

CAHIER DU LEXFEIM



Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones :
Perspectives et pratiques 100 ans après Deskaheh

2^{ème} séminaire

**DROIT A L'AUTODETERMINATION ET
DROITS FONDAMENTAUX**

Coordination Zérah Brémond

*Contributeurs : Kuralay Baizakova, Pierre Chabal, Zérah Brémond, Maxime
Charité, Gourmo Lo, Remus Titiriga*

2023/1 N° 3

Sommaire

Editorial <i>Par Pierre Chabal</i>	2
I. Séminaires et colloques organisés ou coorganisés par le LexFEIM	3
A. 26 janvier 2023 – Les collectivités territoriales face à la transition écologique.....	3
B. 3 mars 2023 – L’avenir de l’intercommunalité	10
C. 9-10 mars 2023 – Colloque « Ordre et Désordre de la Biodiversité dans la société Internationale » à Libreville (Gabon)	25
D. Cycle consacré au « Droit à l’autodétermination des peuples autochtones : perspectives et pratiques 100 ans après Deskaheh »	25
1. 28 mars 2023 – Droit à l’autodétermination et relations entre Nations	25
2. 1 ^{er} juin 2023 – Droit à l’autodétermination et droits fondamentaux.....	29
E. 11-12 Mai 2023 – Colloque “Eurasian Legal Systems in a World of Transitions” à Incheon (Corée du Sud).....	37
F. 13-14 Juin 2023 – Colloque « Le Retour de l’Etat : puissance et libertés » à Nouakchott (Mauritanie).....	37
II. Actualité scientifique des membres du laboratoire	38
A. Janvier 2023 - Déplacements à Davos, Tashkent et Almaty	38
B. Année 2023 – Des « droits fondamentaux » aux « droits essentiels »	38
C. Année 2022/2023 – Le suivi du processus constituant chilien.....	39
D. Année 2023 – Ouvrage collectif sur <i>Les méthodes interprétatives des cours dans l’Eurasie</i>	41
E. 7 septembre 2023 – Bilan des échanges avec l’université Al-Farabi.....	41

Cahier coordonné par Zérah Brémond

2023/1 n° 3

Editorial

Par Pierre Chabal

Il n'y a pas de plus belle synergie pour un ancien que de voir les plus jeunes prendre le relai. Entre le moment où messieurs Brémond et Charité ont proposé en début d'année 2022-2023 d'organiser dans le Master de droit public des collectivités territoriales deux tables rondes (janvier et mars 2023) et le moment où elles se sont tenues, ont mûri une détermination et une compétence hors pair. Je n'ai pu assister à la première sur « les collectivités territoriales face à la transition écologique » pour cause de mission à Tashkent et Almaty. La seconde a brillé de mille feux sur l'avenir de l'intercommunalité.

Par ailleurs, M. Brémond, en association avec Mme Cloud (pour la Chaire d'excellence CNRS Normandie pour la paix) ont monté sur 2023 cinq webinaires sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, qui seront publiés avec l'aide du LexFEIM. La pertinence, l'originalité et l'à propos du thème proposé, en lien avec un centenaire de commémorations de la venue à Genève du chef iroquois Deskaheh, témoigne de la grande actualité de ce cycle.

Outre ces belles réalisations, de très beaux colloques ont pu être organisés ou coorganisés par les « anciens ». De celui de Libreville sur la biodiversité, à celui de Corée sur les systèmes juridiques en Eurasie et celui de Nouakchott sur le retour en force des Etats sur la scène de la puissance « face aux » libertés publiques et civiques, la moisson fut là aussi bien fournie.

C'est donc un laboratoire en pleine effervescence scientifique que j'ai eu le plaisir de diriger durant ce début d'année 2023, multipliant les sujets et les territoires étudiés.

I. Séminaires et colloques organisés ou coorganisés par le LexFEIM

A. 26 janvier 2023 – Les collectivités territoriales face à la transition écologique

Table ronde animée par Zérah Brémond

Le **26 janvier 2023**, le LexFEIM et les étudiants du Master Droit public des collectivités territoriales ont reçu :

- **Mehdi Taboui**, directeur général des services mutualisé de la commune de la Flèche et de la communauté de communes du Pays fléchois
- **Aline Treillard**, docteure en droit public, cheffe de projet PLUi et Mobilités de la communauté de communes Lyons Andelle

Deux heures d'échange et de débat qui se sont déroulés en deux temps :

- d'abord la présentation par chacun des intervenants de leurs parcours, collectivité et missions (1),
- ensuite par des échanges avec les étudiants autour des moyens dont disposent les collectivités territoriales pour faire face à la transition écologique (2).

1. Deux fonctionnaires territoriaux engagés en faveur de la transition écologique

Dans une optique d'information des étudiants quant à leur orientation, les deux intervenants ont d'abord pris soin de présenter leur parcours (a), avant d'évoquer les caractéristiques de leurs collectivités (b) et la nature de leurs missions (c).

a. Deux parcours atypiques : du plan A au plan Z

Aline Treillard a été sensibilisée très tôt aux questions environnementales, notamment dans le cadre de son Master 2 en droit de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle a, par la suite, réalisé une thèse de doctorat relative à « l'appréhension juridique de la nature ordinaire » à l'université de Limoges, sous la direction de la professeure Jessica Makowiak. Elle a pu parallèlement exercer des fonctions d'enseignement, notamment à l'IUT de Grenoble où elle a enseigné pendant trois ans dans le département Carrières juridiques. Destinée dans un premier temps à une carrière d'enseignant-chercheur, elle a obtenu en 2020 la qualification aux fonctions de maître de conférences en droit public.

Les difficultés de recrutement dans ce milieu et la volonté d'agir dans le concret l'on conduit à investir par la suite le champ des collectivités territoriales, d'abord en tant que responsable urbanisme et affaires juridiques de la commune de Romilly sur Andelle, puis sur le poste de cheffe de projet PLUi de la communauté de communes de Lyons-Andelle. Son intérêt pour les collectivités territoriales repose sur sa volonté d'œuvrer en faveur de l'intérêt général, dans le cadre de politiques publiques dont on perçoit concrètement les effets.

À la lumière de son parcours, elle a pu insister auprès des étudiants sur l'importance des besoins de recrutements des collectivités territoriales, en particulier en milieu rural où la diversité des missions est à même d'offrir une expérience particulièrement large.

Mehdi Taboui a pu cultiver durant son parcours des intérêts divers et variés. D'abord intéressé par les matières scientifiques, puis par le droit privé avant de spécialiser en droit public, son parcours universitaire l'a également conduit à obtenir un double master à la faculté de droit de Grenoble et à l'école supérieure de commerce de Grenoble (GEM). Après quelques années dans l'enseignement et la recherche (projet de thèse sur les conflits d'intérêts en droit public), il s'est pleinement investi dans les concours administratifs (réussite du concours d'attaché territorial, de directeur des services sanitaires et sociaux et d'attaché d'administration du ministère de l'Intérieur, admissibilité aux concours ENA et ENAP). Sa première affectation l'a conduit à exercer en tant que chargé de mission auprès du Préfet de la Drôme, responsable des dossiers d'économie, d'emploi et de culture. Il a par la suite accédé, par la voie du détachement, aux fonctions de directeur général des services de la communauté de communes de la Région d'Orgelet, en charge de la gestion de 50 agents. Suite à la fusion au 1^{er} janvier 2020 avec trois autres EPCI situés dans le département du Jura, il est devenu directeur général des services de la communauté de communes Terre d'Émeraude Communauté, en charge de la gestion d'une équipe de 250 collaborateurs. Il est aujourd'hui directeur général des services mutualisé de la ville de la Flèche (sous-préfecture de la Sarthe) et de la communauté de communes du Pays fléchois, en charge de 550 agents.

Son expérience lui a ainsi permis de pouvoir comparer les mérites et limites des fonctions publiques territoriales et d'État : proximité avec le centre décisionnel dans la territoriale (ce qui impose évidemment la nécessité d'une collaboration harmonieuse avec l' élu), hiérarchisation et verticalité dans l'État. Ce ressenti est confirmé par Aline Treillard qui pointe d'ailleurs la limitation des moyens techniques dont disposent les agents de la fonction publique d'État (exemple : pas de suite Microsoft Office, mais seulement OpenOffice avec les problèmes de compatibilité que cela peut poser).

De manière générale, les deux intervenants soulignent la grande richesse de leur expérience avec une capacité à toujours explorer de nouvelles perspectives d'emploi et d'évolution de carrière.

b. Deux collectivités locales situées à l'interface entre ruralité et zone urbaine

i. La communauté de communes Lyons-Andelle

Aline Treillard énonce préalablement plusieurs éléments de présentation générale de la communauté : 30 communes comprenant un total de 21.130 habitants. Étant relativement proche de Rouen, on constate un phénomène d'attraction vers la métropole avec néanmoins plusieurs centralités, des commerces de proximité ayant pu être maintenus. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que certaines communes de l'est de l'intercommunalité sont trop éloignées de Rouen.

Sur le plan économique, en dépit d'un phénomène de désindustrialisation, ce territoire constitue tout de même un bassin de 5200 emplois. Il s'agit également du territoire le plus boisé de l'Eure avec la présence de la forêt domaniale de Lyons. S'agissant d'un territoire essentiellement rural,

la voiture individuelle y est indispensable, ce qui peut poser des difficultés quant à l'accès à la métropole de Rouen où a été établie une zone à faible émission.

Sur le plan social, elle souligne l'existence d'un réseau associatif très fort. Elle mentionne également la présence de 2 collèges, mais pas de lycée. Sur le plan du logement, on dénombre 10.400 logements, dont 41 % étant classé en DPE E, F ou G et 27 % en DPE D.

ii. La commune de la Flèche et la communauté de communes du Pays fléchois

Mehdi Taboui présente d'une part la commune de La Flèche, qui compte 15.000 habitants et d'autre part la communauté de communes du Pays fléchois qui en compte 28.000 répartis sur 14 communes. Il évoque également le zoo de La Flèche, que la mise en scène sur France 4 a contribué à faire connaître (400.000 visiteurs par an).

Sur le plan de la localisation, la situation de La Flèche à environ 1 heure des quatre grandes villes que sont Tours, Angers, Le Mans et Laval contribue d'un côté à attirer des cadres travaillant dans ces grandes agglomérations sans pour autant en faire une ville dortoir. L'absence de train à La Flèche comparativement à Sablé-sur-Sarthe aura permis de renforcer ce phénomène.

Politiquement, l'intercommunalité détient une certaine ancienneté (création en 2001) et a été fortement marquée par l'ancien député-maire qui est resté en fonction durant 30 ans (Guy-Michel Chauveau). À l'image de ce qui caractérise aujourd'hui les structures intercommunales, les compétences de l'EPCI se sont largement accrues avec néanmoins une perception de ses fonctions comparativement aux communes pouvant parfois être résumée de la manière suivante : à la commune le concret et à la communauté de communes les plans et schémas. Un PLUi a en ce sens été établi.

Administrativement, le choix a été fait de mutualiser certains services entre la ville centre et l'intercommunalité, notamment en direction générale. L'arrivée d'une nouvelle maire/présidente et d'un nouveau DGS en 2020/2021 dénote aujourd'hui d'un territoire en transition. Le défi actuel de la crise énergétique constitue d'ailleurs un enjeu majeur pour les prochains mois.

c. Des missions diverses entre gestion et conception

i. Cheffe de projet PLUi : entre négociation et innovation

Aline Treillard évoque tout d'abord le développement de la compétence urbanisme de la communauté de communes Lyons-Andelle depuis 2021. Face à la diversité des statuts adoptés par les différentes communes membres (certaines sous PLU, d'autres sous carte communale), il a été décidé d'établir un PLUi avec pour horizon l'année 2026. Les travaux n'ont pu cependant réellement débuter qu'avec son arrivée sur poste en 2022, la fonction de cheffe de projet PLUi étant restée vacante pendant 18 mois. Ce projet nécessite alors de véritables capacités de négociation afin d'arbitrer en fonction des différentes revendications formulées par les élus locaux (exemple : pour décider de l'implantation d'une crèche).

L'établissement du PLUi constitue ainsi environ 60 % de son temps de travail et ce, d'autant plus que le délai fixé à 2026 est relativement court pour ce type de projet. Plusieurs fonctions sont alors associées à cette mission :

- Gérer la collaboration avec les bureaux d'étude en veillant qu'ils répondent effectivement au contexte spécifique de l'intercommunalité
- Accompagner les élus dans la prise en main du dispositif
- Sécuriser juridiquement les procédures
- Organiser les processus de concertation et de participation du public
- Entretenir les partenariats avec les personnes publiques associées, en particulier l'État.

Sa deuxième mission repose sur la nécessité de structurer les mobilités : il y a là matière à innovation dans la mesure où en dehors de la voiture, rien n'a été vraiment pensé en ce sens (exemple : il est plus simple d'accéder à la boulangerie en voiture qu'à pied). Plusieurs projets sont alors envisagés :

- Investir dans des vélos électriques (12 actuellement) pour permettre de faciliter les déplacements du quotidien (en particulier lorsqu'ils sont de moins de 5 km)
- Aménager l'espace urbain en conséquence pour faciliter la circulation des piétons et des cyclistes
- Développer un opérateur de covoiturage en finançant les conducteurs.

Enfin, elle évoque également son rôle en matière d'habitat avec l'enjeu de rénovation des logements à fins d'isolation. Une démarche de sensibilisation des ménages modestes est réalisée en ce sens.

ii. Directeur général des services : entre polyvalence et résilience

Mehdi Taboui aborde la présentation de ses fonctions en évoquant la richesse de son emploi du temps : de fait, en direction générale, les fonctions sont très variables, en particulier à la lumière de la relation entretenue avec l' élu. Il souligne, pour sa part, une grande confiance dans sa relation avec la maire de La Flèche, alors incarnée par une délégation totale de signature.

De manière générale, le DGS a pour fonction d'être la courroie de transmission entre les élus et l'administration. Cela peut être descendant en ce qu'il s'agit de structurer la commande politique en la traduisant en actes. Cela sera également ascendant en faisant remonter les difficultés administratives aux élus. Le métier comportera ainsi une forte dimension managériale avec la nécessité de tenir compte des problématiques individuelles.

Au-delà de la collectivité, il importe d'entretenir les relations partenariales avec les autres personnes publiques, notamment le PETR¹, les autres collectivités territoriales et l'État. Il s'agira alors d'un enjeu en termes de recherche de financement et d'échange de bonnes pratiques (sur ce point, il énonce l'importance des réseaux de collectivités, en premier lieu l'association des maires de France). Il évoque également la question des rapports aux organisations syndicales et l'exigence de gestion des assemblées délibérantes.

