

PAUL BOUCHET, PRESIDENT DE LA CNCDH (1989-1996)

La présidence de Paul BOUCHET marque une période particulièrement féconde de consolidation de la CNCDH, non seulement par sa durée, pendant près de 7 années marquées par des périodes de cohabitation politique, mais surtout par la détermination mise en oeuvre par Paul BOUCHET, pour « consacrer » la CNCDH dans le paysage institutionnel français et pour développer un réseau international avec des commissions sœurs, assurant ainsi une double légitimité interne et onusienne.

C'est dans ce cadre juridique en construction que la CNCDH présidée par Paul Bouchet a porté de nombreux thèmes fondamentaux qu'on retrouve au fil de son action de juriste militant, à commencer par la priorité donnée à l'accès aux droits pour tous et l'exigence de justice pour chacun, au nom d'une égale dignité. Un bref entretien accordé à la revue *Droits fondamentaux* résume bien sa philosophie à ce sujet.

I – **LE CONTEXTE POLITIQUE : d'une cohabitation à l'autre**

Un décret du 31 janvier 1989 signé par Michel ROCARD, à la suite de la réélection du président MITTERRAND, rattache la CNCDH au Premier Ministre, et non à un simple secrétaire d'Etat, lui donnant ainsi une pleine compétence sur toutes les questions relatives aux droits de l'homme assorties d'un pouvoir d'auto-saisine. Cette réforme trouve son prolongement avec le choix de Paul BOUCHET par un arrêté d'avril 1989 pour présider une commission élargie - prenant la suite de Jean PIERRE-BLOCH, l'ancien président de la LICRA qui avait été nommé en 1986 par Jacques CHIRAC, à la suite de la démission de Nicole QUESTIAUX - tandis que le secrétaire général, Gérard FELLOUS assurait la continuité de l'institution, sise 35 rue Saint-Dominique.¹ Cette nouvelle commission voit le retour des experts indépendants siégeant au titre de la France dans les instances internationales qui avaient été écartés sans ménagement en 1986.

Paul BOUCHET qui avait été renouvelé à la tête de la CNCDH pour un mandat de 2 ans le 20 mars 1991, sera nommé par un arrêté du 18 mars 1993 pour un mandat porté à 3 ans, en vertu d'une modification du statut de la CNCDH qui souligne son « indépendance » (décret du 9 février 1993).² Au même moment, les élections législatives de mars 1993 entraînent une nouvelle cohabitation, avec Edouard BALLADUR comme Premier ministre, ce qui ne va pas sans créer des problèmes internes au sein de la CNCDH. Ainsi on doit déplorer une série de démissions en cascade qui mettent en cause l'autorité morale de la CNCDH : Yves JOUFFA, le président de la Ligue des droits de l'homme démissionne le 10 mai 1993, suivi par Danièle LOCHAK, du GISTI, le 18 nov. 1993, puis par Danièle MITTERRAND, le 2 fév. 1994 et Ronny BRAUMAN, 8 fév. 1994. Dans le même temps, le gouvernement s'efforce d'affaiblir la CNCDH avec un décret du 18 mai 1994 créant une « Commission consultative de l'action humanitaire » dont la présidence est confié à Jean DENIAU, mais cette commission ne sera jamais fonctionnelle et un décret du 11 septembre 1996 marquera son abrogation, la CNCDH héritant de ses compétences.

L'élection de Jacques CHIRAC à la présidence de la République en mai 1995 marque la fin de la CNCDH de Paul BOUCHET. De manière habile, le nouveau gouvernement nomme Jean KAHN, comme vice-président pour remplacer André BRAUNSCHWEIG, l'ancien président de la chambre criminelle de la Cour de cassation et membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) qui était vice-président de la CNCDH depuis 1991, aux

¹ Dans un bâtiment où les bureaux de la CNCDH voisineront un temps sur le même palier, avec ceux de la CNIS, soigneusement étanches, lorsque Paul BOUCHET devient le président de cette nouvelle AAI le 25 septembre 1991.

