

N° 413887

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS  
LE PRESIDENT DE LA 3EME CHAMBRE  
DE LA SECTION DU CONTENTIEUX

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 31 août 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier Ministre a refusé de prononcer l'abrogation du décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de région Occitanie.

Il soutient que ce décret est illégal en ce qu'il méconnaît l'article 13 de la déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007.

Vu les autres pièces du dossier ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article R. 122-12 du code de justice administrative, *« Le président de la section du contentieux et les présidents de chambre peuvent, par ordonnance : (...) 7° Rejeter, après l'expiration du délai de recours (...), les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. ».*

2. A l'appui de sa requête tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier Ministre a refusé de prononcer l'abrogation du décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de région Occitanie, le comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord soutient que ce décret méconnaît les stipulations de la déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007. Or, cette déclaration 61/295 de l'Assemblée générale des Nations Unies n'est pas au nombre des traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 de la Constitution et n'a, au demeurant, pas été publiée au Journal

officiel de la République française. Elle n'a, par suite, aucune valeur juridique contraignante pour le pouvoir réglementaire. Il s'en suit que l'unique moyen du comité requérant tiré de sa méconnaissance est inopérant et que la requête ne peut qu'être rejetée.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête du comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

Fait à Paris, le 16 octobre 2017

Le président : Jean Courtial

La République mande et ordonne au Premier ministre en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour le secrétaire du contentieux,  
par délégation :





# Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord

Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901  
RNA n°W662006578

Siège social

15, Route de Villeneuve 66200—THEZA - France

☎(+33)04 68 81 14 06 📞mobile (+33)07 86 63 91 61

✉ [catnord@hotmail.fr](mailto:catnord@hotmail.fr)

Site internet [www.catalogne-nord.info](http://www.catalogne-nord.info)

Théza, le 2 novembre 2017

Monsieur le Chef de service  
Service du Conseil des droits de l'homme  
Procédure de requête  
Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme  
Palais des Nations 8-14, avenue de la Paix  
CH -1211 Genève 10 - Suisse

**Objet : dépôt d'une requête au titre de la procédure de requête du Conseil des droits de l'homme**

Monsieur le Chef de service,

Le Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord, association de droit français régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, régulièrement déclarée à la préfecture des Pyrénées-Orientales le 27 janvier 2014, enregistrés au répertoire national des associations sous le n°W662006578 et publiée au journal officiel de la République française le 8 février 2014 (voir pièces jointes en annexe), dont les statuts ont été modifiés le 5 juillet 2016 avec déclaration de modification à la Préfecture des Pyrénées-Orientales le 11 juillet 2016 et modifiés le 22 août 2017 avec déclaration de modification à la sous-préfecture de Céret le 28 août 2017, a l'honneur, par les présentes, de vous saisir d'une requête au titre la procédure de requête du Conseil des droits de l'homme. Les activités du Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord sont plus amplement retracées sur son site internet à l'adresse [www.catalogne-nord.info](http://www.catalogne-nord.info)

Cette requête est déposée contre la République française pour violation des articles 13 et 19 de la Déclaration n°61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones en date du 13 septembre 2007 et refus de reconnaître une valeur juridique contraignante à la Déclaration précitée.

## **1°) – Rappel des faits et de la procédure**

Par recours en date du 28 août 2017, le Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord a saisi le Conseil d'Etat français d'un recours visant à l'annulation pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet par laquelle le Premier ministre français a refusé d'abroger le décret n°2016-1264 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de région Occitanie (voir pièces jointes en annexe).

A l'appui de ce recours, le Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord a soulevé la violation par l'Etat français des articles 13 et 19 de la déclaration n°61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones en date du 13 septembre 2007.

Par ordonnance n°413887 en date du 16 octobre 2017 (voir pièces jointes en annexe), le président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat, statuant au nom du peuple français, a rejeté cette requête au motif que : *«la déclaration n°61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies n'est pas au nombre des traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 de la Constitution et n'a, au demeurant, pas été publiée au journal officiel de la République française.*

*Elle n'a, par suite, aucune valeur juridique contraignante pour le pouvoir réglementaire. Il s'ensuit que l'unique moyen du comité requérant tiré de sa méconnaissance est inopérant et que la requête ne peut qu'être rejetée».*

## **2°) – Sur l'épuisement des voies de recours internes**

La décision n°413887 rendue le 16 octobre 2017 par le Conseil d'Etat est une décision en premier et dernier ressort insusceptible de recours dans l'ordre juridique interne de la République française.

Dès lors il y a bien en l'espèce épuisement des voies de recours internes.

## **3°) – Sur le fond**

Dans son recours devant le Conseil d'Etat français, le Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord a développé les arguments repris ci-après.