L'autre aspect de la fonction réside dans la gestion de crises, l'actualité de la crise énergétique étant particulièrement criante : ainsi, la renégociation des contrats de gaz et d'électricité a conduit respectivement à une hausse de 600 % du prix du gaz et 700 % du prix de l'électricité. Respecter l'équilibre budgétaire paraît, dans ces conditions particulièrement, difficile. De

¹ Pôle d'équilibre territorial et rural.

surcroît, il apparaît à l'usage qu'un certain nombre de décisions se heurte à la formation de collectifs d'opposants avec lesquels il faut composer (exemple des aires d'accueil des gens du voyage rejetées par les riverains, mais dont l'existence est une obligation légale...). À cette fin, il importe d'essayer de répondre à ces revendications dans la mesure des possibilités.

Enfin, les évolutions réglementaires initiées par l'État constituent également un enjeu dans la mise en œuvre au niveau local d'exigences nouvelles qui ne sont pas toujours bien acceptées et qui peuvent parfois être finalement abandonnées sous la pression des élus locaux. Deux exemples sont ainsi mentionnés :

- l'exigence de partage de la taxe d'aménagement entre les communes et EPCI envisagée dans un premier temps par la loi de finances pour 2022 avant finalement d'être abandonnée,
- le transfert à la communauté de communes de la compétence voirie qui a pu poser certaines difficultés compte tenu de la disponibilité des équipements, le choix ayant finalement été fait de passer des conventions avec les communes pour l'exercice de cette compétence.

2. Les collectivités territoriales face à la transition écologique

Aline Treillard ouvre les débats en interrogeant les étudiants sur ce qu'implique pour eux la transition écologique. Est évoqué la question de l'énergie et de l'isolation des bâtiments, mais aussi le débat sur la végétalisation des villes ainsi que le développement des infrastructures de transports. Les étudiants sont également sollicités afin de déterminer quels acteurs, autres que les communes, doivent jouer un rôle en matière de transition écologique. Est évoqué l'État, mais aussi les régions ainsi que l'Union européenne au travers des différents fonds structurels. Le rôle des personnes privées, citoyens ou entreprises, apparaît également essentiel.

Reste à déterminer, dans ce cadre, ce que peuvent effectivement les collectivités territoriales en matière de transition écologique.

A priori, elles ne peuvent rien toutes seules, les partenariats étant essentiels pour une action concertée et financée. La commune, et plus particulièrement l'intercommunalité, auront un rôle éminent en termes de planification afin de penser le territoire que l'on souhaite avoir pour demain. Plusieurs aspects sont ainsi mentionnés.

D'abord la question de l'artificialisation des sols, censée s'arrêter à l'horizon 2050. Il y a là matière à discussion avec les élus sur les alternatives à l'artificialisation. À ce titre, il convient de promouvoir la réutilisation de l'existant, soit en mutualisant les moyens, soit en sondant les projets des propriétaires fonciers en préemptant au besoin pour réhabiliter le bâti à fins de développement des futurs projets immobiliers et de service public.

De manière liée, il y a également un enjeu de préservation des espaces naturels, particulièrement prégnant en milieu rural. En ce sens, conserver les arbres constitue une évidence afin de préserver la capacité d'absorption du carbone. La notion de « site naturel de compensation » tend en cela à se développer, la capacité d'absorption d'une collectivité pouvant permettre de compenser les émissions des territoires voisins. Préserver les arbres pourra également conduire à introduire dans les règles d'urbanisme des clauses visant à limiter la capacité des personnes privées à couper des arbres situés sur leur terrain.

Elle évoque enfin les questions de mobilité et d'habitat précédemment développées. Le développement du covoiturage, l'appropriation de l'espace public par les piétons et cyclistes et les mesures favorables à l'isolation thermique des bâtiments constituent des leviers essentiels en faveur desquels les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle.

Mehdi Taboui souligne pour sa part que les questions de transition écologique constituent aujourd'hui le nouvel irrigant des politiques publiques. Cela devient même un argument à faire valoir au moment du recrutement, certains candidats sélectionnant les collectivités en fonction de leur engagement en faveur de l'environnement. Aussi, on trouve aujourd'hui de manière récurrente, dans les écoles de la fonction publique, des modules dédiés aux questions de transition écologique. Il évoque alors l'exemple de la préservation des marais, zone humide essentielle et qu'il convient de protéger en insérant des zones tampons aux alentours. Le développement de l'écopâturage en lieu et place de la mécanisation paraît en ce sens une bonne solution pour préserver la biodiversité et réduire l'empreinte carbone. À ce titre, la communauté de communes du Pays fléchois est particulièrement engagée en faveur de la biodiversité, ayant obtenu en ce sens le label « Territoire engagé pour la nature ».

Concernant l'urbanisme, une conférence annuelle est réunie autour des élus intercommunaux sur ce sujet, la prochaine devant avoir pour objet central la question de l'artificialisation des sols. Sur ce point, il souligne le problème de décisions d'aménagement prises par le passé sans mesurer les conséquences écologiques à long terme, ce qui a pu impliquer des mesures de restauration, donc un coût démultiplié pour la collectivité. Les exemples de la destruction des haies et de la déviation des ruisseaux en sont en cela de vifs témoignages.

Le sujet de la gestion des eaux de pluie en milieu urbain constitue également un enjeu majeur au vu de la tendance à l'imperméabilisation des sols. Il s'agit là d'un sujet particulièrement discuté dans les écoles où des oppositions se font jour contre les projets visant à planter des arbres (risque que les enfants se blessent en se prenant les pieds dans les racines...) ou de limitation de l'artificialisation des sols (risque que les enfants aient les pieds sales avant d'entrer en classe). De manière générale, il importe sur ces questions de faire preuve de pédagogie pour accompagner les politiques publiques.

Enfin, il y a également un sujet sur l'approvisionnement en énergie, différentes techniques ayant pu être explorées : éolien, solaire, mais aussi biomasse. Les ressources forestières des collectivités peuvent en ce sens être une plus-value afin de remplacer le gaz et l'électricité pour le chauffage : à La Flèche, la piscine municipale est chauffée ainsi.

Plusieurs questions sont ensuite posées par les étudiants.

D'abord sur la possibilité de recourir à des techniques alternatives à l'artificialisation des sols permettant de les rendre perméables sans opter pour autant pour un sol naturel.

Mehdi Taboui exprime ses doutes quant à la fuite en avant technologique en ce qu'elle peut constituer un coût particulièrement élevé pour les collectivités.

Est ensuite posée la question de la persistance du modèle basé sur la détention d'une résidence individuelle.

Aline Treillard reconnaît que le modèle demeure aujourd'hui encore un horizon, mais qu'il paraît de moins en moins soutenable. L'encadrement par les règles d'urbanisme du coefficient

d'occupation des sols tend à ce titre à réduire la taille des pavillons. Pour concilier les différentes aspirations, notamment pour ce qui concerne les entreprises, les collectivités vont pouvoir promouvoir la mutualisation des moyens immobiliers et le chrono-aménagement : en somme, réutiliser par exemple l'école le weekend pour en faire un usage autre. Cela ne va cependant pas sans difficulté en termes de coordination. Elle évoque également les perspectives offertes par les tiers lieux.

Mehdi Taboui souligne de son côté que le pavillon reste effectivement un idéal. Mais sur des terrains de plus en plus restreints, sa plus-value comparativement à l'appartement peut paraître de plus en plus réduite. La question des communs mériterait en cela d'être étudiée afin de trouver un compromis entre l'immeuble et la résidence individuelle.

De manière liée, il est également posé une question quant au phénomène de gentrification des campagnes et aux mobilités qui peuvent se développer en ce sens.

Mehdi Taboui répond sur la question des mobilités en interrogeant le rôle de la voiture, notamment électrique. Il apparaît sur ce point que les équipements de recharge demeurent encore insuffisants, le véhicule thermique demeurant pour l'heure un horizon incontournable.

Aline Treillard exprime ses interrogations sur la voiture électrique qui demeure encore particulièrement onéreuse. Dans son intercommunalité, la population s'avère être relativement modeste avec des revenus annuels largement inférieurs au coût d'achat d'un véhicule électrique.

B. 3 mars 2023 – L’avenir de l’intercommunalité

Table ronde organisée par l’association du Master DPCT

À l’initiative de l’association des étudiants du Master droit public des collectivités territoriales, une table ronde a été organisée en partenariat avec le LexFEIM le 3 mars 2023 sur l’avenir de l’intercommunalité autour de :

- **Agnès Canayer**, sénateur de la Seine-Maritime, vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- **Paul Martinez**, directeur général des services de Caux Seine Agglo
- **Maxime Charité**, maître de conférences en droit public
- **Zérah Brémond**, docteur en droit public

La table ronde a été structurée en trois temps avec d’abord, des propos introductifs (1), ensuite une présentation par chacun des intervenants de leur sentiment sur l’avenir de l’intercommunalité (2), enfin une phase de discussion et d’échange avec le public (3).

1. Propos introductifs

Thibault Cazier

Président de l’association du Master droit public et des collectivités territoriales

Bonjour à toutes et à tous et bienvenue pour ce premier événement organisé par l’association. Alors, au nom de cette même association du Master Droit Public et des Collectivités Territoriales, jeune association, je tiens à vous remercier, d’abord, chers intervenants d’avoir bien voulu participer à cette table ronde, de jouer le jeu afin d’apporter votre expertise, votre point de vue. Je tiens également à remercier tous les participants présents dans cet amphithéâtre, espérant que cet échange animera chez vous, chez nous, le désir de poser des questions, d’émettre une opinion, mais surtout j’espère que l’on en ressortira toutes et tous enrichis. Enfin, merci beaucoup à l’Université Le Havre Normandie de nous accueillir dans ses locaux, et au laboratoire LexFEIM, laboratoire de recherche en droits fondamentaux, échanges internationaux et de la mer, dirigé par Pierre CHABAL qui nous a accompagnés, et continue de nous accompagner depuis le premier jour, sur l’organisation de cette table ronde et qui a pu nous prodiguer de bons conseils pour ce premier événement.

Pour cette table ronde, dont j’assurerai la médiation, une première pour moi, nous avons le plaisir d’accueillir :

- Monsieur Paul MARTINEZ, directeur général des services de Caux Seine Agglo, une communauté d’agglomération proche du Havre, regroupant 50 communes dont Lillebonne et représentant environ 78 000 habitants, également ancien maire de la commune de Buchelay située dans les Yvelines.
- Monsieur Maxime CHARITÉ, maître de conférences en droit public à l’Université Le Havre Normandie, chercheur dont les thèmes de recherche sont le contentieux constitutionnel, le contentieux administratif, le droit constitutionnel, le droit administratif général et les droits fondamentaux ;

- Monsieur Zérah BRÉMOND, docteur en droit public, enseignant contractuel à l'Université Le Havre Normandie et chercheur en droit public comparé spécialisé dans la théorie de l'État et de la démocratie ;
- Madame Agnès CANAYER, qui nous rejoindra au cours du déroulé de la table ronde, sénateur de la Seine-Maritime, secrétaire de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale, également vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et enfin conseillère municipale de la ville du Havre ;

Encore une fois, je vous remercie de votre présence à toutes et tous qui, sans aucun doute, enrichira cette table ronde sur l'avenir de l'intercommunalité en France ; j'espère en tout cas qu'elle permettra de soulever certains questionnements, et bien évidemment d'y répondre.

Ce sujet, d'ailleurs, a été choisi puisque cohérent vis-à-vis de notre formation, certes, mais surtout d'actualité. D'actualité depuis déjà plusieurs décennies, une actualité qu'elle ne quitte pas.

Récemment encore, le 6 octobre 2022 précisément, Sébastien Martin, président d'Intercommunalités de France, déclarait "*nous demandons la reconnaissance des intercommunalités en collectivités territoriales*". C'est cette intervention qui a, en quelque sorte, inspiré cette table ronde. Sébastien Martin a continué en avançant les arguments qu'une telle reconnaissance comportait un double avantage : le premier étant l'application du principe de libre administration à ces intercommunalités, le second étant de ne pas pouvoir toucher au périmètre géographique de ces mêmes intercommunalités.

Évidemment, cette position, cette aspiration, n'est pas unanime. Même si un sondage IFOP réalisé fin 2022 pour Intercommunalité de France indiquait que 85 % des Françaises et des Français estiment que le principe de l'intercommunalité est une bonne chose, ces 85 % ne plaident pas forcément pour une reconnaissance en tant que collectivité territoriale à part entière.

À vrai dire le sujet traîne en longueur, la réflexion perdure, les défenseurs et les opposants à cette reconnaissance s'écharpent ; le statu quo, lui, demeure au bénéfice des indécis.

Mais pendant ce temps ces intercommunalités se développent, c'est indéniable ; leurs compétences se renforcent, mais les critiques également : question de démocratie, de nouvelles compétences, d'égalité des territoires, de moyens humains et économiques,

Parce que oui, il n'est pas seulement question de la reconnaissance en tant que collectivité territoriale, tant d'autres pistes peuvent et doivent être explorées.

Quel avenir pour les intercommunalités en France ?

Sont-elles vouées à devenir des collectivités ? Ou prendre un tout autre chemin ? Vont-elles continuer de se développer ? Ou au contraire, allons-nous revenir en arrière ?

C'est tout l'intérêt de cette table ronde qui, si elle ne fera probablement pas sortir de solution miracle, aura le mérite de nous placer au cœur même du débat, en tant que futurs professionnels, mais surtout en tant que citoyennes et citoyens. Il est certain qu'elle permettra

de répondre à certaines interrogations, d'en créer d'autres, d'amener des pistes de réflexion. En tout cas, elle alimentera notre curiosité.

Enfin, pour clôturer ces propos introductifs, je me permets de rappeler le déroulé de nos échanges. Alors, suite à ces propos introductifs, chaque intervenant dispose d'une vingtaine de minutes pour se présenter, présenter son propos, son point de vue. Vous laissant le temps, cher public, de réfléchir à des questions, à des arguments sur ce qui a été dit. Ensuite, il y aura un temps d'un peu plus d'une heure durant lequel vous pourrez poser vos questions, exprimer, peut-être vos désaccords, exprimer vos points de vue : ce à quoi pourront répondre nos invités.

Puis, nous clôturons cette table ronde aux alentours de 17h30, par un pot organisé par le LexFEIM.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de m'écouter, de prendre le temps de venir aussi, c'est probablement la meilleure des récompenses que l'on peut avoir. Je crois savoir, d'ailleurs, que d'autres se joindront à nous aux alentours de 16h.

Je laisse la parole à Pierre CHABAL, directeur du laboratoire LexFeim.

Pierre Chabal

Directeur du LexFEIM

Chères étudiantes, chers étudiants, chers collègues. Je ferai quatre points brefs, pour ne pas encombrer vos débats.

Premièrement, il est loin le temps où les étudiants apprenaient que l'organisation administrative de la France est « faite de » communes - voire de cantons -, de départements et de régions. Ces dernières, les régions, ajoutées à l'échelon par excellence des départements, dont le chef-lieu est situé à « une journée de cheval », on l'enseignait encore comme point de départ, quand j'étais à votre place.

