pouvoirs des autorités étatiques, du moins si nous laissons de côté les agissements des autorités judiciaires (juges et police judiciaire).

Pourtant, le droit public français et le droit privé français sont au service d'une même civilisation et celle-ci est caractérisée par le souci de défendre la personnalité des êtres humains. Si les droits de la personnalité ne sont pas reconnus en tant que tels par le droit public <sup>2)</sup>, ils n'en sont pas moins respectés par lui sur le plan pratique.

\*) Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Dijon.

Cet article reproduit une communication faite au colloque qui eut lieu à Baden-Baden les 13 et 14 mai 1966 sous les auspices de la Gesellschaft für Rechtsvergleichung et de la Société française de législation comparée et dont le thème était: «La protection de la personne et de ses droits».

<sup>1)</sup> A. Decocq, Essai d'une théorie générale des droits sur la personne (Paris 1960); Carbonnier, Droit civil, tome 1 (Paris 1967) n° 70 à 74; Marty et Raynaud, Droit civil, tome 1 (Paris 1956) n° 287 et s., 331 et s.; Nerson, La protection de la personnalité en droit privé français, Travaux de l'association capitaine, tome 13 (Paris 1963), p. 60 et s.

<sup>2)</sup> Sauf peut-être le droit au nom qui a fait l'objet d'une étude exhaustive de Kayser, La défense du nom de famille d'après la jurisprudence civile et d'après la jurisprudence administrative, Revue trimestrielle de droit civil 1959, pp. 10-42, et qui, pour cette raison, ne fera pas l'objet de développements dans cet article.

A cet égard, deux règles fondamentales du droit public français sont susceptibles de jouer un certain rôle: le principe de légalité et le principe de responsabilité. Le premier principe permet de limiter le pouvoir réglementaire en matière de droits de la personnalité; le second permet de réparer les atteintes qui y sont portées.

### *I. Le problème de la légalité des règlements relatifs aux droits de la personnalité*

En général, la validité des règlements doit être appréciée non seulement par rapport à la loi, mais également par rapport aux principes généraux du droit. Le principe de légalité a en effet un sens extensif en France du fait de l'importance des règles dégagées par le juge lui-même.

#### A. Les droits de la personnalité et la loi

Il semble que les droits de la personnalité appartiennent au domaine réservé à la loi. La tradition française confie au législateur le soin de légiférer en matière de droit civil et plus particulièrement de droits touchant de près la personne humaine. Il ne semble pas que la constitution de 1958 ait apporté de grands bouleversements en cette matière: les garanties fondamentales des libertés publiques, les règles relatives à l'état des personnes et les principes fondamentaux du droit de la propriété font partie du domaine de la loi défini par l'article 34. Les droits de la personnalité constituent manifestement de simples annexes des droits privés que nous venons d'énumérer. En interprétant l'article 34, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont évité, jusqu'à présent, de rompre avec les solutions traditionnelles<sup>3)</sup>. C'est donc à la loi que revient le soin de poser les principes, et en particulier d'édicter de nouvelles limitations à ces droits, mais il revient au pouvoir réglementaire de définir les conditions d'application de ces règles et si les règlements élaborés ne se contentent pas de mettre en œuvre les lois, ils sont susceptibles d'être annulés par la voie du recours pour excès de pouvoir ou d'être déclarés illégaux de façon incidente à l'occasion d'un procès.

A notre connaissance, la jurisprudence administrative est assez pauvre en notre matière: cela tient à ce que les droits de la personnalité n'ont pas fait l'objet d'une législation très abondante. Nous citerons néanmoins deux exemples relatifs, l'un aux vaccinations obligatoires, l'autre aux autopsies.

<sup>3)</sup> Une seule exception, notable, il est vrai, est la matière des contraventions de police: en raison de la netteté du texte de l'article 34, les juridictions n'ont pas osé la laisser dans le domaine de la loi.

