

REVUE TRIMESTRIELLE DES DROITS DE L'HOMME

<http://www.rtdh.eu>



NEMESIS



ANTHEMIS

Comité scientifique

Président d'honneur: **Pierre LAMBERT**, avocat honoraire et fondateur de la *Revue*.

Président: **Frédéric KRENC**, juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

R. BADINTER, ancien Garde des Sceaux.

FI. BENOÎT-ROHMER, professeure des Universités, présidente de l'Université Robert Schuman à Strasbourg.

V. BERGER, ancien juriconsulte de la Cour européenne des droits de l'homme, avocat au barreau de Paris, professeur au Collège d'Europe.

Fr. BILTGEN, juge à la Cour de justice de l'Union européenne.

M. BOSSUYT, président émérite de la Cour constitutionnelle (b.) et professeur émérite de l'Université d'Anvers.

E. BREMS, professeure à l'Université de Gand.

L. BURGORGUE-LARSEN, professeure à la Sorbonne.
J. CALLEWAERT, greffier adjoint de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme et professeur à l'Université de Spire et à l'Université catholique de Louvain.

C. CHAINAIS, professeure à l'Université Panthéon-Assas (Paris II).

Chr. CHARRIÈRE-BOURNAZEL, ancien bâtonnier du barreau de Paris.

J.-P. COT, professeur émérite de l'Université de Paris I

et juge au Tribunal international du droit de la mer.

E. DECAUX, professeur émérite de l'Université Paris II et président de la Fondation René Cassin.

P. de FONTBRESSIN, avocat au barreau de Paris et maître de conférences à l'Université de Paris XI.

B. DEJEMPEPE, conseiller émérite à la Cour de cassation (b.).

Fr. DELPÉRÉE, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain.

M. DE SALVIA, ancien greffier et juriconsulte de la Cour européenne des droits de l'homme.

O. DE SCHUTTER, professeur à l'Université catholique de Louvain.

R. ERGEC, professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles et de l'Université du Luxembourg.

G. HAARSCHER, professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles.

M. HERTIG, professeure à l'Université de Genève.

M. HOTTÉLIER, professeure à l'Université de Genève.

E. LEMMENS, ancien bâtonnier du barreau de Liège.

G. MALINVERNI, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme et professeur émérite de l'Université de Genève.

J.-P. MARGUÉNAUD, professeur à l'Université de Limoges, Institut européen des droits de l'homme (Université Montpellier I).

P. MARTENS, président émérite de la Cour constitutionnelle (b.) et chargé de cours honoraire de l'Université de Liège et de l'Université libre de Bruxelles.

H. MOCK, ambassadeur de Suisse auprès du Royaume d'Espagne et de la Principauté d'Andorre.

A. NUSSBERGER, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme.

Y. OSCHINSKY, ancien bâtonnier et président de l'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles.

P. PARARAS, ancien vice-président du Conseil d'État (gr.) et professeur émérite de l'Université Démocrite de Thrace.

G. RAIMONDI, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme.

L.-A. SICILIANOS, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme.

D. SPIELMANN, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme et président de chambre au Tribunal de l'Union européenne.

Fr. SUDRE, professeur émérite de l'Université Montpellier I.

H. TIGROUDJA, membre du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

S. TOUZÉ, professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) et directeur de l'Institut international des droits de l'homme.

Fr. TULKENS, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme et professeure émérite de l'Université catholique de Louvain.

J. VAN COMPERNOLLE, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain.

P. VANDERNOOT, président de chambre au Conseil d'État (b.) et maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles.

M. VERDUSSEN, professeur à l'Université catholique de Louvain.

P. WACHSMANN, professeur émérite de l'Université de Strasbourg.

Allocution d'ouverture

René Cassin : l'homme de la situation

PAR

Guido RAIMONDI

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Résumé

René Cassin aura été, toute sa vie, un homme de réflexion, mais aussi un homme d'action résolument tourné vers l'avenir. Profondément attaché à la paix, il connaîtra au cours de son existence deux guerres atroces. Dans chacune de ces tragédies mondiales, il jouera un rôle éminent. Aux yeux de René Cassin, la protection de l'être humain est essentielle. Confronté à l'une des plus grandes tragédies du siècle, il ne perd jamais l'idée que créer un ordre international fondé sur les droits de l'homme est une nécessité. Cette idée, il va la porter au sein du Comité qui rédige la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il était donc logique qu'une partie de la vie de René Cassin s'accomplisse à Strasbourg, comme juge à la Cour européenne des droits de l'homme, puis comme président de cette Cour.