Deuxièmement, il est loin, de même, le temps où le nouveau thème était non plus le nombre de régions à créer, mais le manque de moyens des petites communes. Les petites communes n'avaient pas suffisamment de moyens, notamment techniques, pour acheter des véhicules, pour financer des services publics. Il n'y avait que deux solutions : le regroupement institutionnel, ou le regroupement fonctionnel. D'abord le regroupement institutionnel, qui a à peu près échoué : la réduction du nombre de communes. D'ailleurs, au plan européen, les comparaisons sont utiles. Ce que l'on appelle commune chez nous le mot existe aussi dans d'autres pays avec un sens différent. Deuxièmement, le regroupement fonctionnel : l'intercommunalité, qui a eu les faveurs du législateur.

Troisièmement, l'adage connu selon lequel les Français sont « attachés à leur commune ». Cela veut dire, peut-être, que politiquement, donc électoralement, il est impossible de passer de 36 000 communes à quelques milliers à peine. Pourtant, et c'est la thèse que je lance, il le faudra, pour au moins trois raisons :

- les moyens manquent et manqueront encore, mais surtout les décisions à prendre dépassent les cadres communaux ;
- les différences partisans se réduisent face aux enjeux devenus existentiels que sont les enjeux des grandes pollutions, au rang desquelles figurent les questions climatiques ;

- les démocraties de chacun, où chacun s'exprime, fait entendre sa voix, voire dicte ses injonctions au politique. Il y a une thèse très connue de Hirschman autour du triptyque "Voice, loyalty or exit" : soit on s'exprime et manifeste son désaccord ("voice"), soit on prend sur soi et on accepte ce que les décideurs ont en tête de faire ("loyalty"), ou bien on sort², au sens de l'émigration, l'exil ("exit"). Donc la démocratie a une incidence directe sur le jeu intercommunal.

Cette table ronde illustre parfaitement cette situation que j'évoque dans les trois autres points. Elle est un dialogue entre d'une part des décideurs, avec un maire et une sénatrice, deuxièmement des acteurs responsables sur le terrain, avec un directeur général des services (DGS) et des enseignants responsables de ce qu'ils enseignent, et troisièmement des citoyens, futurs maires, parlementaires, futurs professionnels.

Bons travaux à tout le monde.

2. Présentation et expression d'opinion des intervenants

Paul MARTINEZ

Directeur général des services de Caux Seine Agglo

Je serai moins bref, vous m'avez donné 20 minutes et je les utiliserai à fond. Je m'appelle Paul MARTINEZ, je suis DGS de Caux-Seine Agglo. J'y suis depuis 6 ans. Auparavant, j'ai fait ma carrière de fonctionnaire territorial en Île-de-France, je suis même devenu maire ! Ça a été assez important pour moi, cela m'ayant permis d'avoir une vision assez différente puisque quand on est technicien et quand on est élu ce n'est pas tout à fait la même chose. Pour autant, j'y suis resté 15 ans, et j'ai quitté mes fonctions en décembre dernier puisque la vie devenait relativement compliquée entre les Yvelines et la Seine-Maritime. J'ai été aussi président de l'agglomération de Mantes-en-Yvelines de 2014 à 2016, après « l'excellente trouvaille » de la loi NOTRe et MAPTAM qui, en Île-de-France a eu des conséquences assez importantes dans la mesure où cette agglomération s'est fusionnée avec d'autres EPCI pour accoucher d'un monstre ingérable appelé Grand Paris Seine-et-Oise. Durant ces deux années on a fait beaucoup, et je pourrais vous en parler.

Parler de l'intercommunalité c'est compliqué et en même temps assez simple. C'est avant tout l'idée que l'union fait la force. Je ne ferais pas un cours magistral, mais d'abord c'était les SIVU, les SIVOM, qui se sont développés notamment durant le XXème siècle, pour s'organiser. Cela a abouti aux années 90 et 2000 : on passe de la séquence volontariat, à celle de l'incitation (la loi Chevènement), et l'obligation. Incitation par des carottes financières et organisationnelles aux EPCI et à sanctuariser définitivement les EPCI à fiscalité propre, qui sont des intercos que l'on veut plus autonomes. De ce fait, il y a un développement assez conséquent de ces intercommunalités durant les années 2000 ; pour autant certaines zones sur la carte nationale n'étaient pas constituées. Tout ça a été parachevé en 2014/2015 avec les lois NOTRe et MAPTAM qui ont contraint toutes les communes à rejoindre un EPCI. Ce contexte

² On peut aussi « sortir » par le recours à la radicalité et « l'entrée » dans la contestation (jusqu'à l'anarchisme) ou la violence (jusqu'à la criminalité).

permet d'expliquer les débats qui la traversent actuellement, des débats légitimes, mais parfois exagérés, et c'est ma thèse, pas toujours justifiés.

Ces débats sont de plusieurs ordres. D'abord il faut considérer que l'intercommunalité est déjà une collectivité à part entière. Elle ne l'est pas dans les statuts, mais elle vote des taux, il y a désormais une élection même si elle est discrète au travers du fléchage des élections municipales. L'intercommunalité, par ailleurs, est aujourd'hui l'acteur territorial le plus dynamique, effaçant même, quelque part, la commune. On a effectivement beaucoup d'atouts de collectivités territoriales, mais c'est un peu une collectivité Canada Dry : ça a le goût d'une collectivité, mais ce n'est pas une collectivité. Quand vous travaillez dans une intercommunalité, vous travaillez dans une collectivité territoriale qui n'en est pas une, mais qui en a les atouts.

Il y a un débat sur sa légitimité démocratique. J'ai parlé du fléchage, mais pour certains ça n'est pas assez. Il y a un déficit démocratique, mais également un déficit d'image puisque l'intercommunalité, bien qu'elle gère des sujets très importants, n'est pas toujours perçue par les habitants. Si vous demandez aux habitants d'un territoire quel est le président de l'interco, sauf si c'est une personnalité politique connue, la plupart du temps les gens ne savent pas trop. Alors cela se sait un peu plus dans les métropoles. Mais un manque de légitimité demeure, et c'est aussi une collectivité en quête de reconnaissance dans la mesure où le législateur n'a toujours pas qualifié les EPCI à fiscalité propre de collectivité, pour la simple et bonne raison que, pour lui, la collectivité de base reste la commune. Dans l'absolu, j'aurais tendance à lui donner raison, si on considère que le socle dans une intercommunalité reste la commune, c'est-à-dire un projet entre communes. Les faire devenir des collectivités à part entière pourrait les vider de leur substance initiale basée sur un projet.

Est-ce qu'on est encore dans l'intercommunalité si l'intercommunalité devient une collectivité ? C'est mon interrogation, je n'en ai pas la réponse. Je suis très attaché à cette dimension projet et partenariale, car cela fait de l'interco le lieu de débat intéressant qui n'est pas forcément traversé par les mêmes clivages politiques qu'une commune. Certes le clivage politique peut parfois se faire ressentir, mais on parle de projet de territoire, et cela est traité avec une certaine forme de réalisme mettant de côté le discours politique.

L'autre débat qui traverse les intercommunalités, depuis la loi NOTRe et MAPTAM, c'est la question des interco XXL, c'est-à-dire sur des territoires immenses, des établissements hypertrophiés manquant de proximité avec le citoyen-usager, des services très lointains. Quel est le niveau idéal pour les intercos ? Le niveau initial pour un projet était le bassin de vie, là ces intercos XXL ont dépassé le bassin de vie. Vous avez aussi le clivage géographique entre urbains et ruraux : certaines intercommunalités rurales ne fusionnent pas avec des intercommunalités urbaines, car elles ont peur, elles ont l'impression de disparaître dans un grand tout, elles ont l'impression - parfois à tort je pense et c'est mon point de vue - que c'est compliqué pour la ruralité de survivre dans une intercommunalité à dominante urbaine. Le rôle de l'interco c'est de tenir compte de ces tensions entre centre et périphérie, et d'aller de l'avant.

Vous avez un autre clivage sur le rôle des conseillers municipaux. Vous le savez, les conseillers communautaires sont élus sur fléchage, mais on est censé travailler avec les communes. On a souvent un déficit d'information au sein des communes sur les projets communautaires, parfois parce que le maire ne fait pas le boulot en étant le seul représentant au

sein de l'interco, il fait de la rétention : par exemple à Caux-Seine Agglo, on souhaitait envoyer directement les documents vers les conseillers municipaux par leur boîte mail, on a eu une fin de non-recevoir des maires qui nous ont dit de passer par la mairie, donc par un filtre communal. On sent bien qu'il y a un sujet, ce qui fait que souvent l'intercommunalité a mauvaise presse au sein des communes et des conseils municipaux.

Enfin, le dernier débat qui traverse l'interco c'est celui des territoires riches contre les territoires pauvres. Alors ça c'est un vrai sujet ! Qu'est-ce que l'on appelle "*riche*" et qu'est-ce que l'on appelle "*pauvre*" ? Pour cela, il y a des ratios pondus par Bercy, comme le revenu par habitant, les charges de centralité. Cela amène au développement du phénomène de péréquation consistant au fait que les plus riches aident les plus pauvres.

Moi je voudrais insister sur l'avenir de l'intercommunalité : malgré tous ces débats, c'est un avenir que je crois serein dans la mesure où, en l'espace de 10 ans, l'interco est devenue l'interlocuteur majeur des décideurs économiques et politiques du pays. Le fait d'avoir créé des structures qui ont la particularité de porter l'ingénierie des projets de territoires les a finalement dotés de techniciens experts du développement économique, de l'aménagement et de la planification. Donc l'État, le plus souvent, s'adresse aux intercos. Il s'adresse aux intercos au point même de s'adresser à elles sur des compétences qu'elles n'ont pas : par exemple les CAF traitaient directement avec les communes pour les problématiques de financement de la petite enfance ; or, après le Covid, l'interlocuteur a changé vers l'interco qui n'a pas cette compétence. On est devenu la plateforme de discussion entre l'État et les communes, voire le filtre. Il est plus pratique pour les services de l'État de traiter avec un interlocuteur pour 50 communes, il y a peut-être aussi un intérêt financier puisqu'en donnant une enveloppe globale on se retrouve souvent avec quelque chose de moins important qu'avec 50 enveloppes.

L'autre interlocuteur des intercos est la région. La loi NOTRe a fait de la région l'interlocuteur majeur de l'interco et vice-versa. La région débat le schéma directeur sur tous les sujets, et les intercos sont le bras armé de la région pour mettre en place ces schémas sur le territoire, et plus du tout les communes. Là encore, l'intercommunalité a de beaux jours devant elle sur ces sujets-là.

Alors, est-ce la fin des communes ? Je ne pense pas, sauf effectivement à ce que l'on s'achemine institutionnellement et juridiquement vers un autre modèle, mais tant que l'on est dans l'intercommunalité, c'est-à-dire une structure exclusivement composée de communes, créée par les communes, alors les communes seront toujours le socle de cette intercommunalité. Par contre, effectivement, j'ai vu comment les missions d'un maire ont évolué avec, en 2008, le maire qui a tous les leviers, et le maire d'il y a 3-4 ans qui court après l'argent, qui n'a plus de leviers, il faut être présent dans tous les secteurs pour développer les projets, et c'est compliqué. Désormais, la fonction de maire est collégiale, en plus il doit être pédagogue pour expliquer tout cela à ses habitants. Il y a eu un changement de paradigme, que les habitants n'ont pas intégré.

Juste un petit sujet sur l'avenir de l'intercommunalité. Il y a aussi ce que l'on appelle la "*coopération intercommunautaire*" à travers un outil qui s'appelle le pôle métropolitain, qui est encore balbutiant, mais participe du dynamisme de l'intercommunalité ; je vais prendre le cas du Havre où nous sommes 10 EPCI à travailler autour du pôle métropolitain de l'Estuaire pour des projets de mobilité, de tourisme.

Je ne me fais donc pas de soucis sur cette intercommunalité. Le fait de rétro pédaler me paraît compliqué politiquement, techniquement et alors financièrement j'espère être à la retraite si ce choix est fait.

Maxime CHARITÉ

Maître de conférences en droit public

Les présentations sont quelque peu superflues à mon sujet. Je suis jeune enseignant-chercheur, non spécialiste de droit des collectivités territoriales à proprement parler, mais de contentieux constitutionnel et administratif. Vous souhaitez que l'on expose notre point de vue par rapport à nos compétences. Du côté constitutionnel, les collectivités territoriales ont un ancrage au titre XII. Ce n'est pas le cas des intercommunalités ; les groupements de communes sont tout de même mentionnés à l'article 72 au titre de l'expérimentation et du « chef de filât ». Il y a aussi, dans la jurisprudence constitutionnelle, des éléments en matière de fiscalité locale et d'action des intercommunalités sur ce point, mais cela aurait été assez peu intéressant de les traiter ici.

Je formulerai plusieurs libres propos sur ce thème. Je vous parlerai de l'avenir de l'intercommunalité en France à proprement parler dans un premier temps. Ensuite, j'aborderai la question du mille-feuille territorial, bien connue des étudiants en droit des collectivités.

Sur l'avenir de l'intercommunalité à fiscalité propre, je souscris aux propos précédents. Je suis plutôt serein : c'est un avenir radieux. En faire une collectivité territoriale ? Je souscris également à ce que disait Monsieur Martinez : c'est déjà une collectivité de fait. Aller jusqu'à en faire une collectivité de droit ? Je suis un peu plus sceptique : juridiquement, pourquoi pas, mais politiquement, sur le court et le moyen terme, cela me semble compliqué.

On peut aussi s'interroger sur l'avenir des quatre formes d'intercommunalités à fiscalité propre que nous connaissons aujourd'hui : les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Est-ce qu'on pourrait aller à terme vers un modèle unique ? Le modèle unique me paraît assez difficilement envisageable parce que les communautés de communes sont adaptées à un milieu rural, les communautés urbaines à un milieu urbain, et peut-être que les communautés d'agglomération constituent une forme intermédiaire toujours pertinente. L'uniformisation me semble donc très compliquée politiquement, et juridiquement peu adaptée.

On pourrait s'orienter vers un modèle dual avec une forme adaptée à l'intercommunalité rurale et une forme adaptée à l'intercommunalité urbaine. Il y a des arguments en ce sens, et les textes, comme le CGCT, imposent, pour la création des métropoles, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, la continuité du territoire, d'un seul tenant et sans enclave. On pourrait trouver là un élément qui justifierait une future unification de ces formes d'intercommunalité adaptées au monde urbain vers une métropole « 2.0 » dont on pourrait assouplir les seuils par exemple.

Je suis plutôt favorable à une troisième option. Je pense que, tôt ou tard, les modèles de la communauté urbaine et de la métropole fusionneront. Après tout, le fait que le seuil pour créer une métropole aujourd'hui soit inférieur à celui pour créer une communauté urbaine hier ne signifie-t-il pas que les communautés urbaines d'aujourd'hui sont les métropoles de demain ? Un certain nombre d'entre elles, notamment celle du Havre, s'appellent d'ailleurs déjà

« Métropole »... Pour les communautés d'agglomération, cela me paraît plus complexe. Je trouve qu'elles ont encore leur pertinence.

