

## **PAUL BOUCHET, LES ANNEES FASTES DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (1989-1996)**

par Emmanuel Decaux,  
*Professeur émérite de l'Université Paris Panthéon-Assas,  
Président de la Fondation René Cassin,  
ancien vice-président de la CNCDH*

La présidence de Paul Bouchet constitue une période particulièrement féconde pour la CNCDH, une véritable renaissance de l'institution qui avait été créée par un arrêté du 27 mars 1947 comme une commission consultative présidée par René Cassin pour définir les thèses françaises lors des premiers travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies,<sup>1</sup> avant de connaître une certaine éclipse devenant une simple instance de consultation auprès des directions compétentes du Quai d'Orsay, jusqu'à la mise en place d'une nouvelle commission sous la présidence de Nicole Questiaux en 1984, puis de Jean Pierre-Bloch en 1986.

Inaugurée en 1989, la nouvelle présidence de Paul Bouchet n'est pas seulement exceptionnelle par sa durée, pendant près de 7 années, marquées par des périodes de cohabitation politique, mais surtout par la détermination manifestée par Paul pour pleinement « 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.

La CNCDH se trouve ainsi au carrefour des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile, assumant pleinement son rôle institutionnel, sans se croire pour autant une « autorité administrative indépendante » dotée de pouvoir de contrôle, voire de sanction.<sup>2</sup> Profondément engagé, ayant le culte de la justice et le sens des responsabilités, avec l'enthousiasme et l'énergie mais aussi la fidélité et l'amitié nécessaires pour mobiliser chacun au service d'une œuvre collective, Paul Bouchet était l'homme de la situation, pour faire pas à pas de la Commission un acteur à part entière, portant avec succès des initiatives ambitieuses.

C'est dans ce cadre juridique en construction, affrontant parfois des vents contraires, 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, qui sert de leitmotiv à notre journée.

### **I – D'UNE COHABITATION A L'AUTRE**

Un décret du 31 janvier 1989 signé par Michel Rocard, nommé chef du gouvernement à la suite de la réélection du président Mitterrand, rattache directement 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 qui se trouve assortie d'un pouvoir d'auto-saisine. Cette réforme trouve son prolongement avec la désignation 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 lors de la première cohabitation - tandis que l'excellent secrétaire général de la CNCDH, Gérard Fellous assurait la continuité de l'institution, sise 35 rue Saint-Dominique.<sup>3</sup> 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 renouvelé à la tête de la CNCDH pour un nouveau 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).<sup>4</sup> 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 doit-on déplorer une série de démissions en cascade qui mettent en cause l'autorité morale de la CNCDH et fragilisent son président : Yves Jouffa, le président de la Ligue des droits de l'homme démissionne de son propre chef le 10 mai 1993, suivi par Danièle Lochak, au nom du GISTI, le 18 novembre 1993, puis par Danièle Mitterrand en sa qualité de présidente de la fondation « France libertés » le 2 février 1994, Ronny Brauman fermant le ban 8 fev.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 confiée 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, sous l'impulsion de Mario Bettati. On pourrait en dire autant de la multiplication d'instances spécialisées, quand elles n'ont pas une fonction opérationnelle, qui remettent en cause la vocation nationale de la CNCDH, forte de la diversité des personnalités et des expertises réunies en son sein. Il suffit de relire l'arrêté de nomination de mars 1993 où voisinent le cardinal Lustiger et le bâtonnier Pettiti, Charles Palant et Stéphane Hessel, Jacques Leprette et Jean Rivero, Nicole Questiaux et Guy Braibant, mais aussi des acteurs de terrain, des experts internationaux et des syndicalistes de base, pour mesurer la richesse des échanges et la hauteur de vue des débats.