Dans le premier cas, l'Union nationale des associations familiales avait demandé l'annulation d'un règlement d'administration publique pris pour l'application de la loi du 5 janvier 1950 rendant obligatoire, pour certaines catégories de la population, la vaccination antituberculeuse par le vaccin B.C.G.; elle attaquait notamment la disposition permettant d'imposer à des parents contagieux la séparation prophylactique de l'enfant vacciné. Mais, le Conseil d'Etat répondit que la loi de 1950 avait chargé le Gouvernement de «déterminer les modalités d'application» et que la séparation prophylactique est «une mesure indispensable pour garantir l'efficacité et l'innocuité de la vaccination» et qu'elle «doit donc être regardée comme faisant partie de la technique de la vaccination, matière pour laquelle le législateur a expressément prévu que le gouvernement ferait usage de son pouvoir de réglementation»<sup>4</sup>).

Dans le deuxième exemple, le requérant était la même Union nationale des associations familiales: le 20 avril 1951 (requête n° 14-115), celle-ci déposa un recours devant le Conseil d'Etat contre un arrêté du préfet de la Seine modifiant l'article 75 du règlement général sur le service de santé des hôpitaux de Paris. Cet article prévoyait que «les chefs de service peuvent pratiquer sans délai l'autopsie de tous les corps réclamés par les familles». Or, la loi du 15 novembre 1887 reconnaît expressément à tout individu le droit de régler, comme il l'entend, ses funérailles et l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation d'un régime de sécurité sociale subordonne l'autopsie des accidentés du travail à l'accord de la famille. Enfin, le décret du 20 octobre 1947, dont la légalité est d'ailleurs contestable, prévoyait que les chefs de service de certains hôpitaux publics pouvaient pratiquer l'autopsie des corps réclamés par les familles si celles-ci n'avaient pas formulé par écrit leur opposition. Dès le 23 mai 1951, l'Administration remania son texte afin qu'il soit tenu compte de l'opposition éventuelle des familles et la requérante s'estimant satisfaite abandonna son recours<sup>5</sup>).

Ces deux exemples montrent qu'un certain contrôle de la légalité peut s'exercer en ces matières, mais les occasions sont rares car le législateur a peu légiféré. Il aurait donc été souhaitable que le Conseil d'Etat voit dans le respect des droits de la personnalité un principe général du droit.

<sup>4</sup>) Conseil d'Etat 12 décembre 1953, Union nationale des associations familiales, Recueil Lebon 1953, p. 545; Recueil Dalloz (D.) 1954, 511, note *Rossillon*; Droit social 1954, 241, conclusions *Mosset*; Recueil Sirey (S.) 1954. 3. 45, note *Tixier*.

<sup>5</sup>) Sur cette affaire, voir *M. Le Clère*, Les autopsies et le respect des droits de la personne humaine, D. 1964, chr., p. 167.

## B. Les droits de la personnalité et les principes généraux du droit

Malheureusement, le Conseil d'Etat n'a pas érigé en principe général du droit le respect des droits de la personnalité. Tout au plus, peut-on estimer que l'un d'entre eux, le respect de l'intimité et du secret de la vie privée, constitue une liberté publique que l'administration doit respecter dans la mesure du possible même en l'absence de texte. C'est ainsi que l'on peut interpréter la décision rendue par le Conseil d'Etat le 11 janvier 1963 à l'occasion d'un recours présenté par le Syndicat national des maisons d'enfants et établissements médicaux de l'enfance<sup>6)</sup>. Un arrêté du Ministre de la Santé publique en date du 1<sup>er</sup> juillet 1959 avait reconnu aux personnes chargées de l'inspection des maisons d'enfants le droit de prendre connaissance de la correspondance échangée avec les parents; il a été annulé comme «portant atteinte au droit des parents de sauvegarder le secret de celles de leurs correspondances auxquelles elles entendent attribuer un caractère confidentiel».

Mais, les autres droits de la personnalité semblent purement et simplement ignorés du Conseil d'Etat dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'une loi ou d'un règlement. Pour illustrer cette affirmation, nous nous contenterons d'un exemple. Le droit-type de la personnalité est, sans aucun doute, le droit à l'image. Or, le Conseil d'Etat a eu à résoudre la question suivante: l'autorité de police locale a-t-elle le droit d'interdire aux photographes-filmeurs d'opérer dans certains quartiers d'une ville<sup>7)</sup>? Or, les conseillers d'Etat y ont vu un conflit entre deux exigences contraires: le maintien de l'ordre public et la liberté de l'industrie et du commerce. Mais ils n'ont pas du tout évoqué le problème du droit à l'image. Il est vrai que la plupart des règlements attaqués, notamment l'arrêté du 10 août 1960 du Préfet de Police de Paris, contenaient à cet égard des dispositions expresses destinées à prévenir les abus (interdiction d'exposer les photographies à la vue du public ou de communiquer les clichés à des tiers, obligation de détruire le cliché à la demande de l'intéressé) et que la légalité de ces dispositions n'était pas contestée. Il n'en demeure pas moins que le seul fait de laisser des photographes-filmeurs agir dans la rue porte atteinte