De là à en faire des collectivités territoriales au sens juridique ? Comme je le disais, cela me paraît assez compliqué. Il n'y aurait pas forcément besoin de modifier la Constitution : l'article 72 permet au législateur de créer lui-même une collectivité. On pourrait tout de même imaginer une révision de la Constitution ajoutant à l'article 72 les intercommunalités à fiscalité propre en tant que collectivités territoriales de la République. Mais cela est déjà assez difficile de réviser la Constitution, même pour des sujets considérés importants par la société à un moment donné et je ne suis pas sûr que ce soit la problématique du moment.

On ne peut pas penser à la question de l'avenir de l'intercommunalité sans penser la question du mille-feuille territorial. Je ne pense pas que la région soit directement menacée par le phénomène intercommunal. Je ne suis pas un très grand « fan » de la nouvelle cartographie des régions ; le nouveau découpage n'est pas toujours pertinent. Toutefois, la région ne me semble pas menacée.

En revanche, je ne peux pas en dire autant du département. Il avait son sens historiquement, mais je ne crois pas qu'il soit toujours pertinent aujourd'hui. Je ne dis pas qu'il exerce des compétences inutiles et, de toute manière, supprimer un échelon ne veut pas dire supprimer une compétence ! Une proposition avait été faite par Jean-Pierre Chevènement, il y a une vingtaine d'années, consistant à faire une France en 60 départements intermédiaires entre les actuels départements et les anciennes régions : des départements qui correspondraient plutôt aux provinces de l'Ancien Régime et dont le découpage était plus en accord avec les réalités historiques. J'y suis globalement très favorable.

Je terminerai sur ce point, nous avons abordé tout à l'heure la métropole de Lyon, qui n'est pas une métropole au sens juridique, mais une collectivité à statut particulier, et qui a cette originalité d'exercer à la fois les compétences du département et de la métropole. Je pose la question : est-ce que la métropole de Lyon ne pourrait pas constituer une partie de l'avenir de l'intercommunalité en France ?

Zérah BRÉMOND

Docteur en droit public

Tout d'abord, je tiens à remercier l'association du Master au travers de son président, monsieur Cazier, pour cette très belle initiative qui ravi, le chargé du cours de coopération intercommunale que je suis. Si mes recherches m'ont conduit à m'intéresser à beaucoup de choses, je suis d'abord un constitutionnaliste ayant développé un intérêt particulier pour le fédéralisme. On retrouve dans l'intercommunalité ce phénomène puisque c'est une structure fédérative autour d'un projet commun au territoire. Et puis également, l'intercommunalité représente un peu cet adage : *“seul nous allons plus vite, ensemble nous allons plus loin”*. L'enquête de l'IFOP sur le rapport des Français à l'intercommunalité confirme cet adage : 85 % des Français ont une bonne image de l'intercommunalité, et cette bonne image se retrouve à l'égard de sa propre intercommunalité. Plusieurs questionnements restent cependant en suspens.

Sur le plan institutionnel, on peut remarquer une assez grande fluctuation dans la réglementation, avec notamment 5 grandes lois dans les 15 dernières années : RCT, MAPTAM,

NOTRe, Engagement et proximité et récemment 3DS. Cette dernière relance le débat avec d'un côté le fait de faire de l'intercommunalité une structure uniforme, et de l'autre la demande de spécificité incarnée par l'idée d'intercommunalité à la carte promue par l'idéal de différenciation portée par la loi.

On peut s'interroger également sur le positionnement institutionnel de l'intercommunalité par rapport aux autres entités publiques. Plusieurs réflexions :

D'abord par rapport aux communes membres : est-ce que l'intercommunalité est censée être un complément ? Ou, à l'inverse, une entité concurrente ? Selon l'engagement des uns et des autres on pourrait avoir un regard différent. Il est vrai qu'il y a certaines intercommunalités où cela se passe bien, et d'autres où c'est la guerre avec une forte opposition entre la périphérie et la ville-centre. L'intercommunalité grenobloise en est en cela un vif exemple et ce, malgré un alignement politique à gauche entre la majorité municipale et la majorité intercommunale. Par rapport à cela, je trouve intéressant l'expérience de l'intercommunalité Terre d'émeraude communauté dans le Jura résultant de la fusion de 4 EPCI de taille à peu près comparable : le résultat est intéressant, car il n'y a pas une ville centre qui domine les autres. Nous sommes bien ici dans un cas de fusion et non d'absorption.

L'autre question c'est le rapport à l'État qui est central, comme l'a souligné précédemment monsieur Martinez. De fait, on peut se demander si l'intercommunalité est un outil des communes pour développer des projets ? Ou est-ce à l'inverse une entité chargée de faire l'interface avec l'État ? Il ne faut pas oublier que si les communes ont un rôle déterminant dans le fonctionnement de l'intercommunalité, celles-ci sont avant tout créées par l'État et parfois, de manière contrainte et forcée.

On peut ensuite s'interroger, comme l'a fait monsieur Charité, sur le rapport au département et à la région. C'est vrai que la taille grandissante des intercommunalités peut laisser penser qu'elles vont remplacer à terme les départements. C'était d'ailleurs l'ambition originelle de la loi RCT de 2010. Alors, aujourd'hui, la taille d'un EPCI ne peut pas couvrir la taille d'un département. Mais il pourrait y avoir des réflexions à venir !

Enfin, se pose la question du rapport à l'Union européenne, qui a tendance à être oublié, mais est pourtant intéressant, notamment sur le fait que l'intercommunalité apparaît comme une administration déléguée, car c'est à elle qu'incombe d'organiser l'attribution de certains fonds structurels européens, notamment le FEADER. Je me suis intéressé à ce titre à la représentation des intercommunalités françaises au comité des régions : à première vue on aurait pu penser qu'il n'y en avait pas étant donné que ce comité comprend avant tout des représentants des collectivités territoriales, mais il s'avère qu'il y a un président d'une intercommunalité qui est membre du comité des régions, en l'occurrence celui de Nîmes métropole. Donc il y a cette possibilité de reconnaissance européenne.

Reste enfin la question de la démocratisation des intercommunalités. Est-ce que l'intercommunalité est une instance démocratique dans laquelle les citoyens se sentent représentés et associés à l'élaboration des décisions ?

Le constat est que si les citoyens ont une bonne image de l'intercommunalité, leur connaissance des institutions est moindre puisque 43 % des sondés seulement, dans le sondage IFOP précité, connaissent le nom du président de leur EPCI. Certes, le mode d'élection a été

adapté pour permettre aux électeurs d'avoir un rôle dans la désignation des élus, mais cela reste, comme l'a dit monsieur Martinez, une élection discrète par le fléchage appliqué à des élections municipales dans lesquelles les enjeux intercommunaux pèsent peu. On pourrait se poser la question si à l'avenir, il pourrait y avoir des campagnes municipales centralisées sur les enjeux communautaires avec en vue non pas l'élection du maire de la commune, mais du président de l'intercommunalité ? Une telle modalité ferait ainsi écho à ce qui se passe à Paris, Lyon et Marseille.

En complément de l'élection des organes délibérants, la démocratie intercommunale paraît également devoir être incarnée par les conseils de développement où peuvent se développer des mécanismes de participation. S'agissant d'organes consultatifs sur le modèle du CESE, ces conseils ont le mérite de permettre aux citoyens d'être associés ou au moins de s'exprimer sur la politique intercommunale. Le problème est que c'est totalement tributaire du volontarisme des élus communautaires, certaines intercommunalités, comme Grenoble, ayant pu investir pleinement ces conseils avec la mise en place par exemple de budgets participatifs et de cliniques juridiques, là où d'autres les délaissent totalement.

Voilà, pour ces quelques éléments de réflexion, dont j'espère que nous aurons l'occasion de rediscuter par la suite.

Agnès CANAYER

Sénateur de la Seine-Maritime

Je suis sénateur de la Seine-Maritime depuis 2014. Je suis conseillère municipale, après avoir été adjointe, et membre de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole. Au Sénat, je travaille beaucoup sur les questions de justice et je suis membre de la commission des lois du Sénat où nous rendons des rapports sur des sujets qui sont en lien avec la table ronde d'aujourd'hui puisque nous avons réfléchi notamment à la question de l'intercommunalité à l'égard des grandes métropoles. On travaille sur les dernières lois territoriales, comme la loi 3DS. Et surtout, le Sénat est une instance où on légifère, mais également où on fait beaucoup de contrôle de l'application des normes et des politiques publiques, nous permettant d'avoir un regard sur la mise en œuvre des politiques.

Quel avenir pour l'intercommunalité ? Moi je vous dirais qu'au Sénat on en a une idée assez claire, et on défend, au moins au niveau de la majorité sénatoriale, que l'intercommunalité est une structure au service de la commune, base de la démocratie et de l'organisation territoriale. C'est le maire qui a la proximité, qui règle les problèmes quotidiens. Nous avons intérêt aujourd'hui à renforcer ceux qui ont le lien le plus fort avec les Français, donc les élus locaux. Ces intercommunalités, nous le pensons, servent à faire ensemble ce que l'on ne peut pas faire seuls. C'est-à-dire de mettre en place des compétences communes pour mieux agir, mais toujours dans l'intérêt de la commune : c'est dans cette logique que s'est développée la CU Le Havre Seine Métropole, autour d'un projet de territoire, et pas le projet de telle ou telle majorité politique, ou de telle ou telle idéologie. Si on regarde le fonctionnement de la CU dans son assemblée et son organe exécutif, il y a une représentation de toutes les communes, de tous les territoires, par rapport à leur poids, quelles que soient les appartenances politiques. Ce qui compte c'est l'appartenance à un territoire, cela justifie la légitimité des uns et des autres. Donc l'intercommunalité est au service de la commune.

Nous défendons par ailleurs l'idée de renforcement des communes, notamment par le procédé des communes nouvelles, qui sont des regroupements de communes, permettant un gain de poids et de moyens. Ce qui compte aussi dans la commune, c'est la question de l'identité : les gens se réfèrent par l'appartenance à une commune, voire d'un quartier. Les communes nouvelles permettent de répondre à cela.

Nous sommes assez opposés aux EPCI contraints. On a vu avec le redécoupage issu de la loi NOTRe la mise en place d'intercommunalités XXL, qui n'ont pas forcément de cohérence géographique, et poussant les communes à se tirailler entre elles. Nous sommes également contre les compétences transférées obligatoirement et de manière uniforme, comme la compétence eau et assainissement qui doit, en 2026, être transférée aux intercos : la difficulté, pour beaucoup de communes et de syndicats, étant que le découpage des intercos ne correspond pas aux bassins versants ni aux cycles de l'eau. Donc on va transférer la compétence à un découpage administratif qui ne correspond pas à la réalité du terrain. Cela explique aussi pourquoi nous sommes plutôt favorables à la différenciation.

3. Échanges avec le public

Paul-Antoine AÏT-MEDDOUR : Est-ce que vous ne trouvez pas que depuis plusieurs années, notamment depuis le début de l'Acte III (de la décentralisation) avec la fusion des régions et la création des métropoles, la décentralisation va plutôt vers un mouvement de recentralisation ? Allant à l'inverse des objectifs défendus pour la promotion de la décentralisation.

Agnès CANAYER : Je ne suis pas certaine d'être la plus objective sur le sujet, mais je suis convaincue qu'il y a une recentralisation latente, forte, depuis quelques années des politiques. On voit aujourd'hui que l'État est absent des territoires, que les préfetures ont été vidées de leur contenu, que les préfetures sont là pour descendre les politiques publiques, pour contrôler, et jamais accompagner les élus dans leur projet : cela rend de plus en plus difficile pour les élus la mise en œuvre de leurs projets, notamment pour les plus petites communes. Donc il y a déjà une forme de recentralisation. Il y a aussi une recentralisation par les finances : les collectivités ont perdu la taxe d'habitation, au profit d'une compensation notamment par plus de dotation, équivalent à une perte d'autonomie donc à une recentralisation.

Zérah BRÉMOND : La France reste fondamentalement un État unitaire. On peut d'ailleurs s'interroger sur la réalité de la décentralisation au regard des différentes réformes qui sont venues modifier l'organisation, les compétences et le financement des collectivités territoriales. L'État reste donc fortement présent et la liberté octroyée aux collectivités est une liberté surveillée.

Maxime CHARITÉ : Il y a aussi l'expression, parfois utilisée à tort, de « *déconcentration* » pour dénoncer ce phénomène de recentralisation. Je trouve qu'il y a une distinction à faire entre le discours et la réalité dans certains territoires, notamment ruraux.

Paul MARTINEZ : Il faut mettre ça en perspective de ce qu'est devenu l'État. Je pense que l'État recentralise par la force des choses, parce qu'aujourd'hui il faut des interlocuteurs pour l'État. Aujourd'hui on est sur un État prescripteur depuis 10 ans, alors qu'il était stratège auparavant avec toute une dimension de planification. Le temps est plutôt à la gestion, d'où la multiplication des appels à projets, des appels à manifestation d'intérêt. La volonté de recentraliser c'est d'avoir en face de soi des interlocuteurs présentant une certaine ingénierie,

capable de répondre à ces AAP, et c'est une aubaine pour les intercos. On reste dans un État jacobin, et c'est un girondin qui vous le dit : c'est compliqué d'être localiste en France.

Thibaud GUZMAN : L'obligation d'appartenir à un EPCI, comment a-t-elle été justifiée au regard du principe d'autonomie des collectivités territoriales ?

Zérah BRÉMOND : L'obligation d'appartenir à un EPCI a fait son chemin car il a fallu achever la carte intercommunale, selon les mots employés dans la loi RCT de 2010. Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs jugé conforme à la Constitution de la possibilité offerte aux préfets par cette loi d'intégrer des communes de force dans des EPCI, sous réserve de quelques critiques sur le fait, notamment, de ne pas consulter les conseils municipaux. Mais il ne s'agit là que d'une obligation de consultation, une commune ne pouvant refuser son intégration à un EPCI qu'en proposant une alternative. La libre administration est certes une liberté que la Constitution garantit aux collectivités, mais elle n'empêche pas l'État d'édicter des obligations aux communes.

Agnès CANAYER : La liberté est laissée de décider quelle interco rejoindre, en respect du principe de continuité. Ce n'était pas le cas pour les régions dont on a forcé le redécoupage.

Paul MARTINEZ : Dans la réalité il y a une certaine liberté, il y avait des débats lors des CDCI (commission départementale de coopération intercommunale) organisées sous couvert des préfets : il y a donc eu des débats, des engueulades, car telle ou telle commune ne voulaient pas aller dans tel EPCI. Sur le fond de la libre administration, celle-ci est contrôlée.

Maxime CHARITÉ : Je souscris à tout ce qui a été dit. En revanche, j'ai une question : Madame le Sénateur, vous parliez de la carte imposée aux régions, j'aimerais avoir votre sentiment sur ce point ?

Agnès CANAYER : Sur la carte des régions, je pense qu'en Normandie il n'y a pas de sujet, mais sur d'autres territoires il n'y a pas d'unité. Par exemple l'Occitanie ou le Grand Est c'est épouvantable, voyez pour les réunions. C'est un découpage technocratique, car en France on a une vision assez technocratique des choses avec des décisions centralisées. Vous avez des sachants qui n'ont jamais mis les pieds sur le terrain et décident que cela va être comme ça. C'est contre cela que l'on se bat aussi au Sénat, contre la vision technocratique des territoires.

