



La référence du droit en ligne



Les PGD relatifs au statut des réfugiés (CE, ass., 1°/04/1988, Bereciartua-Echarri)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’origine du principe général du droit interdisant l’extradition d’un réfugié.....	4
A – Les raisons de la consécration du principe.....	4
1 - La raison technique : le vide juridique	4
2 – Les motivations idéologiques : la protection des administrés	4
B – La méthode de création du principe	6
1 - La référence à des textes	6
2 - La distinction lien matériel / lien formel	6
II – La force juridique du principe général du droit interdisant d’extrader un réfugié	7
A – Les degrés de généralité des PGD	7
1 – La généralité des principes de première génération.....	7
2 – La spécialité des principes de deuxième génération.....	7
B - La valeur juridique du principe.	9
1 - Les thèses écartées.....	9
2 – La thèse de la valeur infralégislative et supradécétale des PGD.....	9
CE, ass., 1 ^o /04/1988, Bereciartua-Echarri	10

Introduction

Longtemps l'Administration française aura été toute-puissante. Ce n'est qu'à partir de la fin du 19^e siècle que le juge administratif a commencé à entreprendre de la soumettre au droit. Mais, sa tâche fut rendue difficile par le fait qu'il n'existait pratiquement pas de règles écrites applicables à l'Administration. Le juge décida, alors, de les créer. Ainsi, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il donne naissance la plus remarquable des règles jurisprudentielles : les principes généraux du droit (PGD). C'est une telle règle qui est invoquée en l'espèce.

Dans cette affaire, Mr. Bereciartua-Echarri, ressortissant espagnol d'origine basque, bénéficiait en France, par deux décisions de la commission de recours des réfugiés en date du 21 juin 1973 et 30 juillet 1984, de la qualité de réfugié. Mais, il était poursuivi en Espagne pour des faits commis entre février 1979 et juin 1981, et le Gouvernement espagnol avait demandé son extradition, chose que lui avait accordé le Gouvernement français par un décret du 30 janvier 1987. C'est ce décret d'extradition qui est attaqué par le requérant. Le 1^{er} avril 1988, en assemblée, le Conseil d'Etat (CE) annule ce décret au motif qu'il est contraire au principe général du droit interdisant l'extradition d'un réfugié vers son pays d'origine.

Cette décision est caractéristique de l'attitude volontariste du juge administratif lorsqu'il a recours aux principes généraux du droit. En effet, le juge utilise cette technique jurisprudentielle pour apporter une protection aux administrés se trouvant dans une situation qu'il estime légitime de défendre, comme dans l'affaire Bereciartua-Echarri. Ce recours au PGD s'explique aussi par l'insuffisance des règles écrites, comme en l'espèce la Convention de Genève sur le statut de réfugié. Justement pour créer le PGD interdisant l'extradition d'un réfugié, le juge fait référence à cette convention internationale. Cette référence ne doit pas tromper. Si le juge se sert des textes pour découvrir les PGD, ces derniers ne doivent leur existence qu'à sa seule volonté. Cette remarque nous amène à la question de la valeur des PGD qui dépend, non d'un éventuel texte de référence, mais de la position du juge administratif au sein de l'ordonnement juridique.

Ainsi, il est possible d'étudier, dans une première partie, l'origine du principe général du droit interdisant l'extradition d'un réfugié (I) pour analyser, dans une seconde partie, sa force juridique (II).

I – L'origine du principe général du droit interdisant l'extradition d'un réfugié

Cette origine peut être envisagée du point de vue des raisons qui ont poussées le juge à consacrer un tel principe (A), mais aussi du point de vue de la méthode de création utilisée (B).

A – Les raisons de la consécration du principe

L'on retrouve, en l'espèce, les deux raisons classiques expliquant la création des PGD. L'une est d'ordre technique (1), l'autre est d'ordre idéologique (2).

1 - La raison technique : le vide juridique

En créant des PGD, le juge souhaite combler un vide juridique. Le Conseil d'Etat ne crée, en effet, de la jurisprudence que dans les cas où le droit écrit ne contient pas de dispositions applicables à un cas d'espèce donné. Les PGD apparaissent, alors, comme l'instrument privilégié utilisé par le juge administratif pour régler une affaire quand le droit écrit fait défaut. Ainsi, lors de l'épuration à la fin de la seconde guerre mondiale, le juge est vite confronté à l'absence de textes juridiques lui permettant d'encadrer l'action disciplinaire de l'Administration. Il décide, alors, de se doter lui-même des instruments lui permettant de soumettre l'Administration au droit. C'est l'acte de naissance des PGD. Ces derniers font d'abord l'objet d'une consécration implicite (CE, sect., 5/05/1944, *Dame veuve Trompier-Gravier*) avant d'être énoncés explicitement (CE, ass., 26/10/1945, *Aramu*). Il s'agissait dans ces deux affaires du principe général des droits de la défense.