Le traité des Pyrénées du 7 novembre 1659, toujours en vigueur, a procédé à une partition du peuple Catalan entre la France et l'Espagne de part et d'autre de la chaîne montagneuse des Pyrénées.

L'article 5 du traité des Pyrénées du 7 novembre 1659 prévoit que les habitants objet de la partition *«pourront garder leurs lois et leurs coutumes».*

Le peuple de Catalogne Nord, issu de la partition résultant du traité des Pyrénées du 7 novembre 1659, constitue un peuple autochtone au sens de la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007.

La langue catalane, née il y a plus de mille ans, constitue un des piliers de l'identité du peuple autochtone de Catalogne Nord, du patrimoine et de la richesse de la Catalogne Nord,

Ses traditions, sa culture, sa langue et ses droits historiques sont des valeurs propres et distinctives du peuple autochtone de Catalogne Nord ;

L'article 19 de la Déclaration précitée dispose que :

*«Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause».*

En l'espèce, les catalans n'ont pas exprimé leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, avant que ne soit fixé le nom et le chef-lieu de la région Occitanie.

Il y a lieu de signaler à cet égard que la catalanité du peuple autochtone catalan était respectée dans l'ancienne appellation de la région *«Languedoc-Roussillon»*, ce qui n'est plus le cas avec la nouvelle région *«Occitanie»*.

La Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones du 13 septembre 2007 faisait obligation à l'Etat français de recueillir ce consentement préalable par toute voie de droit, notamment de référendum local.

Seule une consultation citoyenne par internet organisée par la région a été effectuée dans des conditions ayant abouti à l'arrêt précité du Conseil d'Etat en date du 19 juillet 2017.

Or, une simple consultation citoyenne ne saurait se substituer à la notion de véritable consentement préalable qui implique qu'une majorité donne son accord.

Ainsi donc, le nom de la nouvelle région, dans la mesure où il concernait directement le peuple autochtone de Catalogne Nord, ne pouvait être adopté qu'à la condition que le peuple autochtone de Catalogne Nord donne son consentement en s'exprimant majoritairement en faveur du nom finalement retenu, ce qui n'a pas été le cas.

Par ailleurs, il résulte de l'article 13 de la Déclaration précitée que *«les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que **de choisir et de conserver leurs propres noms** pour les communautés, les lieux et les personnes. Les États prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit...».*

En l'espèce, le peuple autochtone de Catalogne Nord avait le droit de choisir et de conserver la partie du nom de la région l'identifiant dans l'ancienne appellation de la région, à savoir le nom «*Roussillon*» dans la dénomination «*Languedoc-Roussillon*».

Aucune mesure efficace n'a été prise par l'Etat français pour que le peuple autochtone de Catalogne Nord soit mis en mesure de choisir ou de conserver la partie du nom de la nouvelle Région faisant référence à la dénomination antérieure de la région (Roussillon).

Dès-lors, le décret n°2016-1264 du 28 septembre 2016 a été adopté selon une procédure irrégulière en violation des dispositions précitées du droit international public.

Il y a lieu de préciser à cet égard que les articles 13 et 19 de la Déclaration sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 1987 sont contraignants comme relevant du «*jus cogens*» au sens de l'article 53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 («*une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère*»).

La demande d'abrogation est donc parfaitement justifiée.

Les développements qui précèdent posent un certain nombre d'interrogations à plusieurs niveaux

D'abord au niveau de la démonstration du caractère «*autochtone*» du peuple de Catalogne Nord. Ensuite au niveau de la constitutionnalité de la reconnaissance du peuple de Catalogne Nord comme constituant un peuple autochtone au sens de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007. Enfin au niveau du caractère contraignant et de l'opposabilité à l'Etat français de la Déclaration précitée au regard des règles du droit international public.

### **A)- Sur le caractère «autochtone» du peuple de Catalogne Nord**

Il n'existe pas de définition universellement acceptée de la notion de peuple autochtone.

D'ailleurs, la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 n'en donne aucune définition.

Celle proposée par José Martínez COBO, professeur de sociologie équatorien, rapporteur spécial de l'ONU, en 1987, est aujourd'hui communément utilisée et admise. Elle se base sur trois critères fondamentaux :

1 - Continuité historique de caractéristiques telles que :

- l'occupation ancestrale ou d'au moins une partie des terres actuelles ;
- l'ascendance commune avec les premiers occupants de ces terres ;
- la culture en général ou certaines de ses manifestations ;
- la langue ;
- l'implantation dans certaines parties du pays ou dans certaines régions du monde ;
- d'autres facteurs pertinents.

2 - Auto-identification en tant qu'autochtone

3 - Appartenance à un groupe autochtone revendiquée à la fois par l'individu et le groupe auquel il appartient.