D'autant que ce qui compte, c'est l'*affectio societatis*. Déjà on ne l'a pas forcément avec les intercommunalités, mais les régions c'est encore autre chose. Autant, en Normandie on l'a, pas autant qu'en Bretagne, mais cela va venir.

Zérah BRÉMOND : Ce sentiment d'appartenance est un vrai sujet. Ce qui est intéressant c'est que l'attachement des citoyens aux intercommunalités grandit, comme le souligne le sondage IFOP. Tout n'est donc pas perdu. Dans le temps long, on peut imaginer que ce sentiment d'appartenance aux intercommunalités augmente.

Agnès CANAYER : Cela passerait peut-être par des élections au suffrage direct !

Paul MARTINEZ : Sur le côté appartenance, c'est compliqué, même dans la durée, de considérer l'intercommunalité, qui reste un territoire assez virtuel, et d'y mettre de l'*affectio societatis*, car c'est quand même sacrément administratif. Tout cela serait possible si elles se

développaient dans un bassin de vie, mais le problème est qu'en France, ces bassins de vie sont très localisés et que les intercos vont souvent au-delà.

Thibaud GUZMAN : En regardant les projets révolutionnaires, il y avait un projet de Sieyès, Condorcet, Touret, qui voulaient réorganiser la France autour de 6500 municipalités, une telle refondation pourrait être possible aujourd'hui ?

Zérah BRÉMOND : Un tel projet paraît utopique.

Agnès CANAYER : Cela ne passera jamais le Sénat, puisqu'il sera le premier saisi : toutes les questions sur les collectivités territoriales passent d'abord au Sénat.

Maxime CHARITÉ : Afin d'apporter un élément quantitatif, pour les EPCI à fiscalité propre, on en compte aujourd'hui 1254, nombre en réduction depuis plusieurs années. Les communautés de communes diminuent, les communautés d'agglomération ont augmenté et se sont stabilisées à 227. Sur le nombre de communes, nous sommes passés d'environ 38 000, dans les années 1960, à 34 945 aujourd'hui. Je me suis amusé, ce matin, à regarder les 358 unités urbaines : l'unité urbaine, c'est une notion géographique utilisée par l'INSEE qui se fonde sur la continuité du bâti. Si l'on prend les 358 unités urbaines de plus de 15 000 habitants en France, elles ne regroupent qu'environ 3800 communes, donc il y a un plafond de verre. Admettons que l'on fasse de chacune de ces unités urbaines une commune, cela n'aboutirait à réduire le nombre de communes que d'environ 3500.

Paul Martinez : Le projet est révolutionnaire effectivement, ce n'est pas encore le cas aujourd'hui même si le climat se tend. Je pense que l'on se retrouvera avec moins de communes du fait du procédé des communes nouvelles. La baisse du nombre de communes se fera, je pense, petit à petit.

Isoline AUTRAN : Est-ce que par rapport à ça, des intercommunalités parfois plus petites - qui ne comprennent pas de villes - ne seraient-elles pas intéressantes ? Plus intéressante sur l'affectio societatis des habitants et sur la proximité avec ceux-ci. Je viens de Savoie, on a des villages qui se retrouvent dans des intercommunalités avec une grande ville entourées d'une trentaine de petits villages, la grande ville est d'un côté du lac, et les villages de l'autre. On passe sur un ramassage d'ordures avec des gros camions qui ne passent pas dans les villages et donc il n'y a plus de ramassage d'ordures, nous obligeant à sortir les poubelles du village dans des bacs à l'extérieur : c'est une grande messe du service public, avec des habitants délaissés qui pensent que la commune ne sert à rien, que l'intercommunalité ne sert à rien, alors que émotionnellement il y aurait pu avoir des intercommunalités avec du sens.

Paul MARTINEZ : On est dans la complexité, les effets de la loi NOTRe notamment. Ça a été contraint. Est-ce qu'avec du recul une petite comcom pourrait assumer à elle seule un service public comme le ramassage des déchets compte tenu de ses moyens si elle n'a pas de ressources fiscales. C'est la fiscalité professionnelle qui finance les intercos, or dans les territoires ruraux cette manne est plutôt réduite. Est-ce que l'on pourrait revenir en arrière ? Cela serait compliqué de rétropédaler.

La collecte des déchets est un vrai sujet dans les ruralités.

Zérah BRÉMOND : Pour ce problème-là c'est le sens de l'intercommunalité à la carte.

Paul-Antoine AÏT-MEDDOUR : Est-ce qu'on ne peut pas considérer que les intercommunalités sont les tueurs des communes, et en même temps leur sauveur ? Et ont, en quelque sorte, sauvé le Sénat ? Car si le nombre de communes avait drastiquement diminué, la plupart des grands électeurs du Sénat auraient disparu, provoquant un changement d'orientation politique du Sénat.

Agnès CANAYER : Sur le fait que l'interco ait pu sauver ou tuer les communes, il faut aborder la place des élus dans l'intercommunalité. On est dans un système démocratique indirect, avec le fléchage. Malheureusement, certains maires se désintéressent de la question intercommunale : cela prend trop de temps, trop de réunions,... Or c'est une erreur stratégique, car pour défendre l'intérêt de sa commune il faut être présent.

Sur le Sénat, la réduction du nombre de communes ne jouera pas forcément sur le nombre de grands électeurs parce que le nombre de grands électeurs est proportionnel à la taille de la commune : donc si les communes sont plus grosses, il y aura seulement plus de grands électeurs par communes.

Paul MARTINEZ : Les intercommunalités sont une sorte de Sénat territorial, avec une élection indirecte. Je dirais simplement que vouloir préserver la commune pour la commune, ça n'a pas d'intérêt à première vue. Vouloir préserver les communes parce c'est un périmètre historique, culturel, où il y a de la fête et pour être vecteur de projet là ça a un intérêt. Un ancien sénateur parlait de tous ces maires qui s'intéressent à la fin des communes, mais qui ne siègent pas aux intercos en les appelant le "*syndicat des écharpes tricolores*". La commune doit continuer à être la base de l'intercommunalité.

Jean-Sébastien DEHORS : Sur le lien entre intercos et départements, quelle place reste-t-il aux départements face à des intercos qui sont de plus en plus grandes ?

Zérah BRÉMOND : L'exemple typique c'est Lyon, on a créé une espèce de monstre juridique. Est-ce un gain ? Est-ce une interco qui remplace le département ? Ou l'inverse ? C'est une manière de voir les choses au final. Les élections sont par circonscription. J'ai le sentiment que la tendance est plutôt de recréer des relais locaux dans la métropole de Lyon pour pouvoir donner de l'importance aux territoires. Donc en fin de compte le remplacement des départements n'est pas prêt d'arriver.

Agnès CANAYER : La métropole de Lyon est très atypique, en revanche je pense qu'il faut aborder le sujet du découpage : rien ne correspond entre les cantons, les intercos, les circonscriptions législatives, les ressorts des tribunaux... On a un vrai sujet de découpage et de mise en conformité des découpages. On pourrait imaginer à terme, si les intercos sont stabilisées, que ce soit le cadre d'élection des conseillers départementaux.

Maxime CHARITÉ : Je ne suis pas « fan » du département en tant que collectivité d'avenir. Il faut parler de la coopération intercommunautaire qui menace davantage le département, même si ce sont davantage des intercommunalités de projet plutôt que d'intégration. Oui, le département n'est pas menacé politiquement, il a repris des couleurs, mais s'il doit disparaître, il ne le pourra pas tant que l'on aura des régions découpées de cette manière. Cette disparition dépend de la montée en puissance des intercommunalités, mais également du développement des compétences des régions.

Paul MARTINEZ : On connaît les compétences des départements, elles peuvent totalement faire l'objet d'une répartition sur d'autres collectivités à partir du moment où les services organisant ces compétences se retrouvent sous l'égide d'autres collectivités : techniquement ce serait faisable, aujourd'hui ce serait compliqué. Les régions pourraient récupérer les services de sécurité, les intercos pourraient récupérer le social. Techniquement c'est faisable, mais il faut que cela suive politiquement.

C. 9-10 mars 2023 – Colloque « Ordre et Désordre de la Biodiversité dans la société Internationale » à Libreville (Gabon)

Les 9 et 10 mars 2023 a eu lieu à Libreville, au Gabon, le colloque intitulé « Ordre et Désordre de la Biodiversité dans la société Internationale ». Le LexFEIM fut étroitement associé à son organisation, assurant notamment la logistique visant à sa retransmission en distanciel via zoom.

Son directeur, Pierre Chabal, a pu ainsi dire quelques mots en ouverture de ce colloque. Plusieurs membres du laboratoire ont pu, par ailleurs, délivrer une communication :

- Harold Gaba et Fidelia Maria Sonia Quenum, qui est sa doctorante, se sont exprimés sur « Le principe pollueur payeur : slogan politique ou réalité environnementale ? »
- Gourmo Lo devait s'exprimer depuis la Mauritanie sur les « Responsabilités et partage des charges dans la gestion de la biodiversité : le cas de la société internationale »

D. Cycle consacré au « Droit à l'autodétermination des peuples autochtones : perspectives et pratiques 100 ans après Deskaheh »

Zérah Brémond & Leslie Cloud

Durant l'année 2023, le LexFEIM est partenaire d'un cycle de 5 webinaires sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, organisés à l'occasion du centenaire de la venue à Genève du chef Iroquois Deskaheh. Celui-ci souhaitait alors faire admettre son peuple comme membre de la Société des Nations. Il reçut pourtant une fin de non-recevoir, mais amorça un mouvement international de sensibilisation à la cause des peuples autochtones.

Les deux premiers webinaires du cycle ont eu lieu durant ce premier semestre 2023. Le premier, organisé le 28 mars 2023 a permis de revenir sur les sources historiques du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, alors incarné au plus haut niveau par la conclusion de traités (1). Le deuxième webinaire, organisé le 1^{er} juin 2023, a porté sur les liens entre droit à l'autodétermination et droits fondamentaux, permettant ainsi d'interroger les sources juridiques de ce droit (2).

1. 28 mars 2023 – Droit à l'autodétermination et relations entre Nations

Transcription du résumé du 1^{er} webinaire diffusé sur [le site de la Chaire Normandie pour la Paix sur lequel figure également la vidéo de cet événement.](#)

Le 28 mars 2023 s'est tenu, de 16h30 à 20h, le premier webinaire du cycle consacré au droit à l'autodétermination des peuples autochtones – Perspectives et pratiques 100 ans après Deskaheh.

Le cycle a été inauguré par les mots de présentation des différents partenaires au projet et des organisateurs afin d'en exposer la finalité :

- Pierre Chabal, directeur du LexFEIM, a annoncé les objectifs généraux du cycle : commémoration d'un fait historique (la venue du chef Deskaheh à la Société des Nations en 1923) et réflexion sur les implications du droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Il a également annoncé les 5 webinaires prévus durant l'année 2023 : les deux premiers visant à établir les sources du droit à l'autodétermination (dans

- le statut de nation autochtone et dans les droits fondamentaux), les trois suivants portant sur le contenu de ce droit (interne, externe et en lien avec les enjeux environnementaux).
- Emilie Gaillard, responsable scientifique de la Chaire d'excellence CNRS Normandie pour la Paix, Droit(s) des générations futures, paix et environnement, a souligné les liens entre l'ambition de la Chaire visant à décoloniser la pensée juridique, les projets réalisés dans le cadre de la ligne peuples autochtones dirigée par Leslie Cloud (Université d'été, dialogues intergénérationnels, diplomatie scientifique auprès des Nations Unies) et la finalité de ce cycle qui entend appréhender le droit à l'autodétermination au-delà des cadres occidentaux.
 - Niki Siampakou, représentante de l'Institut francophone pour la justice et la démocratie (IFJD), a salué le déroulement de ce projet qui s'inscrit dans le prolongement des autres activités de l'IFJD en matière de droit des peuples autochtones (Université d'été en 2019, numéro spécial de l'annuaire de justice transitionnelle, projet en République centrafricaine et processus exploratoire pour la mise en œuvre d'une commission vérité sur les homes indiens en Guyane).
 - Leslie Cloud, co-organisatrice du cycle, a rappelé les difficultés rencontrées par les peuples autochtones pour la reconnaissance, en droit international, de leur droit à l'autodétermination. Elle a notamment souligné le caractère choquant de la fin de non-recevoir adressée successivement au chef iroquois Deskaheh en 1923 et au chef maori Ratana en 1925 pour qu'ils soient entendus par la Société des Nations en tant que représentants de leurs nations. Aussi, à l'occasion du cycle de commémoration de la venue de Deskaheh à la Société des Nations, cette série de webinaires permettra la mise en place d'un espace d'échanges entre autochtones et non autochtones sur ce droit.
 - Zérah Brémond, co-organisateur du cycle, a exposé les attentes liées à ce projet : d'une part, permettre de revenir sur le contenu en théorie et en pratique du droit à l'autodétermination des peuples autochtones qui ne saurait se résumer à la seule question de l'indépendance ; d'autre part, initier une collaboration durable entre les différents intervenants de grande qualité qui ont accepté d'y participer. Il a évoqué l'idée de la création d'un réseau de juristes français spécialisés dans le droit des peuples autochtones.

Suite à ces propos introductifs, la conférence d'ouverture du cycle de **Mme Isabelle Schulte-Tenckhoff** a permis de rendre un premier hommage à Deskaheh avec une riche présentation sur le « **Périple de Deskaheh** ». Cette conférence fera l'objet d'une publication écrite dans l'ouvrage à paraître à l'issue du cycle.

S'en est suivie une présentation de **Leslie Cloud** sur « **Les traités conclus avec les Mapuche et les Rapanui : des relations internationales ?** »

À titre préalable, elle a souligné le fait qu'avec l'Argentine, le Chili est l'un des seuls États d'Amérique latine à avoir recouru à de tels accords. Le constat initial est qu'à l'origine, ces traités ont été conclus sous la colonie, puis par l'État chilien, dans une logique de relation de nation à nation, avant de renoncer au XXe et XXIe siècle à de tels instruments (en reprenant une réflexion de Mme Schulte-Tenckhoff, elle évoque ainsi un processus « d'internalisation » des relations entre les nations autochtones et l'État chilien).