L'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République en mai 1995 marque la fin de la CNCDH de Paul Bouchet, alors que M. Balladur avait toujours fait montre d'une considération certaine à l'égard de la Commission, reçue régulièrement à Matignon. De manière habile, le nouveau gouvernement nomme Jean Kahn comme vice-président à la suite du décès d'André Braunschweig - l'ancien président de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui était vice-président de la CNCDH depuis 1991, aux côtés de Francine Best, une agrégée de philosophie qui avait dirigé l'Institut national de recherche pédagogique. Plus brutalement, le nouveau Premier ministre Alain Juppé 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. 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. Celui-ci avec autant de sagesse que d'élégance,

poursuivi avec l'appui de Gérard Fellous, l'œuvre de Paul Bouchet, marquant le rayonnement international de la CNCDH à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1998 et menant en place les premiers instances européennes spécialisées avec la présidence de l'Observatoire européen contre le racisme et la xénophobie (RAXEN) basé de Vienne qui deviendra par la suite de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, au prix d'une bureaucratisation certaine, assez éloignée de l'idéal des pionniers. <sup>5</sup>

## II – LES AVANCEES INTERNES

Le décret de 1989 pris sur mesure par Michel Rocard marquait d'emblée deux avancées décisives : la pleine compétence de la CNCDH pour les questions internes comme pour les questions internationales, ce qui prolongeait la mise en œuvre des engagements internationaux assumés par la France en faisant des évaluations et en préconisant des réformes. Le pouvoir d'auto-saisine rendait pleinement opérationnelle cette extension des compétences, en permettant à la CNCDH de traiter de sa propre initiative des dysfonctionnements ou de nouvelles problématiques.

La CNCDH a également 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, alors que la présentation du rapport est aujourd'hui escamotée, remise à un sous-ministre – voire entre deux portes au directeur de cabinet du Premier ministre – à une date flottante, sans faire de la journée internationale du 21 mars un événement mobilisateur.

Mais, plus que cette institutionnalisation progressive de la CNCDH, qui trouvait son prolongement dans des assemblées plénières organisées dans tous les grands ministères et les institutions publiques, l'évolution du format du rapport est symptomatique de la « méthode Bouchet » avec une montée en puissance :

- Un 1<sup>er</sup> rapport qui est présenté comme un simple « rapport d'étape » est remis dès le 21 mars 1990 au Premier ministre, par une sorte d'auto-saisine, avant l'adoption de la loi !
- Le 2<sup>ème</sup> rapport sur la lutte contre le racisme 1990, remis le 21 mars 1991 qui contient la méthodologie du rapport sur le racisme, avec les sondages et les analyses des ministères, comme des syndicats et des ONG fait l'objet d'une publication officielle à la Documentation française, dans un format classique qui ne changera pendant de nombreuses années, marquant la continuité du travail de fond de la CNCDH, facilitant ainsi les analyses et les comparaisons.
- Le 3<sup>ème</sup> rapport 1991, adjoint au rapport sur le racisme à la méthodologie désormais clairement « formatée », une seconde partie consacrée à une étude générale sur « *les ambiguïtés du droit à la différence : rôle et faiblesses des institutions publiques dans*

*l'intégration, les interrogations identitaires ».*

- Le 4<sup>ème</sup> rapport 1992, qui porte le sous-titre *« lutte contre l'exclusion et droits de l'homme »*, contient pour la première fois dans une nouvelle partie, 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).

- Les études suivantes contiennent une étude sur *« les conditions d'application des mesures propres aux étrangers »* (5<sup>ème</sup> rapport 1993) ; sur *« l'Europe : la lutte contre le racisme et la xénophobie ; priorités et moyens d'une harmonisation »* (6<sup>ème</sup> rapport 1994) et enfin, sur *« l'expression religieuse dans une société laïque »* (7<sup>ème</sup> rapport 1995).

On le voit, au-delà de la pertinence d'une méthode et d'un format, les thèmes retenus restent d'une importance cruciale. D'autant qu'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 l'influence propre de Paul Bouchet dans les thèmes des études, des rapports et des avis, avec ses grandes priorités, son sens du concret comme son volontarisme à toute épreuve. La liste des avis annexées aux rapports annuels parle d'elle-même, avec un spectre de plus en plus large. Il faut souligner qu'il s'agit le plus souvent de textes brefs, fondés sur des principes inébranlables mais directement opérationnels, avec une vision pratique et un suivi effectif, passant par un dialogue régulier avec les administrations concernées, là où la tentation d'avis techniques, sans vue d'ensemble devient trop souvent le refuge de l'impuissance, réduisant la CNCDH à une fonction tribunicienne, comme une ONG parmi d'autres.