Selon les mots de José Martínez COBO, «*par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, s'estiment distinctes des autres segments de la société qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Elles constituent maintenant des segments non dominants de la société et elles sont déterminées à préserver, développer et transmettre aux futures générations leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuples, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques*».

En l'espèce, ces trois conditions sont manifestement réunies par le peuple autochtone de Catalogne Nord. S'agissant de la continuité historique, le peuple catalan occupait son territoire actuel avant et après le traité des Pyrénées du 7 novembre 1659 et ce jusqu'à aujourd'hui. L'ascendance commune avec les premiers occupants de ces terres n'est pas non plus contestable. La langue et la culture catalanes sont également indiscutables. L'implantation du peuple autochtone de Catalogne Nord au sein du département français des Pyrénées-Orientales n'est discutée par personne.

S'agissant de l'auto-identification en tant qu'autochtones, il est indéniable que les catalans s'identifient bien comme tels. Il suffit de consulter l'abondante littérature historique, économique, politique et sociale qui atteste, de notoriété publique, du caractère très fortement identitaire du peuple catalan.

En ce qui concerne l'appartenance à un groupe autochtone, nombreuses sont les associations de toutes sortes regroupant des individus qui revendiquent le caractère autochtone de leur catalanité.

Depuis que l'Etat français a annexé la Catalogne Nord en 1659, un brassage important de la population a eu lieu avec des apports importants de populations extérieures.

L'Etat français a tout mis en œuvre aux 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles pour éradiquer la langue et les traditions catalanes. Ce n'est que très récemment que des établissements scolaires enseignant la langue Catalane ont vu le jour.

Les descendants des premiers occupants du territoire sont devenus minoritaires en nombre au sein du département français des Pyrénées-Orientales. Les catalans de souche ou d'adoption parlant leur propre langue et respectant leurs coutumes et traditions ancestrales sont de moins en moins nombreux et le risque de disparition pure et simple du peuple autochtone de Catalogne Nord est bien réel.

L'ensemble des critères sur le caractère autochtone du peuple de Catalogne Nord communément admis par la doctrine et par le droit international public sont donc manifestement réunis.

### **B)- Sur la constitutionnalité de la reconnaissance du peuple de Catalogne Nord comme constituant un peuple autochtone au sens de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007**

Dans sa décision 91-290 du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel refuse d'admettre la constitutionnalité de la qualification de «*peuple corse*», au motif que la mention d'un «*peuple corse, composante du peuple français*» est contraire à la Constitution et à la tradition constitutionnelle française, laquelle ne connaît que «*le peuple français, composé de tous les citoyens français, sans distinction d'origine, de race ou de religion*» (considérant 11). Il s'agit de la première consécration de la valeur proprement constitutionnelle de la notion de «*peuple français*», dont le caractère unitaire est réaffirmé avec une particulière solennité.

Dans ces conditions, se pose la question de la constitutionnalité de la notion de «*peuple autochtone*» de Catalogne Nord au sens de la Déclaration sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007.

D'un point de vue du droit interne, il n'est pas contestable que l'Etat français ne reconnait pas la notion de peuple autochtone puisque, selon le Conseil constitutionnel, il n'y a qu'un seul peuple français.

Dès lors, le Conseil d'Etat français aurait pu être tenté de rejeter la demande du Comité requérant au motif que la base juridique de son recours repose sur le non-respect par l'Etat français de la Déclaration précitée, laquelle serait contraire à la Constitution française.

La Haute Juridiction aurait pu croire devoir justifier un tel rejet sur la jurisprudence même du Conseil constitutionnel.

La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit en son article 55 que «*les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie*». Elle prévoit, en outre, en son article 54 que «*si le Conseil constitutionnel (...) a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.*»

Le rang des normes internationales au sein de la hiérarchie est donc clairement défini par la Constitution de 1958 : elles sont subordonnées à la Constitution, puisqu'elles ne peuvent produire d'effet juridique si elles lui sont contraires, mais elles ont une valeur supérieure à la loi, dès lors qu'elles ont été ratifiées ou approuvées par l'exécutif et qu'elles sont appliquées par les autres États signataires (clause de réciprocité).

Saisi dans le cadre de l'article 54, le Conseil constitutionnel a considéré à plusieurs reprises que les dispositions de certains traités ou accords étaient contraires à la Constitution. Plusieurs révisions constitutionnelles ont donc été nécessaires pour permettre leur ratification : le 25 juin 1992 (traité de Maastricht), le 25 novembre 1993 (accords internationaux en matière de droit d'asile), le 25 janvier 1999 (traité d'Amsterdam), le 8 juillet 1999 (traité instituant une Cour pénale internationale), le 25 mars 2003 (décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen).