Sa présentation s'est donc déclinée en deux temps :

- Une première partie dans laquelle elle revient sur les traités conclus avec les Mapuche-Reche et les Rapanui comprenant :
 - o D'une part, les « *parlamentos-koyangtvn* » (Parlements-traités) conclus entre les Mapuche et la Couronne d'Espagne, afin d'établir une paix relative entre nations. Par conséquent, ces accords reconnaissent la souveraineté d'un territoire mapuche qui subsista encore au moment de l'indépendance (en l'occurrence au sud du fleuve bio-bio). Un parlamento general fut ainsi notamment célébré en 1825 avec l'État chilien en reconnaissant la souveraineté des Mapuche sur leur territoire.
 - o D'autre part, l'Accord de volontés conclu en 1888 avec des représentants Rapanui dont la finalité était, du point de vue de l'État chilien, d'acter la cession de souveraineté au Chili, ce qui ne correspond cependant pas à la perspective rapanui. Une controverse subsiste ainsi quant aux différentes traductions du traité en langue Rapanui – tahitien. A cet égard, la tradition orale rapanui parle ainsi d'un geste symbolique du roi Atamu Tekena qui aurait ramassé de la terre avec de l'herbe, mettant la terre dans sa poche et remettant seulement l'herbe aux représentants chiliens.
- Une seconde partie analyse la dynamique du phénomène d'internalisation des relations entre autochtones et État chilien :
 - o Prenant d'abord la forme de lois conduisant à la violation des traités historiques. Il en va ainsi des normes constitutionnelles qui nient l'existence des territoires autochtones. Les lois du 2 décembre 1852 et du 4 juillet 1866 sont venues acter le projet d'intégration du territoire mapuche au sein de l'État chilien, en violation du *Parlamento General* de Tapihue. Il en fut de même à l'égard de l'Accord de Volontés méconnu par l'octroi de concessions sur l'île de Pâques (intégration notamment en 1933 de l'ensemble du territoire rapanui dans le domaine public chilien).
 - o Elle a ensuite souligné l'échec récurrent des stratégies visant à faire valoir les traités devant les juridictions chiliennes. Les Mapuche, sur le conseil de l'avocat José Lincoqueo Huenuman, avaient pu ainsi contester l'application des lois de 1852 et 1866 sur leur territoire, du fait de leur contradiction avec les orientations posées par les *parlamentos*. Une telle stratégie a néanmoins été rejetée par les juridictions chiliennes en ce que faire droit à cette demande conduirait à couper le Chili en deux. La requête des Rapanui visant à faire valoir l'Accord de Volontés fut également rejetée au motif que l'État chilien détiendrait un titre sur l'île du fait de son statut d'occupant et non en vertu de cet accord. Après épuisement des recours internes, une requête visant à obtenir justice et réparation pour l'ensemble des violations des droits de l'homme subies par les Rapanui depuis la signature de l'Accord de Volontés a été présentée en 2015 devant la commission interaméricaine des droits de l'homme. Elle est actuellement en instance suite à son admissibilité en 2021.

Elle a conclu sa présentation en s'interrogeant sur les perspectives offertes par les traités passés hier pour les autochtones d'aujourd'hui notamment en soutien à la reconnaissance et au respect de leur droit à l'autodétermination. Sont notamment mobilisés les apports du droit international et interaméricain des peuples autochtones ainsi que ceux de l'étude Martinez des Nations Unies

sur les traités. Dans ce contexte, elle s'interroge sur le crédit à accorder à la déclaration de l'actuel président chilien G. Boric visant à « *recupérer et actualiser le traité de Volontés* » avec les Rapanui. Se pose au final la question des mécanismes pouvant être envisagés pour résoudre les différends sur la mise en œuvre des traités.

À l'issue de cette présentation, des discussions s'en sont suivies avec plusieurs participants avant de céder la place à l'intervention de **Ghislain Otis sur « les traités autochtones : perspective juspluraliste autochtone »**.

Selon Ghislain Otis, l'approche proposée des traités se veut *sui generis* en ce qu'elle n'est ni fondée sur une approche de droit international, ni fondée sur une approche de droit interne. Il a cependant rappelé qu'à l'origine, les premiers traités apparaissaient clairement comme étant des traités entre Nations tandis que ceux conclus au XIX^e siècle avec les « sujets indiens », répondaient à une logique de droit interne.

L'approche pluraliste admet le fait que l'ordre juridique autochtone possède sa propre « endo-validité » qui ne dépend ni de la reconnaissance internationale, ni de l'ordre étatique. Le traité constitue par conséquent un procédé autochtone à part entière, par lequel les opérateurs autochtones prennent en charge la coexistence de leur ordre avec des ordres exogènes (étatique ou international). La conséquence de ce phénomène d'articulation impliquerait nécessairement une interprétation bi-juridique des traités, à la fois à la lumière des concepts étatiques et des concepts autochtones.

Ghislain Otis a en outre observé que certaines matières doivent en revanche demeurer hors traités compte tenu de leur caractère fondamental et consubstantiel à l'existence même de l'ordre juridique autochtone. L'exemple de l'accord définitif Nisga'a est ainsi mentionné comme visant spécifiquement des sujets devant demeurer hors traité. La conséquence en est que de telles matières n'ont pas à être mobilisées devant les organes relevant de l'ordre juridique étatique. Cela traduit une logique d'évitement de l'État.

Dès lors, les matières pouvant relever des traités seraient celles qui seraient à même de nécessiter un recours à l'externalisation afin de bénéficier d'une protection par les instruments de l'ordre étatique. Il en va notamment ainsi des questions liées aux terres et aux ressources : l'ordre étatique apparaît ainsi comme un levier permettant d'assurer une certaine effectivité à ces dispositions.

En conclusion, Ghislain Otis a souligné que le pluralisme juridique peut dérouter en ce qu'il conduit à faire coexister plusieurs vérités juridiques sur une même situation : la qualification autochtone, la qualification étatique et la qualification internationale. Le traité permet donc aux opérateurs autochtones de pacifier les rapports entre les différents protagonistes de la pluralité juridique.

Une nouvelle riche phase de discussions a précédé la dernière présentation du webinaire, réalisée par **François Féral sur « Les traités à conclure avec les Kanak : des relations fondatrices ? »**.

Il est, en premier lieu, revenu sur la notion de « traité » dans le contexte spécifique de la colonisation française qui s'avère être largement circonscrite aux relations entre États tout en remarquant que des « traités de protectorat » ont cependant pu être conclus dans le Pacifique,

en Polynésie et à Wallis et Futuna notamment. A cet égard, il a en outre souligné que ces traités furent souvent conclus dans le cadre de rapports de force, sans être véritablement respectés. Ces traités ne seraient ainsi selon lui que de faux accords visant à conduire à la colonisation unilatérale des territoires visés.

Il a ensuite expliqué qu'en Nouvelle-Calédonie, il n'y a pas eu de telles tentatives, la prise de possession ayant été totalement unilatérale et la plupart des terres kanak ayant été spoliées. Des traces de traités pourraient toutefois être décelées dans les accords de Matignon et de Nouméa et ce, malgré le fait que la Nouvelle-Calédonie a été une colonie de peuplement faisant coexister plusieurs groupes de population. Le préambule de l'Accord de Nouméa fait en effet référence à la nécessaire restitution au peuple kanak de son identité confisquée impliquant la reconnaissance de sa souveraineté. Celle-ci apparaît ainsi « préalable » à l'établissement d'une souveraineté partagée.

Selon François Féral, si, l'ordre juridique kanak semble se résumer aujourd'hui à la coutume, les Kanak conservent toutefois la possibilité d'apporter du contenu à leur ordre juridique sans que cela ne nécessite l'intervention de l'ordre étatique. Cela est particulièrement marqué dans les îles Loyautés où toutes les terres sont coutumières.

En conclusion, Il a observé que dans la colonisation française la notion même de traité est connotée négativement tout en soulignant que la permanence d'un ordre juridique kanak laisse penser qu'il pourrait y avoir un processus permettant à l'ordre juridique autochtone de se maintenir.

Cette dernière présentation a clôturé le webinaire après de nouveaux riches échanges entre le public et les participants.

2. 1^{er} juin 2023 – Droit à l'autodétermination et droits fondamentaux

Transcription du résumé du 2^{ème} webinaire [diffusé sur le site de la Chaire Normandie pour la Paix sur lequel figure également la vidéo de cet événement.](#)

Le 1^{er} juin 2023 s'est tenu de 16h20 à 20h, le deuxième webinaire du cycle consacré au droit à l'autodétermination des peuples autochtones – Perspectives et pratiques 100 ans après Deskaheh.

Celui-ci a été introduit par les deux porteurs du projet :

- **Leslie Cloud** a tout d'abord rappelé la finalité du cycle et la nécessité de rendre hommage à l'histoire de Deskaheh. Alors qu'il se rendit en 1923 à Genève devant la Société des Nations pour y faire reconnaître son peuple comme nation souveraine à égalité avec les autres États, les portes restèrent closes, ce qui constitua une véritable trahison du droit international à l'égard des peuples autochtones. Isabelle Schulte-Tenckhoff était revenue, à l'occasion du 1^{er} webinaire, sur cet épisode malheureux. Dans le prolongement de cette conférence introductive, trois interventions, dont la vidéo et le résumé sont disponibles sur [le site de la Chaire Normandie pour la paix](#), ont été réalisées dans ce premier webinaire sur les liens entre droit à l'autodétermination et relations entre Nations à l'aune des traités conclus avec les peuples autochtones. Elle a ensuite rappelé que les revendications portées par Deskaheh sont encore celles de nombreux autochtones, comme le lui a exprimé récemment un grand leader ayмара,

Tomas Condori. Elle a ensuite partagé plusieurs informations liées à l'actualité du droit à l'autodétermination et des commémorations de la venue de Deskaheh à Genève il y a cent ans:

- [les événements organisés cette année par la ville de Genève,](#)
 - [la rediffusion de la présentation qu'avait fait le leader Mohawk Kenneth Deer à l'occasion de l'université d'été organisée par la Chaire Normandie pour la Paix en septembre 2022,](#)
 - l'existence [d'un Centre sur la Grande Loi de la Paix](#) qui constitue la Constitution historique de la Confédération Haudenosaunee,
 - l'organisation récente de mobilisations mapuche au Chili devant la Moneda et auprès de différentes ambassades afin de notifier leurs revendications relatives à [l'application des traités historiques, notamment celui de Taphue, qui suppose la survivance d'une souveraineté mapuche.](#) Cela fait écho avec une réflexion plus générale sur ce que pourrait signifier la notion de souveraineté autochtone aujourd'hui.
- **Zérah Brémond** a ensuite présenté la finalité de ce 2^{ème} webinaire qui est d'appréhender la manière dont les peuples autochtones peuvent se saisir des instruments internationaux et régionaux de droits humains afin de faire valoir leur droit à l'autodétermination. Il a également annoncé la tenue de trois autres webinaires en fin d'année 2023 sur le droit à l'autodétermination dans l'État, le droit à l'autodétermination hors de l'État et sur les relations entre droit à l'autodétermination et environnement. Il a terminé son intervention en rappelant que le webinaire est enregistré, mais qu'il est évidemment possible pour toute personne prenant la parole de demander à ce que soit suspendu l'enregistrement. L'idée générale est alors de favoriser les échanges et de permettre la rencontre entre les personnes s'intéressant aux questions autochtones.

Suite à ces propos introductifs, **une première intervention réalisée par Luc Leriche, a été consacrée à « La reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones en droit international : un processus ambivalent ? ».**

Celui-ci est d'abord revenu sur la notion d'ambivalence, concept défini par le professeur américain Nathaniel Berman. Rapporté à la question du droit à l'autodétermination, il s'agit donc de faire valoir le double discours potentiel du droit international public en la matière, en particulier depuis les revendications formulées par Deskaheh à la Société des Nations en 1923.

Le rejet de la requête de Deskaheh traduit bien l'une des premières ambivalences du droit international de l'époque à l'égard des peuples autochtones en ce que, si d'un côté, les peuples autochtones sont apparus comme des nations indépendantes habilitées à conclure des traités, ils demeuraient également perçus comme des entités n'étant pas en mesure de s'autodéterminer. De sorte qu'au début du XX^{ème} siècle les peuples autochtones étaient perçus comme des stricts sujets de droit interne. Cet état de fait n'a alors pas été expressément remis en cause en 1945 par la Charte des Nations Unies puis par la résolution 1514 de l'Assemblée générale, les peuples autochtones étant les grands oubliés du processus de décolonisation. De même, l'adoption en 1957 de la Convention 107 de l'OIT sur les droits des populations autochtones et tribales maintint cet état de fait, celle-ci visant seulement à « homogénéiser » les populations des États parties selon un processus d'assimilation des collectivités autochtones.

Les choses ont pu commencer à évoluer à partir des années 1970 avec notamment l'étude menée par le rapporteur spécial José Martínez Cobo qui reprend les revendications autochtones à la reconnaissance et au respect de leur droit à l'autodétermination. Les réticences des États demeuraient cependant quant à l'autodétermination, l'adoption en 1989 de la Convention 169 de l'OIT sur les droits des peuples autochtones et tribaux s'étant faite sans que n'y soit intégrée formellement de référence au droit à l'autodétermination et avec notamment la précaution que le concept de peuple utilisé par la Convention n'ait pas le sens qui lui est attribué en droit international.

Les débats autour de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) ont finalement abouti à la consécration du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, axé sur sa dimension interne, comme le laisse apparaître une lecture croisée des articles 3, 4 et 46 du texte. On peut néanmoins se demander si cette Déclaration met réellement un terme à l'ambivalence. Sur le plan des droits fondamentaux et en particulier de la reconnaissance expresse du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, la Déclaration est une avancée indéniable. Mais une approche plus critique envisage la Déclaration comme un élément de perpétuation de l'ambivalence, la légitimité et la souveraineté de l'État sur les territoires autochtones étant préservées. Par conséquent, selon cette approche, il appartient à l'État de définir la portée et les limites des droits garantis par la Déclaration. Selon certains auteurs autochtones, il conviendrait que les peuples autochtones puissent s'autodéterminer en dehors du cadre étatique colonial sans nécessairement aboutir à la dislocation des États déjà en place.

Des propositions ont pu être faites en ce sens, à l'image du rapport Matike Mai dans lequel les Maori suggèrent une transformation constitutionnelle de la souveraineté en Nouvelle-Zélande de manière à leur conférer sur le plan interne un pouvoir décisionnel équivalent à celui des institutions étatiques en place. Cela permettrait la mise en place d'un « centre autochtone », selon le terme employé par la professeure australienne Irène Watson, c'est-à-dire un centre sans interférence de l'État. Ce « schéma décolonial » a alors pu être développé à l'occasion d'un [cycle de conférences organisé en 2022 à l'université d'Auckland](#).

À l'issue de l'intervention, plusieurs échanges ont pu avoir lieu avec les autres intervenants et le public, notamment sur le statut international des peuples autochtones et les perspectives envisagées pour une redéfinition de la souveraineté à l'aune du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et de leurs propres juridictions. Les débats ont également porté sur des aspects terminologiques, notamment sur l'opportunité d'une « révolution linguistique », selon la formule de Philippe Karpe.

La parole fut ensuite donnée à **Karine Rinaldi, pour une intervention sur « Les manifestations du droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la jurisprudence des organes de traités des Nations Unies ».**

Elle rappela d'abord la référence faite au droit à l'autodétermination dans l'article 1^{er} des deux pactes de 1966. Pour l'heure, seul le comité des droits de l'homme (CCPR), chargé de veiller à l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a pu développer une jurisprudence relative à ce droit. Le constat est cependant fait du caractère non justiciable de l'article 1^{er} du pacte.