² On notera le parfait tuilage des nominations, ce qui n'est plus le cas depuis une quinzaine d'années, avec des périodes de vacuité pouvant durer des mois, menaçant la vie et la survie de l'institution.

côtés de Francine BEST, une agrégée de philosophie qui avait dirigé l'Institut national de recherche pédagogique. Plus brutalement, Alain JUPPE ne permit pas à Paul BOUCHET de prendre la parole lors de la remise du dernier rapport contre le racisme de la CNCDH, le 21 mars 1996 à l'Hôtel Matignon, craignant sans doute une libre expression du président sortant.³ Mais la page était déjà tournée, puisqu'un arrêté du 18 mars 1996 devant paraître dans le JO du 11 avril 1996 consacrait la nomination de Jean KAHN comme président de la CNCDH.

II – LES AVANCEES INTERNES : de nouveaux chantiers à défricher

La CNCDH a vu son existence consacrée indirectement par la loi du 3 juillet 1990 qui lui confie une mission spécifique, en la chargeant de présenter un Rapport annuel sur la lutte contre le racisme l'antisémitisme et la xénophobie. La loi précise que ce rapport doit être remis au Premier Ministre le 21 mars. Cette rencontre annuelle donnant lieu à des échanges de discours à Matignon, devant tous les membres de la CNCDH et à une conférence de presse.

Mais, plus que cette institutionnalisation progressive de la CNCDH, l'évolution du format du rapport est symptomatique de la « méthode BOUCHET » avec une montée en puissance :

- Un 1^{er} rapport est présenté comme un simple « rapport d'étape » remis le 21 mars 1990 au Premier Ministre, par une sorte d'auto-saisine, avant l'adoption de la loi !
- Le 2^{ème} rapport sur la lutte contre le racisme 1990, remis le 21 mars 1991 qui contient la méthodologie du rapport racisme, avec les sondages et les analyses des ministères, comme des syndicats et des ONG fait l'objet d'une publication officielle à la Doc Fr.
- Le 3^{ème} rapport 1991, avec une étude sur « *les ambiguïtés du droit à la différence : rôle et faiblesses des institutions publiques dans l'intégration, les interrogations identitaires* »,
- Le 4^{ème} rapport 1992, qui porte le sous-titre « *lutte contre l'exclusion et droits de l'homme*, contient dans une nouvelle partie III, réunissant tous les avis de l'année (ch.8), suivi par une étude « *grande pauvreté et droits de l'homme* » (ch.9) et un dernier volet sur les « *Activités internationales* » (ch.10). C'est un volume de référence qui restera pendant longtemps le « modèle » de la collection de référence, jusqu'à l'abandon du rapport d'activités, pour ne publier que le rapport sur le racisme
- Le 5^{ème} rapport 1993, avec une étude sur « *les conditions d'application des mesures propres aux étrangers* ».
- Le 6^{ème} rapport 1994, avec une étude sur « *l'Europe : la lutte contre le racisme et la xénophobie ; priorités et moyens d'une harmonisation* » ;
- Le 7^{ème} rapport 1995 qui a l'originalité de présenter une étude sur « *l'expression religieuse dans une société laïque* ».

Il s'agit d'un travail collectif, mobilisant tous les membres autour de la petite équipe animée par Paul BOUCHET, avec l'appui précieux du Secrétaire général Gérard FELLOUS, mais à l'évidence on voit émerger dans les thèmes des études, des rapports et des avis, ses grandes priorités, son sens du concret comme son volontarisme.

La liste des avis parle d'elle-même, avec un spectre de plus en plus large.

Parallèlement, la CNCDH est en charge de l'attribution des Prix des droits de l'homme de la République française : Liberté, Egalité, Fraternité (depuis 1988), décernés à des ONG de terrain sur tous les continents. La remise des prix le 10 décembre, date de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme est également l'occasion de discours forts du Premier Ministre et du Président de la CNCDH...

³ Lui-même reconnaît plus tard qu'il aurait dû « écouter » la CNCDH... Ses successeurs à Matignon feront pire puisque depuis la fin du gouvernement RAFFARIN, le rapport n'est plus remis en public, avec deux discours devant toute la commission à la date symbolique prévue par la loi de 1990, mais en catimini par le président de la CNCDH à un membre du cabinet ou un simple ministre à une date de plus en plus différée...

De même le « Prix des droits de l'homme - René Cassin » des collèges et des lycées, qui a été créé en 1988, avec l'Education nationale : à l'initiative de René MONORY, traduit l'importance attachée à l'éducation à la citoyenneté,

III – LES AVANCEES INTERNATIONALES : un foisonnement d'initiatives

Les avancées internationales ne sont pas moins importantes et là aussi les initiatives de Paul BOUCHET étaient visionnaires, même si pour reprendre la formule de PEGUY, « tout commence en mystique et finit en politique ».