Par ailleurs, aucune révision n'ayant eu lieu suite à la décision du Conseil du 16 juin 1999 constatant la non-conformité de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires à la Constitution, cette charte n'a pu être ratifiée.

Enfin, en 2008, le titre XV de la Constitution, «*Des Communautés européennes et de l'Union européenne*», a été modifié par la loi constitutionnelle du 4 février, elle-même modifiée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Sa nouvelle rédaction – «*De l'Union européenne*» – est appliquée depuis l'entrée en vigueur, le 1er décembre 2009, du traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007.

Cependant, cette conception franco-française consacrant la supériorité du droit interne constitutionnel sur le droit international n'est partagée ni par la doctrine dominante ni par le juge international.

En effet, Hans KELSEN a expliqué de la façon la plus claire la thèse de la supériorité des normes du droit international sur les normes constitutionnelles. Selon KELSEN, «*si l'on part de l'idée de la supériorité du droit international aux différents ordres étatiques..., le traité international apparaît comme un ordre juridique supérieur aux Etats contractants*».

«*De ce point de vue, dit-il, le traité a vis-à-vis de la loi et même de la Constitution une prééminence, en ce qu'il peut déroger à une loi ordinaire ou constitutionnelle, alors que l'inverse est impossible. D'après les règles du droit international, un traité ne peut perdre sa force obligatoire qu'en vertu d'un autre traité ou de certains autres faits déterminés par lui, mais non pas par un acte unilatéral de l'une des parties contractantes, notamment par une loi. Si une loi, même une loi constitutionnelle, contredit un traité, elle est irrégulière, à savoir contraire au droit international. Elle va immédiatement contre le traité, médiatement contre le principe pacta sunt servanda*».

Ainsi, «*le droit international, si l'on en suppose la primauté, peut constituer un mètre de la régularité de toutes les normes étatiques, y compris la plus élevée d'entre elles, la Constitution*».

Le professeur Dominique CARREAU note que la supériorité du droit international sur le droit interne est un principe intégralement reconnu au niveau international. Ainsi l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969 dispose qu'«*une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité*». Comme le souligne le professeur CARREAU, «*ce principe de supériorité signifie que le droit international... l'emporte sur l'ensemble du droit interne, qu'il s'agisse des normes constitutionnelles, législatives, réglementaires ou des décisions judiciaires*».

Le principe de la supériorité des normes de droit international sur les lois constitutionnelles a été affirmé maintes fois par la pratique arbitrale et judiciaire internationale. En ce qui concerne la pratique arbitrale on peut citer l'affaire du «Montijo» (1875). Dans cette affaire la Colombie, en prétendant que les dispositions de sa Constitution l'empêchaient de respecter les termes d'un traité régulièrement conclu avec les Etats-Unis, a affirmé la supériorité de sa Constitution sur le droit international. La sentence arbitrale a condamné une telle conception et affirmé clairement qu'«*un traité est supérieur à la Constitution*». D'autre part, l'affaire Georges Pinson (1928) qui a opposé la France au Mexique a soulevé le problème du rapport entre un traité international et la Constitution mexicaine. L'arbitre a fait triompher le traité franco-mexicain sur la Constitution de ce dernier pays. Il a affirmé qu'«*il est incontestable et incontesté que le droit international est supérieur au droit interne... Les dispositions nationales ne sont pas sans valeur pour les tribunaux internationaux, mais ils ne sont pas liés par elles*».

En ce qui concerne la pratique judiciaire on peut citer l'affaire relative au «*traitement des nationaux polonais à Dantzig*». Dans cette affaire, la ville libre de Dantzig prétendait appliquer aux résidents polonais ses propres règles constitutionnelles au détriment du régime conventionnel auquel ils avaient droit. Dans son avis consultatif, la Cour permanente de justice internationale a refusé ce point de vue et affirmé le principe de la supériorité du droit international sur le droit constitutionnel local. Selon la Cour, «*un Etat ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre Etat sa propre constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur*».

Le principe de la primauté du droit communautaire sur les lois constitutionnelles nationales a été affirmé également par la Cour de justice des Communautés européennes. D'abord, dans l'affaire Costa c. E.N.E.L., la Cour de Luxembourg a posé le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit des pays membres. La Cour a clairement affirmé que *«le droit né du Traité ne pourrait... se voir judiciairement opposer à un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même...»*. Cela signifie que la primauté s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales, administratives, législatives, juridictionnelles, et même celles de niveau constitutionnel. La Cour dans un premier temps a affirmé que des dispositions constitutionnelles internes ne sauraient être utilisées pour mettre en échec le droit communautaire et qu'une telle action serait *«contraire à l'ordre public communautaire»* Plus tard dans l'affaire Internationale Handelsgesellschaft, la Cour a précisé que *«les principes d'une structure constitutionnelle, ne (sauraient) affecter la validité d'un acte de la Communauté»*. Dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme aussi, on considère que *«la Convention a la primauté sur tous les actes internes quelle que soit leur nature ou l'organe qui les a adoptés»*. Ainsi le doyen Louis FAVOREU pense que *«même les normes constitutionnelles doivent s'incliner devant les normes... européennes»*.