<sup>6)</sup> Conseil d'Etat 11 janvier 1963, Syndicat national des maisons d'enfants et établissements médicaux de l'enfance, Recueil Lebon 1963, p. 17.

<sup>7)</sup> Voir surtout Conseil d'Etat 22 juin 1951, Daudignac, Recueil (Rec.), p. 362, D. 1951. 589 conclusions Gazier, note J.-C. et Conseil d'Etat 15 octobre 1965, Préfet de Police, Actualité juridique, éd. «Droit administratif» (AJDA) 1965, 662, conclusions Kahn. Comparer l'attitude différente qui avait été prise peu de temps auparavant par un tribunal judiciaire: Tribunal correctionnel de Grasse, 8 février 1950, D. 1950, p. 712, note Carbonnier.

au droit à l'image dans la mesure où ils peuvent prendre des photographies à l'insu des intéressés. Cette jurisprudence s'explique peut-être par le fait que les recours ont toujours été introduits par les membres de cette profession et non par les personnes susceptibles d'être photographiées.

Il semble donc que le contrôle de la légalité intervienne rarement pour protéger les droits de la personnalité. Certes nous n'avons étudié que les règlements et non les décisions individuelles. Mais en raison de leur caractère dommageable, ces dernières provoquent en général, non pas un recours en annulation<sup>8)</sup>, mais une demande d'indemnité.

## *II. La réparation des atteintes portées aux droits de la personnalité par l'administration*

Sur le plan de la responsabilité, le juge administratif n'a jamais hésité à réparer le préjudice moral. Certes, il a refusé jusqu'en 1961<sup>9)</sup> d'indemniser la douleur morale, mais il n'a jamais refusé d'indemniser les autres formes de préjudice moral. De ce fait, il a été tout naturellement amené à réparer les atteintes portées aux droits de la personnalité par l'administration sans avoir à reconnaître ceux-ci en tant que tels. En effet, le juge administratif français est compétent pour connaître de toutes les actions en responsabilité dirigées contre les personnes publiques, pourvu que celles-ci ne gèrent pas des services publics industriels ou commerciaux. Il existe bien en France une théorie de la voie de fait aux termes de laquelle seul le juge judiciaire peut réparer, en nature ou non, les atteintes matérielles et irrégulières portées à la propriété et à certaines libertés individuelles; mais il ne semble pas qu'elle soit applicable aux droits de la personnalité<sup>10)</sup>.

Nous voudrions donner quelques exemples tirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ils sont relatifs au préjudice esthétique, à l'atteinte portée aux sentiments, aux atteintes à la réputation, enfin au droit moral de l'auteur.

<sup>8)</sup> Voir cependant, en matière d'autopsies, Tribunal administratif de Bordeaux, 15 novembre 1963, *Juris Classeur périodique* (JCP) 1964 II, 13584 et article Luce, JCP 1964 I, 1827.

<sup>9)</sup> Conseil d'Etat 24 novembre 1961, *Letisserand*, D. 1962, 34, conclusions *Heumann*; *Recueil du droit public* (RDP) 1962, 330, note *Waline*.

<sup>10)</sup> Voir cependant Tribunal des Conflits 10 décembre 1956, *Randon*, *Rec.*, p. 592, conclusions *Guionin*; S. 1957, 313, conclusions *Guionin*; D. 1957, 483, conclusions *Guionin*, JCP 1958 II, 10350 conclusions *Guionin*; RDP 1957, 883, note *Waline*: rétention dans un bureau de poste, sur ordre du préfet, des exemplaires d'une affiche pliée sous bandes et critiquant l'inéligibilité des anciens parlementaires qui avaient voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain en juillet 1940.