En l'espèce, il existe bien une convention internationale, en l'occurrence la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut de réfugié; cette dernière s'impose aux actes administratifs en vertu d'une jurisprudence bien établie. Mais, le problème est qu'elle ne contient pas, l'arrêt n'en fait pas mention, une règle interdisant d'extrader vers son pays d'origine une personne titulaire de la qualité de réfugié. En effet, le juge ne fait référence qu'à la définition du réfugié que donne la convention. Si le juge veut protéger Mr. Bereciartua-Echarri, il doit donc avoir recours aux PGD.

2 – Les motivations idéologiques : la protection des administrés

Lorsqu'il crée des PGD, le juge a pour dessein de poser des limites à l'action administrative ce qui permet de protéger les administrés. La création de tels principes traduit donc la conception que se fait le juge administratif des rapports entre Administration – administrés. En effet, le juge ne posera à l'action administrative que les limites qu'il estime nécessaires, ou, dit d'une autre façon, ne transformera en règle de droit que les valeurs qu'il estime légitimes. Les PGD apparaissent, alors, comme la traduction juridique des valeurs présentes et reconnues dans la société.

Dans cette affaire, le juge semble s'inspirer de la définition du réfugié donnée par la convention. Celui-ci est une personne persécuté en raison de sa religion ou de ses opinions politiques par exemple dans son pays d'origine. L'extrader reviendrait à mettre sa vie en danger. En conséquence, le juge estime légitime d'interdire une telle extradition. Cette consécration s'appuie sur une longue tradition en matière de droits de l'homme au sein de l'ordre juridique français, tradition attestée par la ratification de la Convention de Genève précitée. Une telle règle semble en accord avec les valeurs communément admises au sein de la société française. Observer l'ensemble des PGD

revient donc à scruter les valeurs partagés par la conscience collective en France. Le juge ne pose comme limite à ce PGD que les cas ou des motifs de sécurité nationale prévus par la convention de Genève autoriseraient une telle extradition.

Mais, il importe de souligner que le juge administratif est libre de consacrer les valeurs qu'il estime légitime, ce qui pose le problème de la méthode de création des PGD.

B – La méthode de création du principe

S'il peut se baser exclusivement sur l'idéologie dominante pour créer les PGD, il arrive plus fréquemment que le juge se réfère à des textes pour les découvrir (1). Se pose alors la question de la nature du lien unissant ces principes aux textes (2).

1 - La référence à des textes

Si, pour découvrir les PGD, le Conseil d'Etat se sert parfois des textes, ces derniers n'ont du point de vue de la création des principes qu'une importance limitée. Ainsi, la référence faite, en l'espèce, à la Convention de Genève doit pas tromper. Le juge entend simplement signifier que le principe en cause est tellement important que même ce texte international s'appuie dessus. Il faut comprendre par là que la convention en cause n'est elle-même que l'application d'un principe plus général, d'une idée politique qui préexiste à sa concrétisation par le droit international. En d'autres termes, le principe existe en soi, mais est repris par le droit international de façon solennelle dans un traité. Les textes ne doivent, alors, être appréhendés que comme des points de repère indiquant au juge administratif les valeurs jugées importantes à un moment donné dans la société.

Le cheminement conduisant à créer un PGD peut donc être appréhendé en trois étapes. C'est d'abord une idée politique largement admise dans la société. Cette idée est, ensuite, reprise par une autorité politique dans un traité, la Constitution ou encore une loi, ce qui est le cas le plus fréquent. Le juge se sert, enfin, du texte pour remonter jusqu'au principe et, ainsi, consacrer un nouveau PGD. D'un point de vue matériel, c'est-à-dire du point de vue de son contenu, ce principe existe donc avant toute intervention du juge. Mais, d'un point de vue formel, le juge est le seul créateur des PGD, ce qui signifie qu'ils ne doivent leur existence juridique qu'à sa seule volonté. C'est lui qui leur confère une existence juridique.

Ces considérations sur la méthode de création des PGD demandent de s'attarder sur la question, déjà esquissée, du lien existant entre le texte et le PGD.