De même Feyyaz GOLCUKLU, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, estime que *«le constituant ou le législateur national ne doit pas adopter des actes législatifs contenant des normes contraires à celles de la Convention»*. On envisage même que *«les hypothèses où les prescriptions constitutionnelles seraient en contradiction avec la Convention»*. Dans ces cas, la jurisprudence européenne est susceptible *«d'entraîner des modifications du droit interne, fut-il constitutionnel»*. L'affaire Open Door et Dublin Well Women c. Irlande illustre le conflit entre la Convention et une conjonction de la Cour suprême irlandaise, basée sur l'article 40, § 3, al.3 de la Constitution irlandaise reconnaissant le droit à la vie de l'enfant à naître. Dans cette affaire la Cour de Strasbourg a estimé disproportionné l'arrêt de la Cour suprême irlandaise interdisant en Irlande la libre communication et la libre réception d'information sur les cliniques pratiquant l'I.V.G. au Royaume-Uni. Le doyen Louis FAVOREU affirme que, dans cette affaire, *«la Cour européenne des droits de l'homme a indirectement mais certainement mis en échec les dispositions de la Constitution irlandaise relatives à la prohibition de l'avortement, en s'appuyant sur la Convention européenne des droits de l'homme . Ainsi le doyen FAVOREU estime de manière générale que «toute loi constitutionnelle qui, par exemple, établirait des discriminations à raison de la race ou de la religion provoquerait de la part de la Cour de Strasbourg... une déclaration de non-conformité à la Convention européenne des droits de l'homme»*.

Enfin, il faut noter qu'en dehors de quelques cas exceptionnels, tous les Etats reconnaissent formellement la supériorité du droit international et son caractère obligatoire.

En résumé, le principe de la supériorité du droit international sur le droit interne signifie que le droit international l'emporte non seulement sur les lois ordinaires mais encore sur les lois constitutionnelles. Ce principe est confirmé par la pratique arbitrale et judiciaire. Dès lors les lois constitutionnelles adoptées par le pouvoir de révision constitutionnelle sont soumises au respect des normes de droit international.

### **C)- Sur le caractère contraignant et sur l'opposabilité à l'Etat français de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 au regard des règles du droit international public.**

La Déclaration est un texte exhaustif sur les droits humains des peuples autochtones. Il a fallu vingt ans pour la rédiger et en débattre formellement avant qu'elle ne soit adoptée par l'Assemblée générale, le 13 septembre 2007. Le document souligne le droit des peuples autochtones à vivre dans la dignité, à maintenir et renforcer leurs propres institutions, cultures et traditions et à poursuivre librement leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins. D'autres organismes des Nations Unies abordent la question des droits autochtones dans des conventions comme la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail et la Convention sur la diversité biologique.

La Déclaration aborde les droits tant individuels que collectifs, les droits culturels et l'identité, les droits à l'éducation, la santé, l'emploi, la langue, etc. Le texte affirme que les peuples autochtones peuvent jouir pleinement, collectivement ou individuellement, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la législation internationale relative aux droits de l'homme. Les autochtones, peuples ou individus, sont libres et égaux à tous les autres et ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination dans l'exercice de leurs droits, en particulier si celle-ci est fondée sur leur origine ou leur identité.

Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Ils ont le droit de maintenir et de renforcer leurs spécificités d'ordre politique, économique, social et culturel, ainsi que leurs systèmes juridiques, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'Etat.

La Déclaration a été adoptée le 13 septembre 2007 à New York, par une majorité de l'Assemblée générale, avec 144 voix pour, quatre voix contre et onze abstentions. La France a voté pour la Déclaration.

En général, les Déclarations de l'ONU n'ont pas force contraignante, mais elles représentent l'évolution dynamique des normes juridiques internationales et reflètent l'engagement des États à avancer dans une certaine direction en obéissant à certains principes. Notons que de l'avis général, la Déclaration ne crée pas de nouveaux droits, mais qu'elle détaille et interprète les droits de l'homme définis dans d'autres instruments internationaux ayant une résonance universelle, ceux-ci s'appliquant aussi aux peuples et individus autochtones. C'est en ce sens que la Déclaration a un caractère contraignant pour la promotion, le respect et l'accomplissement des droits des peuples autochtones du monde entier. La Déclaration représente un outil non négligeable pour l'élimination des violations des droits de l'homme commises à l'encontre de plus de 370 millions d'autochtones dans le monde. Elle les aide eux et les États, à lutter contre la discrimination et la marginalisation.