### III – LES AVANCEES INTERATIONALES

Les avancées internationales des années quatre-vingt-dix ne sont pas moins importantes et là aussi les initiatives de Paul Bouchet étaient visionnaires.

C'est la CNCDH de Paul Bouchet qui, avec le soutien actif de Louis Joinet, « atome libre » au cabinet de Michel Rocard à Matignon, a rendu possible le lancement du réseau des *Institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme* (INDH), en lien avec le Centre des droits de l'homme de Genève, et d'autres 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 au centre des conférences internationales, qui a permis en 1991 l'adoption des *« principes de Paris »*, un document établissant les bases d'un club informel des commissions soeurs. A ce titre le noyau constitutif du réseau des INDH sera présent à titre officiel lors de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne de 1993. Ainsi la *Déclaration et programme d'action de Vienne* vise le rôle des INDH en tant que tel, qu'il s'agisse de lutte contre le racisme ou d'éducation aux droits de l'homme. 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. En moins de deux ans, les INDH sont devenues des « acteurs de troisième type », passant de l'auto-proclamation militante à la reconnaissance officielle par les instances des Nations Unies, notamment le nouveau Haut-commissariat aux droits de l'homme créé par la résolution 48/141 adoptée le même jour par l'AGNU.<sup>6</sup>

Sur cette base, une première rencontre internationale des INDH a été organisée à Tunis en 1993, suivie selon un rythme biennal par une 2<sup>ème</sup> 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 inaugural organisé par la CNCDH et le Conseil de l'Europe à Strasbourg en 1994, dont les actes ont été publiés à la Documentation française, sous le titre *Ce racisme qui menace l'Europe*.<sup>7</sup> 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, associant les membres de la Commission à ces engagements internationaux, 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 à titre personnel aux travaux de la « Commission Truche » qui devait élaborer le projet français de Tribunal pénal sur l'ex-Yougoslavie.<sup>8</sup>

On retrouve la CNCDH associée à la Commission internationale de juristes (CIJ) pour organiser à Genève en 1992 une conférence devenue historique publiée sous le titre *Non à l'impunité, oui la justice*. 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 ».

Ainsi, sa fausse modestie dut elle en souffrir, on peut affirmer que sans conteste 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. Depuis lors, les temps ont changé, avec une érosion manifeste des droits de l'homme, à tous les niveaux, mais les leçons de Paul Bouchet peuvent nous inspirer, lui dont le sens de l'Etat était fondé sur l'Etat de droit, y compris un ordre social, né des valeurs de la République et de l'expérience humaine de la Résistance.

Il ne se contentait pas de mots, de bonnes paroles ou de beaux discours, mais se vouait au « progrès des droits de l'homme », avec toute sa droiture intellectuelle et toute son ambition pratique, sans jamais renoncer. En 1984, dans son discours ouvrant les

premières rencontres européennes de Strasbourg consacrées à la lutte contre le racisme et la xénophobie, il évoquait les défis de l'heure alors qu'un « *conflit fratricide perdue au nom d'une prétendue purification ethnique* », en offrant une méthode d'action pour les INDH: « *Évaluation du péril, définition des mesures de lutte, recherche des voies concrètes de coopération, tels seront donc les trois thèmes de nos travaux (...) L'Europe se doit d'être exemplaire dans la recherche de critères communs, garantissant l'indépendance morale et l'efficacité pratique de ces institutions, dans l'esprit des principes internationaux aujourd'hui reconnus, dits principes de Paris. Le laboratoire européen doit permettre d'expérimenter l'application de ces principes, avec la souplesse qu'impose le pluralisme des situations et des traditions, et avec l'exigence commune de servir l'idéal universaliste sans lequel les égoïsmes nationaux ou régionaux seraient à nouveau générateurs d'inacceptables discriminations* ». Et de conclure en évoquant à Strasbourg, « ville symbolique » la figure de René Cassin, cet « *apôtre inlassable du juste combat qu'il nous appartient, à son exemple, de continuer et de gagner dans les esprits et dans les cœurs* ».