*a) La réparation des atteintes à l'intégrité physique et à l'esthétique des individus*

Même lorsque le Conseil d'Etat refusait de réparer la douleur morale, il acceptait d'indemniser dans ce cas les victimes d'accidents causés par un véhicule de l'administration <sup>11)</sup> ou des fautes commises dans les hôpitaux publics. Par exemple, le Conseil d'Etat a jugé que «l'atteinte portée à l'intégrité physique constitue un élément des dommages ouvrant un droit à réparation par lui-même et sans qu'il soit besoin que l'intéressé se livre à une activité rémunérée» (c'est-à-dire sans que ce dommage puisse être assimilé à une incapacité de travail) <sup>12)</sup> et que «les cicatrices dont le sieur S. reste atteint au visage . . . sont de nature à lui ouvrir droit à réparation au titre du préjudice esthétique» <sup>13)</sup>. Il y a également indemnisation en cas de sévices <sup>14)</sup>.

*b) La réparation des atteintes aux sentiments*

C'est à ce sujet que le Conseil d'Etat a longtemps refusé d'accorder des dommages-intérêts: il prétendait que la douleur morale n'était pas un préjudice susceptible d'être évalué en argent <sup>15)</sup>.

Cependant, dès avant le revirement de jurisprudence de 1962, il acceptait d'indemniser les victimes lorsque l'atteinte entraînait de «véritables troubles dans les conditions d'existence»: perte de jeunes enfants <sup>16)</sup>, enfant placé à l'Assistance publique sans indication de filiation alors «pourtant que le décès de sa mère avait été déclaré à la mairie de Boulogne cinq jours avant la présentation de cet enfant et n'était ignoré ni des services municipaux ni du service des enfants assistés» <sup>17)</sup>.

Depuis le revirement de 1962, il n'y a plus aucune restriction: par exemple, indemnisation d'une veuve à qui le corps de son mari a été présenté «recousu grossièrement après l'autopsie, non habillé, recouvert seulement d'un drap à l'exclusion de la tête entourée de pansements», pour les «troubles

<sup>11)</sup> Depuis la loi du 31 décembre 1957, le contentieux des accidents causés par les véhicules de l'administration appartient aux tribunaux judiciaires.

<sup>12)</sup> Conseil d'Etat 28 février 1934, Ville d'Aix-en-Provence, Rec., p. 285.

<sup>13)</sup> Conseil d'Etat 23 mars 1962, Caisse régionale de Sécurité sociale de Normandie et Souillé, Rec., p. 211, conclusions H e u m a n n.

<sup>14)</sup> Conseil d'Etat 7 novembre 1947, Alexis et Wolf, Rec., p. 416; S. 1948.3.101 conclusions C é l i e r; D. 1948, 472, note E i s e n m a n n; JCP 1947.II.4006, conclusions C é l i e r, note M e s t r e.

<sup>15)</sup> Position réaffirmée encore par le Conseil d'Etat dans sa décision du 29 octobre 1954, Bondurand, Rec., p. 565, D. 1954, 767, conclusions F o u g è r e, note de L a u b a d è r e.

<sup>16)</sup> Par exemple, Conseil d'Etat 5 décembre 1952, Renon et Fichant, JCP 1953.II.7493, note F. P. B é n o i t.

<sup>17)</sup> Conseil d'Etat 24 juin 1949, Dame Legrand Wintringer, Rec., p. 309, S. 1950 III, p. 64.

de toute nature nés du choc moral et du souvenir permanent de ce souvenir particulièrement pénible»<sup>18)</sup>.

c) *La réparation des atteintes à l'honneur*

Les atteintes à l'honneur sont réparées par le juge administratif non seulement lorsqu'elles ont des conséquences d'ordre professionnel ou social (atteintes à la réputation), mais même lorsqu'elles ont des conséquences purement privées (atteintes aux sentiments de pudeur et d'honneur).

Dans le premier cas, le problème qui se pose est celui de savoir dans quelle mesure l'administration a le droit de nuire à la réputation d'un individu. Les solutions sont assez nuancées: il semble que l'administration puisse mettre au courant les autorités compétentes, d'ailleurs tenues par le secret professionnel, et qu'en revanche elle ait l'obligation de ne pas alerter un trop grand nombre de personnes, surtout lorsque celles-ci n'ont pas de fonctions officielles<sup>19)</sup>. Bien entendu et *a fortiori*, quand il y a divulgation, ou publicité, il y a toujours faute<sup>20)</sup>.