On entend par «*droit contraignant*», des textes au caractère obligatoire qui désignent un engagement juridique international et qui font généralement l'objet d'une ratification. Il peut s'agir de conventions, accords, lois, traités ou protocoles.

Mais face aux développements du droit international, il est difficile de s'en tenir à la vision manichéenne qui a longtemps prévalu en opposant le droit et le non-droit, la *hard law*, constituée par les normes conventionnelles, et la *soft law*, née du fourmillement du droit déclaratoire. L'«*ordre juridique international*», pour reprendre la formule utilisée par le Conseil constitutionnel français dans sa décision du 19 novembre 2004 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ne saurait se résumer aux traités ou accords ratifiés sur la base de l'article 55, il inclut les «*règles du droit public international*» évoquées au 14<sup>e</sup> aliéna du Préambule de la Constitution de 1946. La formule a pu longtemps sembler assez mystérieuse, pour les internationalistes qui parlent le plus souvent de «*droit international public*», alors qu'elle est héritée de Léon Duguit. Pour autant, une place a été faite à ces règles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à travers le principe *Pacta sunt servanda* qui, de par sa nature logique, nous paraît relever des «*principes généraux de droit*». De son côté, dans l'affaire Khadafi, la Cour de cassation française n'a pas hésité à viser «*les principes généraux du droit international*» et à mentionner «*l'état du droit international*», au regard d'éventuelles limites à la «*coutume internationale*» relative aux immunités de juridiction des chefs d'État étrangers. Le Conseil d'Etat français qui s'était référé dans l'arrêt *Nachfolger* à la notion de «*principe de droit international*», s'agissant de la sécurité en haute mer, a pu sembler plus réticent lorsque dans l'arrêt *Aquarone*, il affirme que ni l'article 55 ni aucune autre disposition de nature constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes.

Manifestement l'approche qui domine la jurisprudence récente du Conseil d'Etat français aboutit à écarteler le «*droit public international*», en donnant une valeur supra-législative aux normes conventionnelles et une valeur infra-législative aux normes coutumières. Mais ne s'agit-il pas d'une vision par trop statique, qui ignore la dialectique qui est à l'œuvre au sein du droit international ?

C'est d'abord le cas dans le cadre classique du droit relationnel, où certaines normes ont une valeur à la fois conventionnelle et coutumière, comme le Tribunal de Nuremberg l'a affirmé avec force en appliquant les Conventions de La Haye sur le droit des conflits armés, même si celles-ci ne s'appliquaient à tous les belligérants qu'en vertu de la clause «*si omnes*». Plus récemment le CICR a fait un travail important pour préciser le contenu des règles coutumières sous-jacentes aux normes conventionnelles issues des Conventions de Genève de 1949 et de leurs deux protocoles. La création de la Cour pénale internationale va donner une nouvelle dynamique à cette élucidation des «*lois et coutumes de la guerre*», à travers sa jurisprudence, à l'instar des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda.

Mais il faut également examiner la problématique dans le cadre du droit institutionnel, à commencer par le droit onusien. D'un côté, de nombreux traités multilatéraux sont élaborés sous les auspices des Nations Unies. Ces traités obéissent sans doute aux règles classiques du droit des traités mais ne faut-il pas considérer que leur caractère universel ou «*quasi universel*» les fait changer de nature ? En consacrant expressément l'interdiction du génocide en tant que norme de jus cogens, la Cour internationale de justice ouvre la voie à l'application de ce principe à l'encontre d'États qui n'auraient pas ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 ou le Statut de Rome de 1998.

L'adhésion de la «*communauté internationale des États dans son ensemble*» ne résulte pas seulement de la dynamique propre du droit conventionnel, qui trouve ses limites dans la résistance des États minoritaires, elle découle également du droit déclaratoire. Mais ce droit déclaratoire n'est pas adopté dans le vide, en état d'apesanteur. On doit considérer les déclarations dans le contexte d'une société internationale partagée, longtemps soumise à la «*majorité automatique*» des États du tiers monde. En ce sens, il reste essentiel de déterminer comment les résolutions de l'Assemblée générale étaient adoptées, pour y déceler ou non l'existence un véritable «consensus». Mais, depuis la fin de la guerre froide, les textes majeurs des Nations unies sont adoptés par presque tous les États membres. C'est notamment le cas de la Déclaration et du programme d'action de la Conférence mondiale de Vienne de 1993, de la Déclaration du Sommet du Millénaire en 2000, ou plus récemment de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale en 2005, à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de l'ONU. Ces textes consensuels restent prudents, mais ils comportent des affirmations et des engagements sur les buts et principes des Nations Unies qui, pour être de nature politique, n'en engagent pas moins les États. Le droit déclaratoire devient ainsi le programme de travail collectif de la communauté internationale, la mise en œuvre des buts et principes de la Charte des Nations Unies. Il ne constitue pas seulement un droit programmatoire de nature purement politique, mais également une interprétation autorisée de la Charte, qui impose aux États une obligation de cohérence, un principe de non-contradiction, dans leur comportement. Les débats actuels sur la «*légitimité*» de l'action internationale traduisent bien cette nécessité de justifier les décisions collectives, au-delà d'une simple légalité formelle. La référence aux «*valeurs communes*» des Nations unies vient ainsi éclairer le développement du droit international public, en traduisant une «*opinio juris*» collective. Alors que les normes conventionnelles ne concernent que les États parties et que les normes coutumières peuvent être récusées par un «*objecteur persistant*», le droit déclaratoire marque un consensus politique qui engage moralement tous les États.