Cela ressort incidemment de la communication *A.D. c. Canada* réalisée en 1984. Le comité avait développé une position ambiguë dans cette affaire, dans la mesure où il rejeta la demande pour irrecevabilité : le requérant, un leader micmac fut considéré comme non habilité à représenter sa communauté. Elle souligna alors le caractère ambigu de cette solution, la cause d'irrecevabilité pouvant apparaître comme un moyen d'éviter la question de fond, en l'occurrence la justiciabilité de l'article 1^{er} du pacte relatif au droit à l'autodétermination. L'affaire *Lubicon Lake Band c. Canada* résolue par le CCPR en 1990 confirma la non justiciabilité de cet article, mais admit néanmoins son applicabilité indirecte en lien avec des atteintes portées aux articles de la 3^{ème} partie du Pacte.

Les différentes dimensions du droit à l'autodétermination pourraient toutefois conduire à permettre son opposabilité indirecte du fait des droits garantis par d'autres conventions internationales de droit humain. Par conséquent, des jurisprudences intéressantes ont pu être délivrées non seulement par le CCPR, mais aussi par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CIDAW).

Il en va d'abord ainsi de la dimension territoriale du droit à l'autodétermination, plusieurs affaires ayant permis de protéger plusieurs attributs du droit des peuples autochtones au territoire :

- l'affaire *Francis Hopu c. France* (CCPR) résolue en 1997 à propos de la construction d'un hôtel sur un cimetière ancestral ;
- l'affaire *Poma Poma c. Pérou* (CCPR) résolue en 2009 à propos d'un projet de dérivation d'un fleuve préjudicant fortement une communauté autochtone aymara, le Comité ayant conclu à une violation de l'article 27 (droit à la vie culturelle) du fait de l'absence de consentement préalable libre et éclairé du peuple concerné ;
- l'affaire *Lars-Anders Agren c. Suède* (CERD) résolue en 2020 confirmant la jurisprudence antérieure et confortant le droit à la propriété autochtone en lui conférant une dimension culturelle ;
- l'affaire *Campo Agua'e c. Paraguay* (CCPR) résolue en 2021 dans laquelle était en cause le développement d'activités nuisibles à l'environnement dont dépendaient les communautés autochtones requérantes (violation des articles 17 et 27 du Pacte).

Par ailleurs, la préservation du droit à l'autodétermination peut comprendre le droit à l'auto-identification tel que cela ressort de la décision *Jeremy Eugene Matson c. Canada* (CIDAW) résolue en 2022. Le requérant se plaignait d'avoir perdu sa qualité d'autochtone du fait des conditions de transmission fixées par le droit canadien qui excluait la transmissibilité du statut pour les femmes se mariant à un non autochtone. Le CIDAW a alors demandé au Canada de modifier sa législation afin de respecter le principe d'auto-identification.

Le droit à l'autodétermination paraît également pouvoir être garanti du fait du droit à la participation politique sans ingérence. Cela ressort notamment de trois affaires impliquant la Finlande où la législation tendait à permettre à des non Sâmes de participer à la décision du Parlement sâme.

Elle évoqua enfin la problématique de la potentielle substitution des agents du registre civil par des autorités traditionnelles autochtones incarnée par l'affaire *Yaku Perez Guartambel c.*

Equateur résolue par le CERD en 2022. Était en cause le refus de l'État équatorien de reconnaître un mariage conclu selon les seules règles traditionnelles autochtones. Le comité a fait droit à la demande des requérants, estimant que la reconnaissance du mariage traditionnel se justifiait par le pluralisme légal en vigueur en Équateur. Il estime également que cela résulte du « *droit des peuples autochtones à l'autonomie et à l'auto gouvernement* ».

Les échanges initiés à l'issue de l'intervention ont pu porter notamment sur les références pouvant être mobilisées par les comités onusiens (Philippe Karpe a fait part sur ce point de la parution du [dernier numéro du CIERA sur l'interprétation de la DNUDPA](#)) ainsi que sur la question de la représentation avec l'exemple notable des peuples en situation d'isolement volontaire. Il fut également mentionné par M. Gervais Nzoa l'apport des autres instances onusiennes spécialisées dans les questions autochtones. Les perspectives de ces jurisprudences dans le contexte de l'outre-mer français sont questionnées dans l'espace de discussion en ligne, notamment en Nouvelle-Calédonie où la coutume se limite à la sphère civile.

Après une courte pause, la parole fut donnée à **Aurélie Laurent, pour une intervention sur « Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans les systèmes de protection régionale des droits de l'homme : un droit indirect ? ».**

Elle a débuté son intervention en soulignant la grande effectivité juridique que peuvent avoir les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme, en l'occurrence les systèmes européens, américains et africains des droits de l'homme. À première vue, rien ne semble concerner les peuples autochtones dans les conventions. De surcroît se pose la question de savoir si le droit à l'autodétermination est un droit humain.

Elle a ensuite souligné la difficulté pour définir ce qu'est l'autodétermination qui, sur le plan individuel, pourrait s'incarner simplement dans le mot liberté, et sur le plan collectif, faire écho à des concepts plus politiques tels que l'autonomie ou la souveraineté. L'autodétermination peut également être définie par ses composantes : politique, économique, sociale, culturelle, voire juridique.

Par conséquent, le droit à l'autodétermination peut être dans un premier temps qualifié de **Droit fondamental régional controversé.**

Cela ressort tout d'abord du fait qu'il s'agit d'un droit difficilement reconnu.

Dans le système interaméricain, il n'est aujourd'hui pas mentionné en dépit d'un souhait originel de la Colombie en ce sens. Elle souligne toutefois l'apport de la Déclaration américaine des droits des peuples autochtones adoptée en 2016 qui reconnaît effectivement le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. La Cour a pu quant à elle faire référence à l'article 1^{er} des PIDCP et PIDESC à fins d'interprétation de l'article 21 de la Convention sur le droit de propriété. [La Commission interaméricaine a également pu rendre un rapport en 2015 dans lequel elle revient sur les composantes du droit à l'autodétermination.](#)

Dans le système africain, on trouve formellement une référence à ce droit dans la Charte, mais en visant plus généralement tous les peuples. La Cour africaine a néanmoins admis que ce droit puisse s'appliquer aux « groupes infra-étatiques », à condition cependant de ne pas remettre en cause la souveraineté territoriale de l'État.

Dans le système européen, les choses sont beaucoup plus limitées, seule une affaire de 1975 dite *X c. Pays-Bas* faisant expressément référence à ce droit. Le requérant se plaignait sur ce fondement des conditions dans lesquels le Suriname est devenu indépendant. La Cour rejeta la requête estimant que le droit à l'autodétermination ne figure pas dans le cadre des droits garantis par la Convention, la requête apparaissant comme « loufoque » du point de vue de la Cour.

Elle évoqua ensuite différentes entraves à la reconnaissance du droit à l'autodétermination dans les systèmes de protection régionale :

- d'abord liés au texte qui peut être plus ou moins disant sur cette question ;
- ensuite du fait que s'agissant d'une justice internationale, elle paraît peu à même d'admettre une revendication fondée sur le droit à l'autodétermination externe alors susceptible de déstabiliser le continent ;
- de manière liée, s'agissant de juridictions spécialisées dans les droits humains, les Cours n'entendent pas aller sur le terrain de l'autodétermination complète/globale dès lors qu'elles entendent avant tout se poser la question de l'imputabilité vis-à-vis de tels ou tel État pour protéger les droits humains ;
- par ailleurs, les conventions constituant des instruments subsidiaires, cela suppose de laisser des marges de manœuvre aux États ce qui paraît a priori faire obstacle à une revendication fondée sur le droit à l'autodétermination ;
- enfin, se pose la question de l'effectivité des décisions.

Le droit à l'autodétermination peut néanmoins constituer un principe clé qui donne une plus-value à la protection des droits fondamentaux. Elle entendit donc démontrer, dans un second temps, que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones serait **un possible paradigme interprétatif des droits fondamentaux régionaux**.

D'un côté, cela ressort des droits substantiels qui peuvent être adaptés à la lumière de l'autodétermination :

- en matière d'identification, d'identité, de droit à la personnalité juridique ;
- en matière de droit foncier autochtone, le droit à l'autodétermination pouvant se traduire par l'octroi de compétences. Est notamment mentionné en ce sens l'apport de l'affaire *Notre terre c. Argentine* tranchée en 2020 par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Elle a toutefois souligné l'ambiguïté de ce type de décision qui conduit à exiger une plus forte intervention de l'État, ce qui ne traduit pas nécessairement une logique de libre détermination ;
- en matière de liberté d'expression avec l'exemple de l'affaire sur les radios autochtones au Guatemala jugée par la CIDH en 2021 dans laquelle la Cour se fonde formellement sur le principe d'autodétermination pour conclure à la violation.

Par comparaison, il n'y a pas grand-chose du côté de la CEDH, même s'il pourrait être envisagé à l'avenir des recours permettant de faire valoir le droit à l'autodétermination secteur par secteur, comme paradigme interprétatif.

Une telle évolution pourrait également être développée à propos des droits procéduraux afin de créer des voies de dialogue juridictionnel, en particulier en matière environnementale. En ce sens, un projet de protocole est aujourd'hui en discussion au sein du Conseil de l'Europe afin de permettre à « tout individu, groupe et peuple » de bénéficier d'un environnement sain et

durable. Des évolutions pourraient être attendues en matière de droit à la consultation préalable à la lumière de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Elle a conclu son intervention en soulignant que de telles victoires peuvent constituer des petits pas permettant d'avancer progressivement vers l'autodétermination.

La discussion a conduit à élargir le débat sur la question du droit à un mode de vie traditionnel dans le cadre de la jurisprudence de la CEDH ainsi que sur l'opportunité de multiplier les recours devant la Cour (notamment par les Kanak, comme le souligne François Féral) pour lui donner l'opportunité de faire évoluer sa jurisprudence et de renforcer la visibilité des peuples autochtones. Il est par ailleurs question de la portée des instruments internationaux de soft law et de leur caractère persuasif dans la jurisprudence des juridictions régionales de protection des droits de l'homme. Gervais Nzoa a souligné dans l'espace de discussion en ligne l'importance de connaître et mobiliser les différents mécanismes de promotion et de protection des droits des peuples autochtones disponibles de l'échelle locale et à l'échelle internationale, conformément à la DNUDPA, aux conclusions de la conférence mondiale, à la jurisprudence des cours régionales, des organes de traités de l'ONU et des recommandations de l'Instance permanente sur les questions autochtones, du mécanisme des experts de l'ONU sur les droits des peuples autochtones ainsi que celles du rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones.

La parole est enfin donnée à **Florian Aumond pour une intervention sur « Le droit à l'autodétermination, fondement du droit des peuples autochtones non contactés à l'isolement volontaire ».**

Il a débuté son intervention en soulignant le caractère relativement tardif de la prise en compte de la question des peuples autochtones non contactés sur le plan international. La forte concentration de ces peuples en Amérique latine a conduit à focaliser essentiellement les textes internationaux de référence, notamment au sein de la commission américaine des droits de l'homme qui a adopté une importante résolution sur ce sujet en 2013. Une évolution terminologique a alors été actée conduisant à privilégier la notion de « peuple en situation d'isolement volontaire » qui suppose un choix de rester en isolement et qui fait écho à une logique d'autodétermination. Ce choix de l'isolement repose fondamentalement dans le principe de non-contact.

Tout d'abord, il a discuté **le caractère problématique de l'indexation du principe de non-contact sur le droit à l'autodétermination.**

Il en est ainsi d'une part à la lumière du principe d'autonomie.

Si d'un côté, les peuples en situation d'isolement volontaire disposent indéniablement d'une autonomie territoriale interne, le fait est que l'État reste, sur le plan international, habilité à faire appliquer son droit sur le territoire concerné à l'égard des personnes tierces qui ne sont pas autochtones. Mais le principe de non-contact fait obstacle à ce que le droit étatique soit effectif sur le territoire des peuples en situation d'isolement volontaire.

L'ambiguïté repose donc dans le fait qu'en dépit du principe de non-contact, il n'y a pas d'interdiction absolue à l'État d'entrer sur le territoire.

Il en va d'autre part au regard du principe de participation.

Si le principe de participation suppose un droit des peuples autochtones à participer à la gouvernance de l'État concerné, il ne peut logiquement être envisagé dans le cas de peuples en situation d'isolement volontaire.

Malgré ces difficultés à indexer **le principe de non-contact sur le droit à l'autodétermination, il paraît néanmoins en constituer une expression nécessaire et spécifique.**

En premier lieu, il a signalé que le droit à l'autodétermination constitue un fondement non exclusif du principe de non-contact.

Ce principe peut en effet se fonder dans le droit « à la survie physique », le contact pouvant susciter des violences directes (à l'égard des peuples ou de ceux qui tentent de les contacter) et indirectes (virus, épidémie, pollution...).

Il peut d'autre part résider dans le droit « à la survie culturelle », le contact pouvant apparaître comme étant potentiellement vecteur d'assimilation forcée contraire à l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

En second lieu, il note cependant que le droit à l'autodétermination demeure un fondement privilégié du principe de non-contact.

Cela ressort tout d'abord du fait que le non-contact est l'expression d'un isolement volontaire. Il y a ainsi un volet positif de l'expression par le peuple de sa volonté de ne pas être contacté qui dépasse le strict enjeu de protection. Aussi, sur la question du droit à la participation, il souligne le fait que ne pas participer constitue un choix qui ne remet pas en cause le droit à participer. À ce titre, il est notable de relever qu'il est toujours possible pour ces peuples de rompre l'isolement.

De manière liée, il relève le fait que le non-contact est l'expression d'un isolement relatif. À ce titre se pose la question des modalités par lesquelles ces peuples peuvent faire valoir leurs droits : en ce sens, il leur est possible d'être en contact avec certains peuples susceptibles de les représenter.

En conclusion, la question des peuples en situation d'isolement volontaire suscite de nombreux débats quant à la consistance du droit à l'autodétermination.

Les discussions qui ont suivi ont porté notamment sur les modalités de recours de ces peuples auprès des juridictions internationales et régionales ainsi que sur les conditions dans lesquelles les États peuvent intervenir sur le territoire des peuples en situation d'isolement volontaire et ce, notamment lorsqu'il doit prendre des mesures positives pour faire respecter leurs droits.

La dernière intervention de **Gourmo Lo sur « Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones » du Sahara Occidental devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples** n'a finalement pu se tenir du fait de l'indisponibilité de l'intervenant. Ce sujet devrait néanmoins faire l'objet d'une communication écrite dans l'ouvrage tiré du cycle, à paraître en 2024.

Le prochain webinaire sur « Droit à l'autodétermination dans l'État » est programmé le jeudi 5 octobre de 16h15 à 20h.