Dans le second cas, l'indemnisation s'impose non seulement lorsqu'une décision contient des propos diffamatoires<sup>21)</sup>, mais encore lorsque l'administration commet une illégalité sans intention de nuire: tel est le cas d'une injonction administrative irrégulière, adressée à une jeune fille, de se soumettre à un examen médical en vue du dépistage des maladies vénériennes,

<sup>18)</sup> Tribunal administratif de Paris 11 janvier 1962, Dame Veuve Venet, Rec., p. 712, Gazette du Palais 1962.1.305.

<sup>19)</sup> C'est ce qui résulte de la comparaison de deux décisions du Conseil d'Etat, 2 mai 1947, Leuret (Rec., p. 176) et 19. nov. 1958, Charry (Rec., p. 568; S. 1959. J. 73, conclusions B e r n a r d). Dans la première décision, le haut tribunal a jugé fautive la circulaire confidentielle d'un gouverneur de colonies invitant les chefs de province à mettre en garde le public à l'égard d'un homme d'affaires dont l'activité antérieure était rappelée, alors surtout que la circulaire avait en fait été communiquée à certains agents subordonnés. Au contraire, dans la seconde affaire, le Conseil d'Etat a jugé non fautive trois lettres du Ministère des Affaires étrangères qui étaient adressées respectivement à l'Ordre des Médecins, au Doyen de la Faculté de médecine de Paris et à la Confédération des Syndicats médicaux et qui relataient «les agissements auxquels s'était livré le sieur Charry à l'étranger dans des activités se rapportant à l'exercice de la profession médicale» ou «ressortissant en France à la compétence de ladite Confédération». Voir aussi la décision du Conseil d'Etat, 6 avril 1951, Sesmat, Rec., p. 175, relative à un jeune prêtre: «en communiquant aux autorités ecclésiastiques un rapport confidentiel concernant la conduite du sieur Sesmat pendant son séjour sous les drapeaux, les autorités militaires ont commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat».

<sup>20)</sup> Conseil d'Etat 13 juin 1947, Nadal, Rec., p. 702; 16 juillet 1947, Caisse nationale de Crédit municipal de Nice, Rec., p. 322; 28 nov. 1962, Ministère des affaires étrangères contre Roger Peyrefitte, Rec., p. 637, AJDA 1963. II. 227, observations V.S.

<sup>21)</sup> Conseil d'Etat 8 décembre 1948, époux Brusteau, Rec., p. 465, RDP 1949, p. 226, note J è z e.

alors même que l'injonction avait été entourée de toutes les précautions nécessaires pour sauvegarder son caractère confidentiel <sup>22)</sup>).

*d) La réparation des atteintes au droit moral de l'auteur*

Généralement on affirme que le Conseil d'Etat répare l'atteinte portée par l'administration au droit moral de l'auteur: la radio diffuse des morceaux interprétés par des artistes sans dire que l'audition est assumée par des disques <sup>23)</sup>, une commune ne veille pas à l'entretien d'une fontaine qui était l'œuvre d'un artiste et elle est amenée à la détruire <sup>24)</sup>. En fait, il s'agit de deux cas d'atteinte à la réputation.

*Conclusion*

Le droit public français ignore la notion juridique de «droits de la personnalité». Néanmoins ces droits bénéficient d'une certaine protection: celle-ci est essentiellement assurée par la jurisprudence administrative relative à la réparation du préjudice moral.

<sup>22)</sup> Conseil d'Etat 5 juillet 1957, département de la Sarthe, Rec., p. 454, AJDA 1957. II. 320, conclusions Tricot, note Fournier et Braibant; S.1958 J.188, note Blaevoet. Bien entendu si l'injonction a été entourée d'une certaine publicité (injonction sur la voie publique), il y a atteinte fautive à la réputation: Conseil d'Etat 21 fév. 1936, Delle Ducassé, Rec., p. 232, Recueil hebdomadaire Dalloz 1936, 272.

<sup>23)</sup> Conseil d'Etat 20 nov. 1931, Franz et Demoiselle Charny, D. 1934. III. 25, note P. de la Pradelle.

<sup>24)</sup> Conseil d'Etat 3 avril 1936, Sudre, D. 1936. III. 57, conclusions Josse, note M. Waline.