La répétition des déclarations ne renforce pas leur valeur, par une sorte d'incantation qui ferait rimer déclaratoire et déclamatoire. Bien au contraire, elle risque de banaliser des affirmations de principe, vite démenties dans les faits. Mais les grandes déclarations peuvent également constituer des phares qui éclairent la pratique. La tradition juridique française, à laquelle le Conseil d'Etat français n'est hélas pas étrangère, est de minimiser la portée de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la suite de votre jurisprudence constante depuis l'arrêt Élections de Nolay de 1951. Mais la pratique internationale s'est considérablement enrichie depuis 50 ans. Ainsi le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans son observation générale n° 26 du 29 octobre 1997 sur la continuité des obligations souscrites, s'est référé à la Déclaration universelle qui constitue, avec les deux Pactes internationaux et leurs protocoles, «*le noyau de la Charte internationale des droits de l'homme*», faisant échapper ce «*bloc*» juridique aux règles classiques du volontarisme, qu'il s'agisse de dénonciation ou de suspension des obligations.

De même dans son observation générale n° 24 du 2 novembre 1994 sur les réserves et son observation générale n° 29 du 24 juillet 2001 sur les situations d'exception, le Comité a mis l'accent sur le caractère intangible de certaines obligations relevant du «*jus cogens*». Sans lier encore l'ensemble des États, la Déclaration s'impose en tant que telle à tous les États membres des Nations Unies. Elle a servi de base juridique aux activités normatives mais aussi aux procédures d'enquête ou de plainte naguère de la Commission des droits de l'homme, et aujourd'hui du Conseil des droits de l'homme.

La situation de la Déclaration universelle, qui donne un contenu précis aux engagements de principe de la Charte des Nations Unies, est sans doute exceptionnelle. Mais les organes des Nations Unies, notamment dans le domaine des droits de l'homme, ne cessent de développer des normes de référence qui constituent un «*droit secondaire*», de nature déclaratoire, venant interpréter et développer le droit primaire, de nature conventionnelle. Le titre de ces «*ensembles de normes*», «*principes directeurs*», «*principes de base*», «*directives*», «*guidelines*», ou «*standards minima*» est très fluctuant, mais quel qu'en soit le nom, ils constituent des outils de référence pour les activités internes des Nations Unies, ainsi que pour la pratique des États membres. On retrouve ces déclarations à côté des conventions dans le recueil des Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans certains cas, un mécanisme spécifique est chargé du suivi d'une déclaration ou d'un ensemble de principes - avec la création d'un rapporteur spécial. Un autre développement peut consister dans le relais du déclaratoire au conventionnel, comme avec la déclaration sur les droits de l'enfant de 1959 qui a débouché sur la Convention de 1989, ou plus récemment la déclaration sur les disparitions forcées de 1992 qui a débouché sur une nouvelle Convention adoptée par le Conseil des droits de l'homme en 2006. Parfois les deux formules peuvent coexister, avec un rapporteur général contre la torture ou un rapporteur général contre la discrimination raciale, qui exercent leur mandat parallèlement à un comité conventionnel<sup>25</sup>. À défaut d'engagements conventionnels, limités au cercle des États parties, ces mécanismes reposent sur le droit déclaratoire qui concerne l'ensemble des États membres.