2 - La distinction lien matériel / lien formel

Lorsque le juge stipule que le principe qu'il consacre a déjà fait l'objet d'une consécration textuelle, il entend simplement signifier l'importance du PGD qu'il va consacrer, et non que le PGD tire sa valeur du texte. C'est le problème de la distinction entre lien matériel et lien formel.

Le lien matériel renvoie au fond du texte, aux idées qui y sont contenues. Le Conseil d'Etat se sert des dispositions des textes pour découvrir le principe qui leur préexiste. Le texte est envisagé ici comme un indicateur.

Le lien formel, en revanche, renvoie à l'autorité du PGD, à sa valeur juridique. Ce n'est pas du texte, par exemple ici du code du travail, que les PGD tiennent leur existence ou leur force obligatoire, mais de la seule volonté du Conseil d'Etat. Quelque soit le texte - constitutionnel, international ou législatif - qu'utilise le Conseil d'Etat pour les découvrir, les PGD n'auront pas l'autorité ou la valeur de ce texte. Ils auront la valeur attribuée aux norme de nature jurisprudentielle.

II – La force juridique du principe général du droit interdisant d'extrader un réfugié

Si le principe consacré, en l'espèce, a un champ d'application beaucoup plus restreint que celui des PGD consacrés après-guerre, cela n'affecte en rien sa valeur juridique qui est la même que celle de tous les PGD. L'analyse des degrés de généralité des PGD (A) doit donc précéder celle de leur valeur juridique (B).

A – Les degrés de généralité des PGD

Deux vagues successives ont affectés la création des PGD. L'on distingue ainsi les PGD de première génération qui sont très généraux (1) des PGD de deuxième génération qui sont, comme le principe étudié en l'espèce, beaucoup plus spécialisés (2).

1 – La généralité des principes de première génération

Les premiers PGD sont caractérisés par leur fort degré de généralité. Ils peuvent, de ce fait, couvrir un nombre considérable de situations. Il en va ainsi du principe général des droits de la défense, du principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics (CE, sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*), du principe de la liberté d'aller et de venir (CE, 26 mai 1955, *So. Lucien & Cie.*), ou encore du principe de la liberté de conscience (CE, 8/12/1948, *Dlle. Pasteau*).

Ils correspondent à la volonté initiale du juge administratif de couvrir le plus vite possible de larges pans de l'action administrative. Confronté à la pénurie de règles législatives, il lui faut d'abord poser les règles générales permettant d'encadrer la plus grande partie de l'activité de l'Administration. Les PGD de 1^o génération sont donc très généraux, le juge s'attachant d'abord à créer les principes de base à tout contrôle juridictionnel.

Ce n'est qu'ensuite qu'il va affiner son contrôle en créant des PGD plus spécialisés.

2 – La spécialité des principes de deuxième génération

Le principe en cause, en l'espèce, est caractéristique de cette deuxième vague de création de PGD. Très spécialisé, il a un champ d'application nettement plus restreint que les précédents. En effet, une fois que les questions les plus graves et répandues sont réglés, le juge peut se consacrer à des problèmes plus spécifiques. Cette fois-ci, il ne s'agit plus pour lui de couvrir l'ensemble de l'action administrative, mais bien plutôt d'encadrer une partie déterminée de cette action. Il peut s'agir de protéger une catégorie particulière d'individus comme en l'espèce avec les réfugiés ou les femmes enceintes dont le licenciement est interdit. Ou, il peut être question de réglementer un objet plus limité, comme le principe relatif au respect de la personne humaine même après sa mort, principe qui nous concerne tous, mais qui ne traite que d'une partie bien spécifique de la « vie administrative » (CE, ass., 2/07/1993, *Milhaud*).

Ces différentes considérations sur le degré de généralité des PGD n'ont, en revanche, aucune incidence sur la valeur juridique de ces principes. En effet, que le PGD soit très général ou très spécialisé, il aura toujours la même valeur.

B - La valeur juridique du principe.

Si différentes théories se sont affrontées pour expliquer la valeur juridique des PGD, celle du professeur Chapus semble la plus à même d'expliquer la solution retenue en l'espèce (2). Il faut, cependant, au préalable, écarter deux autres thèses (1).

1 - Les thèses écartées

La première est celle de la valeur constitutionnelle des PGD. Elle prend pour postulat qu'en créant un domaine propre au pouvoir réglementaire, dans lequel la loi ne peut, en principe, intervenir (article 37), la Constitution de 1958 a hissé, d'une certaine façon les règlements au niveau des lois. Or, ces règlements, étant dans le même temps soumis aux PGD (CE., sect., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseil), d'éminents membres de la doctrine ont alors considéré que les PGD avaient une valeur constitutionnelle.