C'est la CNCDH qui avec le soutien actif de Louis JOINET à Matignon, a permis le lancement du réseau des « Institutions nationales des droits de l'homme » (INDH) en lien avec le Centre des droits de l'homme de Genève, et des commissions pionnières, comme celles de l'Australie et du Canada. Le point de départ a été la « Conférence de Kléber » organisée du 7 au 9 octobre 1991 qui a permis en 1991 l'adoption des « principes de Paris ». A ce titre le noyau constitutif du réseau des INDH sera présent lors de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne de 1993 qui vise leur rôle à plusieurs reprises dans la Déclaration et programme d'action de Vienne ». Et dans la foulée, l'Assemblée générale des Nations Unies reprendra à son compte les « principes de Paris » dans sa résolution 48/134 sur les « *Institutions pour la protection et la promotion des droits de l'homme* » adoptée au consensus le 20 décembre 1993.

Sur cette base, une première rencontre internationale des INDH a été organisée à Tunis en 1993, suivie selon un rythme biennal par une 2^{ème} rencontre internationale à Manille en 1995. Des rencontres régionales se sont intercalées entre les rencontres internationales, avec notamment des rencontres africaines à Yaoundé, auxquelles la CNCDH a participé, et des rencontres européennes, avec un colloque organisé par la CNCDH et le Conseil de l'Europe à Strasbourg en 1994, dont les Actes ont été publiés à la Doc fr, sous le titre *Ce racisme qui menace l'Europe*. A toutes ces occasions Paul BOUCHET était à la manœuvre, avec la flamme de son éloquence, sans chercher des places d'honneur pour la CNCDH, n'hésitant pas à évoquer des cas de détention arbitraire auprès du président du Conseil supérieur des droits de l'homme de Tunisie et voulant à chaque occasion aller sur le terrain – visitant les enfants des rues à Manille ou rencontrant des avocats à Yaoundé.

Il savait aussi s'emparer de sujet de fond, participant à un groupe de réflexion sur les minorités nationales animé par un conseiller diplomatique du gouvernement, l'ambassadeur DEJEAN de la BATIE à la suite des conférences de la CSCE sur la dimension humaine. Il participa également à une mission officieuse de « juristes français » invités à visiter la Chine en octobre 1991 dont le rapport a été publié sous forme d'un document ronéotypé. De même il participa activement aux travaux de la « Commission TRUCHE » qui devait élaborer le projet français de Tribunal pénal sur l'ex-Yougoslavie. Cet engagement fait écho à la préface du *Livre noir de l'ex- Yougoslavie : purification ethnique et crimes de guerre* publié par le Nouvel Observateur et Reporters sans frontières (Arléa, 1993).

On retrouve la CNCDH associée à la Commission internationale de juristes (CIJ) pour organiser à Genève en 1992 une conférence historique sous le titre *Non à l'impunité, oui la justice*, avec une publication en français, en anglais et en espagnol. C'est le point de départ de tout le travail conceptuel des Nations Unies sur la lutte contre l'impunité qui devait aboutir aux « principes JOINET ».

Sa fausse modestie dut elle en souffrir, on peut affirmer que la présidence de Paul BOUCHET a été « l'âge d'or » de la CNCDH, l'âge du volontarisme politique et de l'idéalisme pratique,

l'âge du dialogue avec les sociétés civiles et des réalisations concrètes avec le soutien des pouvoirs publics.⁴

*

* *

Cette note ne se veut pas exhaustive, elle vise seulement à indiquer des pistes, avec des documents publics de référence et des « discours officiels » dont on trouve l'écho dans la presse, même si *le Monde* a systématiquement ostracisé le nom de Paul BOUCHET pendant toutes des années.

Sur les débuts de la CNCDH, il faut également se reporter au témoignage de Gérard FELLOUS, *Le institutions nationales des droits de l'homme, Acteurs de troisième type*, (La Doc. fr, 2006) ; et au colloque du Caire de l'OIF, *Structures gouvernementales et institutions nationales des droits de l'homme* (OIF, 2003).

E.D.

⁴ Emmanuel Decaux : « Utile Cassandre, ou du rôle de la CNCDH », in *Mélanges Jacques Mourgeon*, Bruylant, 1998.