Peut-on aller plus loin dans l'objectivation du droit déclaratoire? Celle-ci ne saurait être automatique, les vœux pieux de la société civile l'emportant sur le volontarisme des États. Mais le juge a un rôle essentiel d'élucidation des normes. C'est déjà le cas de la Cour européenne des droits de l'homme qui se réfère de plus en plus au droit déclaratoire régional ou onusien, qu'il s'agisse de bonne administration de la justice, de lutte contre l'impunité, de disparitions forcées, ou de prohibition de la torture, pour interpréter et développer la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, la Cour a greffé des principes internationaux de nature conventionnelle ou déclaratoire aux dispositions de la Convention pour transformer les obligations négatives consacrées par les articles 2 et 3 en obligations positives d'enquêter, de poursuivre et de sanctionner les violations commises. La Cour internationale de justice qui se servait déjà elle aussi du droit déclaratoire pour interpréter le droit applicable, sera sans doute de plus en plus amenée à se référer aux engagements politiques et aux déclarations solennelles des États pour déterminer l'existence de normes de «*jus cogens*»

Ainsi les «*principes généraux de droit*», passant par-dessus la tête des conventions, risquent, grâce au juge international, de se retrouver au sommet de la hiérarchie des normes internationales.

La légalité supérieure prévue par l'article 103 de la Charte trouverait ainsi une légitimité accrue, dépassant le nationalisme juridique des États membres dans le volontarisme collectif des Nations Unies qui demeurent le moins mauvais porte-parole de la «communauté internationale des États dans son ensemble». Reste à l'ONU d'être à la hauteur de ses buts et de ses principes. Et au juge interne de tenir compte de ce nouveau paysage du droit international avec sa gradation de normes, du foisonnement déclaratoire à l'impératif catégorique, en dépassant le raisonnement binaire où il s'enferme trop souvent.

#### **4°) Sur la violation par la République française de ses engagements internationaux au regard de la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007**

Dans ses conclusions devant le Conseil d'Etat français dont l'essentiel a été repris ci-dessus, le Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord a exhorté la Haute Juridiction française à opérer un revirement de jurisprudence par un véritable arrêt de principe faisant prévaloir le droit international sur le droit interne constitutionnel et reconnaissant force contraignante à la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007 comme partie intégrante du «*jus cogens*» et comme telle, s'imposant à l'Etat français en vertu de son caractère contraignant.

Dans sa décision du n°413887 du 16 octobre 2017, le Conseil d'Etat français a refusé de suivre les conclusions du Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord.

S'appuyant sur son droit interne, à savoir l'article 55 de la Constitution française, le Conseil d'Etat français a mis en avant le fait que la Déclaration n'était ni un traité ou accord ratifié ou approuvé et qu'elle n'avait pas été publiée au journal officiel de la République française. Le Conseil d'Etat français refuse expressément de lui reconnaître la moindre «*valeur juridique contraignante pour le pouvoir réglementaire*».

Indépendamment de la question de la violation des articles 13 et 19 de la Déclaration que le Conseil d'Etat n'a pas tranché au fond puisqu'il refuse la qualité même de norme contraignante à la Déclaration, une telle position du juge français, qui engage la République française, ne peut être tolérée ou acceptée.

En effet, la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007 a été votée par la République française. Pour les raisons longuement exposées ci-dessus, elle fait partie du «*jus cogens*». La République française ne peut pas, en droit, refuser d'appliquer la Déclaration qui a valeur contraignante à son égard comme à l'égard de tous les autres Etats qui l'ont votée.

Ce reniement ne peut qu'être sanctionné par le Conseil des droits de l'homme.

\*\*\*\*\*

Pour l'ensemble des raisons développées dans la présente requête, le Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord a l'honneur de solliciter que cette dernière soit examinée par le Président du groupe de travail des communications en vue d'être déclarée recevable.

En cas de recevabilité, le Comité requérant sollicite la transmission de sa requête au groupe de travail des situations en vue de son examen, en séance plénière, par le Conseil des droits de l'homme.

Le Comité requérant souhaite :

- **que le Conseil des droits de l'homme fasse toutes recommandations qu'il estimera nécessaires à la République française afin que cette dernière prenne toutes dispositions utiles, y compris de nature constitutionnelles, pour que le caractère contraignant de la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007 soit appliquée de manière effective**
- **que le Conseil des droits de l'homme fasse toutes recommandations qu'il estimera nécessaires à la République française afin que cette dernière procède à un nouvel examen de sa demande d'abrogation par le Premier ministre français du décret n°2016-1264 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de région Occitanie en tant qu'il est susceptible de violer les articles 13 et 19 de la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones du 13 septembre 2007**

SOUS TOUTES RÉSERVES

Théza, le 2 novembre 2017

Pour le Comité pour l'Autodétermination de la Catalogne Nord  
Le Président  
Robert CASANOVAS

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES PIÈCES JOINTES**

|   |          |
|---|----------|
| Pièce n°1 : Recours devant le Conseil d'Etat français                                   | 55 pages |
| Pièce n°2 : Ordonnance n°413887 du 16 octobre 2017 rendu par le Conseil d'Etat français | 2 pages  |
| Total   | 57 pages |