Il faut, cependant, considérer qu'un règlement autonome reste un acte administratif soumis au contrôle du Conseil d'Etat, ce dernier ne faisant pas de distinction entre les différents types de règlement.

La seconde est celle de la constitutionnalisation des PGD. En raison de la proximité entre certains principes à valeur constitutionnelle dégagés par le Conseil constitutionnel et des PGD, certains membres de la doctrine ont déduit les PGD en cause avaient été constitutionnalisés.

Mais, si le contenu est le même, la forme, elle, reste différente. En effet, les PGD sont des normes juridiques non écrites consacrées par le Conseil d'Etat alors que les principes à valeur constitutionnelle sont des normes juridiques écrites dégagées par le Conseil constitutionnel. Il peut, cependant, arriver que le Conseil d'Etat statue sur la base d'un principe à valeur constitutionnelle plutôt que d'utiliser un PGD, ce qui constitue un gage de simplification du droit. Il en va, ainsi, notamment, s'agissant du principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics énoncé par l'article 6 de la Déclaration de 1789 (CE, 2/03/1988, *Blet et Sabiani*).

Ces différentes thèses ne donnant pas satisfaction, il faut, alors, se tourner vers une autre théorie.

2 – La thèse de la valeur infralégislative et supradécrétale des PGD

La théorie du professeur Chapus prend pour base un principe très simple : ce dernier considère, en effet, que pour déterminer la valeur d'une règle de droit, il faut déterminer la place qu'occupe, dans l'ordonnement juridique, l'organe qui l'a créé. Ainsi, si le Conseil d'Etat est soumis à la loi, puisque le législateur peut toujours écarter un PGD, il peut, en revanche, censurer les actes de l'Administration, y compris les actes les plus importants, à savoir les décrets.

Dans la hiérarchie des sources formelles du droit, le juge administratif se situe donc entre le législateur et le pouvoir réglementaire. Comme le note le professeur Chapus, «serviteur de la loi, il est censeur des décrets». Par conséquent, les normes qu'il édicte ont une valeur infralégislative et supradécrétale.

En l'espèce, il faut rappeler que le PGD consacré n'est inapplicable que quand des motifs de sécurité nationale existent. Le juge relève, dans son arrêt, que le Gouvernement ne fait mention d'aucun élément de cette nature. Il était donc interdit d'extrader le sieur Bereciartua-Echarri sur la demande du Gouvernement espagnol. Tout au plus, était-il possible de demander à l'Office français de protection des réfugiés de cesser de reconnaître la qualité de réfugié à l'intéressé. C'était là le préalable à une extradition.

CE, ass., 1°/04/1988, Bereciartua-Echarri

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 19 février 1987 et 3 mars 1987 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. José-Maria X..., demeurant à la maison d'arrêt de Poitiers (86000), et tendant à ce que le Conseil d'Etat :

°1) annule pour excès de pouvoir le décret du 30 janvier 1987 accordant son extradition au gouvernement espagnol,

°2) ordonne qu'il sera sursis à l'exécution de ce décret ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er A °2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut de réfugié, la qualité de réfugié est reconnue à : "toute personne ... qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de son pays" ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date à laquelle a été pris le décret accordant aux autorités espagnoles l'extradition de M. X..., ressortissant espagnol d'origine basque, pour des faits intervenus entre février 1979 et juin 1981, le requérant bénéficiait de la qualité de réfugié en vertu d'une décision du 21 juin 1973, maintenue par une décision du 30 juillet 1984 de la commission des recours des réfugiés, non contestée par le directeur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides et devenue définitive ;

Considérant que les principes généraux du droit applicables aux réfugiés, résultant notamment de la définition précitée de la Convention de Genève, font obstacle à ce qu'un réfugié soit remis, de quelque manière que ce soit, par un Etat qui lui reconnaît cette qualité, aux autorités de son pays d'origine, sous la seule réserve des exceptions prévues pour des motifs de sécurité nationale par ladite convention ; qu'en l'espèce, le Garde des sceaux, ministre de la justice n'invoque aucun de ces motifs ; qu'ainsi, et alors qu'il appartenait au gouvernement, s'il s'y croyait fondé, de demander à l'office français de protection des réfugiés et apatrides, de cesser de reconnaître la qualité de réfugié à M. X..., le statut de ce dernier faisait obstacle à ce que le gouvernement pût légalement décider de le livrer, sur leur demande, aux autorités espagnoles ; que le décret attaqué est dès lors entaché d'excès de pouvoir ;

Article 1er : Le décret du 30 janvier 1987 est annulé.