E. 11-12 Mai 2023 – Colloque “Eurasian Legal Systems in a World of Transitions” à Incheon (Corée du Sud)

Pierre Chabal

En clôture d'un cycle de six colloques de juristes du Kazakhstan, de France et de Corée, l'édition 2023 s'est tenue en Corée, à l'université InHa. Successivement, ces colloques ont examiné les limites du régionalisme (2014), les mutations de société et les régimes du droit (2016), les origines juridique et politique des systèmes eurasiens (2017), les défis du changement pour les systèmes juridiques eurasiens (2019), les défis au droit économique international (2021) et donc les systèmes juridiques eurasiens dans un monde en transitions.

Ces cycles de 6 colloques sur 9 ans ont mobilisé à titre principal des collègues de trois pays (et une dizaine d'universités), mais aussi la participation de collègues de Chine et de Russie, puis d'Espagne. Ils constituent une dynamique très régionale originale et porteuse, peut être égalée ailleurs, ayant rassemblé environ 200 textes (une trentaine par volume) publié aux Editions Peter Lang dans la collection « cultures juridiques et politiques ».

La clôture d'un cycle ne signifie nullement la fin d'une dynamique de recherche, mais sa conversion en participation de plusieurs collègues du réseau dans d'autres colloques (droits économiques et droits fondamentaux – LexFEIM mai 2024) et d'autres accueils institutionnels comme le Juriscope de Poitiers.

F. 13-14 Juin 2023 – Colloque « Le Retour de l'Etat : puissance et libertés » à Nouakchott (Mauritanie)

Gourmo Lô

Dans le cadre d'un très ancien partenariat avec l'université de Nouakchott, initié de main de maître par le professeur Gourmo Lô Oud Abdul dès les années 1990 et riche de plusieurs colloques, a lieu en juin 2023 un colloque sur « Le retour de l'Etat : puissance et libertés », résolument conceptuel, qui fait suite au colloque de 2022 sur « Terrorisme et droits fondamentaux ».

Le colloque de 2023, coorganisé par le vice-président de l'Université de Nouakchott, le professeur Mokhtar Fall, et le directeur adjoint du LexFEIM, le professeur Gourmo Lô, rassemble des participants des deux grandes sous-région, l'Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Sénégal, Gabon, Maroc) et l'Europe de l'Ouest (France, Espagne, Italie) et quelques collègues en poste aux Etats-Unis. Ce colloque représente une occasion unique de débattre, en français et en arabe, du renouveau de l'Etat souverain dans un monde pourtant multilatéralisé et teinté de gouvernance mondiale.

Ce sont moins les errements, voire les échecs de cette gouvernance mondiale que sa contextualisation face aux enjeux – aucun Etat seul même « de retour en souveraineté » ne peut prétendre résoudre les crises actuelles aux racines et aux manifestations transnationales. Mais, face aux crises graves, le « retour de l'Etat » est suggéré aussi par un spontané « recours à l'Etat ».

II. Actualité scientifique des membres du laboratoire

A. Janvier 2023 - Déplacements à Davos, Tashkent et Almaty

Pierre Chabal

A la suite de l'accueil au Havre en mai 2022, lors du 8^{ème} colloque Europe-Asie organisé dans le cadre du LexFEIM, d'une délégation venue du Pakistan (parmi des délégations kazakhe, ouzbèke, kirghize, mongole, et de nombreux autres – une demi douzaine – en ligne), celle-ci menée par I. Sehgol, qui participait au Davos de janvier 2023, a invité une délégation havraise (vice-présidence, direction du LexFEIM, Fondation Sofacil) à Davos le 18 janvier. Ce fut l'occasion pour Le Havre, d'être représenté et de participer au petit déjeuner et déjeuner pakistanais dans ce cadre.

Par ailleurs, parmi les accords interuniversitaires conclus récemment par l'université du Havre figurent trois MoU avec l'Ouzbékistan et deux avec le Pakistan. L'accord avec l'université Al-Farabi (KazNU, Almaty) est, lui, ancien. De même, en janvier 2023, la vice-présidence de l'ULHN s'est rendu à Tashkent (encontre avec le TSUE et le Vice-ministre de l'enseignement supérieur) et à Almaty (KazNU). Enfin, en février 2023, Pierre Chabal a assisté à un colloque inaugural du Centre de droit européen, qu'il a cofondé à l'Université Al-Farabi.

B. Année 2023 – Des « droits fondamentaux » aux « droits essentiels »

Maxime Charité

Transcription du résumé de l'intervention réalisée à l'occasion du XIe Congrès français de droit constitutionnel qui s'est tenu à Toulon du 15 au 17 juin 2023. [Texte intégral de la communication disponible sur le site du Congrès.](#)

La décennie 1970 ouvra un moment d'émergence des droits fondamentaux en France³, notamment par rapport aux « libertés publiques » et « droits de l'homme ». Aujourd'hui, ce moment paraît dépassé, au point que l'on pose régulièrement la question : « Y-a-t-il trop de droits fondamentaux ? »⁴. Les crises terroriste, sanitaire et énergétique ainsi que les restrictions qui en découlent ont fait émerger, quant à elles, la distinction de l'« essentiel » et du « non-essentiel », laquelle affecte, notamment, les droits et libertés⁵. La combinaison de ces deux éléments semble justifier de s'interroger, dorénavant, sur la pertinence d'un concept, celui de « droits essentiels », notamment par rapport à celui de « droits fondamentaux », sur lequel, à notre connaissance, la doctrine ne s'est pas questionnée en profondeur.

Le présent projet de communication consiste précisément dans une proposition pour une évolution conceptuelle en ce sens. Cette communication interrogera, en premier lieu, non seulement l'*utilité*, mais également la *possibilité* de la distinction d'un concept de *droits*

³ PICARD É., « L'émergence des droits fondamentaux en France », *AJDA*, 1998, HS, p. 6.

⁴ SAUVÉ J.-M., « Y-a-t-il trop de droits fondamentaux ? » (<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/y-a-t-il-trop-de-droits-fondamentaux>).

⁵ Qu'il soit permis de renvoyer à notre étude : « Les besoins essentiels à la vie : une notion fonctionnelle au cœur de la lutte contre la pandémie du Coronavirus », *RDLF*, 2020, chron. n° 23.

essentiels par rapport à celui de *droits fondamentaux*. En second lieu, la communication questionnera le contenu de ce concept de *droits essentiels*. La démarche consistera, dans un premier temps, à rechercher les *droits essentiels*, ici entendus comme *droits à fondamentalité renforcée*, dans certains systèmes constitutionnels et internationaux de garantie des droits et libertés représentatifs. Nécessairement relatif et contingent, ce premier temps de la démarche sera complété par un second niveau d'analyse, qui consistera, quant à lui, à rechercher les *droits essentiels*, là entendus en tant que *droits indispensables à l'existence*, par rapport aux sujets des droits et libertés, au premier rang desquels la personne humaine.

In fine, cette recherche aboutira à esquisser un concept de *droits essentiels*, à la fois plus restreint et plus large que celui de *droits fondamentaux*, de nature à approfondir la grille d'analyse des garanties juridictionnelles des droits et libertés.

*Afin de poursuivre cette réflexion, un financement a été obtenu par le porteur de projet afin **d'initier un réseau d'unités de recherche spécialisées, comme le LexFÉIM, en droits fondamentaux**. Ce faisant, la réflexion sur la notion de « droit essentiel » pourra être poursuivie afin d'envisager, à l'horizon 2024-2025, une manifestation scientifique.*

C. Année 2022/2023 – Le suivi du processus constituant chilien

Zérah Brémond

Suite aux mouvements sociaux ayant secoué le Chili à l'automne 2019, un processus visant au changement de la Constitution de 1980, adoptée durant la dictature de Augusto Pinochet, a été initié. Celui-ci fut ouvert par le vote du référendum du 25 octobre 2020, à l'issue duquel 78 % des électeurs s'exprimèrent en faveur d'un changement de Constitution en optant majoritairement pour la convocation d'une assemblée constituante ad hoc, chargée de l'établissement de la nouvelle Constitution. Cette assemblée – désignée sous l'intitulé de « Convention constituante » – fut élue en mai 2021 à la représentation proportionnelle, comprenant essentiellement des personnes ne déclarant aucune appartenance à un parti politique. Parmi les 155 conventionnels élus, l'assemblée comprend notamment 17 représentants des 10 peuples autochtones du Chili. La convention a travaillé à l'établissement du projet de Constitution sur une période de 12 mois s'étendant du 4 juillet 2021 au 4 juillet 2022. Elle a abouti à un texte particulièrement progressiste, long de 388 articles auxquels s'ajoutent de nombreuses dispositions transitoires.

Afin d'analyser l'ensemble du processus et le contenu du projet, l'université de Bretagne Sud, à l'initiative de Vincent Boyer, Raphaël Reneau et Robert Carin, a mis en place un groupe de travail interdisciplinaire dans lequel le LexFEIM fut représenté par l'intermédiaire de Zérah Brémond. En dépit du rejet du projet de Constitution par référendum le 4 septembre 2022, le processus se poursuit et le projet demeure pleinement opportun afin d'apprécier d'une part, les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir constituant originaire dans le constitutionnalisme contemporain, et d'autre part, la manière dont la réforme constitutionnelle peut répondre aux attentes d'une société minée par les conflits sociaux. Le Chili apparaît de fait comme un véritable laboratoire constitutionnel.

Ce projet de recherche, encore en cours, s'est décliné de la manière suivante :

- 4 conférences grand public organisées durant l'année 2022/2023 :
 - Le 6 octobre 2022 à Vannes, sur la thématique « Les aspects démocratiques de l'exercice du pouvoir constituant » avec une conférence introductive de la professeure Jordane Arlettaz (Université de Montpellier) sur le renouveau du constitutionnalisme au XXI^e siècle et une table ronde autour de Carolina Cerda Guzman (maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux) et Tiare Aguilera Hey (vice-présidente honoraire de la convention constituante et représentante du peuple Rapa Nui) ;
 - Le 17 novembre 2022 à Lorient sur la thématique « Les contraintes s'exerçant sur le pouvoir constituant » avec la participation de Caroline Chauv (maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Reims), Nilsa Rojas-Hutinel (maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale) et Christopher Corvalán Rivera (professeur à l'Université de Playa Ancha-Chile) ;
 - Le 9 février 2023 à Lorient sur la thématique « L'organisation politique du pays. Régime politique, Territoires, Peuples autochtones » avec des interventions de Carolina Cerda Guzman (maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux), Marie Lemey (professeure de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale), Zérah Brémond (docteur en droit public, membre du LexFEIM) et Stéphanie Queinnec (membre du peuple Rapa Nui) ;
 - Le 23 mars 2023 à Vannes sur la thématique « Les droits et libertés reconnus par le projet de Constitution » avec des interventions de Fernando Villamizar Lamus (directeur de l'école de droit de l'Université Bernardo O'Higgins – Chile), Anna Neyrat (maîtresse de conférences en droit public à SciencesPo Bordeaux) et Fabien Le Bonniec (professeur d'anthropologie à l'Université catholique de Temuco et chercheur associé à l'IRIS).
- 3 sessions du groupe de travail interdisciplinaire :
 - Le 22 novembre 2022 en guise d'installation du groupe :
 - Le 7 février 2023 autour de Leslie Cloud (responsable de la ligne peuples autochtones de la Chaire Normandie pour la Paix) sur la question des droits des peuples autochtones du Chili ;
 - Le 22 mars 2023 autour de Pierre Dardot (auteur du livre « La mémoire du futur » et spécialiste des mouvements sociaux) et Tuhiira Tucki Huke (représentante du peuple Rapa Nui).

Les vidéos relatives aux événements concernés peuvent être communiquées aux membres du laboratoire sur demande auprès de Zérah Brémond (zerah.bremond@gmail.com).

D. Année 2023 – Ouvrage collectif sur *Les méthodes interprétatives des cours dans l'Eurasie*

Remus Titiriga

Innovant résolument avec une tradition tenace du Gredfic/LexFEIM consistant à publier des travaux collectifs issus presque toujours de colloques, il s'agit ici de publier un ouvrage collectif approfondi, mais issu de recherches hors colloque, à travers des chapitres plus longs d'une trentaine de pages sur les techniques d'interprétation par les juges. Prenant comme référence la tradition allemande dès le XIXe siècle et les évolutions jurisprudentielles comparées en Europe et autant que possible aussi en Asie (Kazakhstan), cet ouvrage dirigé par Remus Titiriga, collègue de Corée, docteur en droit de Nancy et Roumain, est un beau projet pour 2024. Il honorera d'ailleurs le nouveau système à l'ULHN d'un budget de laboratoire « par projets », avec également l'ouvrage sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones.

Le LexFEIM souhaite que de très nombreux ouvrages collectifs de cette sorte, fruits de recherches détachées des calendriers toujours serrés des colloques, enrichissent son rayonnement international de la recherche.

E. 7 septembre 2023 – Bilan des échanges avec l'université Al-Farabi

Kuralay Baizakova

Exposé présenté par Kuralay Baizakova, professeure à l'université nationale Al-Farabi lors du Conseil du LexFEIM du 7 septembre 2023.

Chères et chers collègues, membres du LexFEIM,

Depuis 2006, notre convention inter-universités a permis de nombreux échanges. Au nom de ma Faculté des Relations Internationales et de notre département de droit international, je voudrais remercier le LexFEIM et votre Faculté des Affaires Internationales.

En 2014 et 2019, environ 10 collègues du LexFEIM sont venus à Almaty pour nos colloques communs. Depuis 2006, notamment en 2016 et 2022, environ 10 de mes collègues sont venus à nos colloques au Havre. Nous avons publié 14 colloques depuis 2011, que ce soit en français et en anglais en France, en Belgique, en Roumanie et en Mongolie ; ou en russe au Kazakhstan.

Depuis une quinzaine d'années, trois dynamiques de recherche se sont établies et confirmées. Premièrement, des recherches en droit associant les juristes du Havre, d'Almaty et d'Inha, pour mieux comprendre les évolutions régionales d'Europe de l'Ouest, d'Asie centrale et d'Asie orientale. Deuxièmement, des recherches en relations internationales Europe-Asie et les constructions communes d'après-guerre. Troisièmement, des recherches sur les liens entre Diplomatie et Logistique, associant les dynamiques terrestres et maritimes, surtout depuis 2014 les Nouvelles Routes de la Soie.

Depuis une dizaine d'années, a été créé dans mon université Al-Farabi un Centre de Droit Européen, à la suite de la visite au Kazakhstan du Président François Hollande en 2014, à laquelle a participé le Président de l'Université du Havre Pascal Reghem. Ce Centre de droit européen a vocation à accueillir des juristes français pour des recherches communes. Il a été fondé par le Doyen Aidarbayev et Pierre Chabal.

Au total, je voudrais à nouveau vous remercier, et me réjouir que plusieurs thèses en cours associent des collègues d'Almaty et du Havre dans la supervision des doctorants. Notre collaboration couvre aussi nos participations ensemble à des jurys de thèse et des jurys de HDR.

Nous espérons que notre coopération se poursuivra activement dans différents domaines, y compris la mobilité éducative et les recherches scientifiques communes.