Abstract

Throughout his life René Cassin was a man of intellect, but he was also a resolutely forward-looking man of action. He was profoundly attached to peace, but experienced two atrocious wars during his lifetime. He played a frontline role in both these tragic world events. René Cassin attached the utmost importance to the protection of human beings. Confronted with one of the greatest tragedies of the century, he never lost sight of the idea that was essential to establish an international system based on human rights. He carried that idea with him as a member of the Commission tasked with drawing up the Universal Declaration of Human Rights. It was therefore only logical that René Cassin should spend part of his life in Strasbourg as a judge at the European Court of Human Rights, going on to become President of that Court.

Madame la Présidente Christine Lazerges,
Monsieur le Président Jean-Paul Costa,
Chers amis,

C'est avec enthousiasme qu'il y a quelques mois, j'ai accepté l'idée d'organiser ici une journée en l'honneur de René Cassin, qui nous a quittés il y a un peu plus de quarante ans. En effet, quoi de plus naturel que de se retrouver à la Cour européenne des droits de l'homme pour célébrer, ensemble, sa mémoire ?

René Cassin, qui présida cette Cour, est ici chez lui. Pas uniquement parce que ceux qui empruntent le couloir qui mène au bureau du président croisent son regard bienveillant. Il est chez lui parce que cette Cour est son rêve réalisé. Ce pour quoi il s'est battu toute sa vie. Parce qu'elle continue de faire vivre son message humaniste.

Cette journée ne saurait être placée sous le signe de la nostalgie, car, comme on aura certainement l'occasion de le dire, René Cassin aura été, toute sa vie, un homme de réflexion, évidemment, mais aussi un homme d'action résolument tourné vers l'avenir.

Nous avons la chance d'avoir, parmi nous, des personnalités qui ont eu l'immense privilège de connaître René Cassin, et c'est avec la plus grande attention que, tout à l'heure, nous allons écouter leur témoignage. Je les remercie d'être présents.

Pour ma part, comme d'autres ici, je ne suis que son successeur, et c'est déjà une lourde responsabilité. Je n'aurai pas la prétention de raconter ce que fut la vie de René Cassin. Toutefois, elle suscite de ma part un certain nombre de réflexions que je souhaiterais partager avec vous.

Cette vie fut, à bien des égards, exceptionnelle et pas uniquement pour des raisons heureuses. Profondément attaché à la paix, il connaîtra au cours de son existence deux guerres atroces. Dans chacune de ces tragédies mondiales, il jouera un rôle éminent.

Cassin n'est pas un homme providentiel. Ses rares incursions dans le domaine politique n'auront pas été couronnées de succès, mais il est, en toutes circonstances, l'homme de la situation.

Homme de la situation, il l'est d'abord au sortir de la Première Guerre mondiale, en tant qu'artisan de la réconciliation entre les deux camps. Son idée de faire se rencontrer des anciens combattants français et allemands est alors totalement révolutionnaire. Beaucoup le savent ici, c'est sous les auspices du Bureau international du travail que s'est ouverte, le 2 septembre 1921, une conférence voulue par lui et qui fut une des premières manifestations du paci-

fisme après la guerre de 1914-1918. À titre personnel, ayant passé plusieurs années heureuses au sein de l'Organisation internationale du travail, j'y vois une proximité supplémentaire avec René Cassin. On sait que le rôle de cette organisation fut alors essentiel, car son directeur, Albert Thomas, avait la même vision pacifique et de réconciliation que Cassin.

Homme de la situation, il l'est encore, évidemment, à Londres lorsqu'il rejoint, parmi les premiers, le Général de Gaulle. C'est pour lui une évidence. N'oublions pas que Cassin est un grand patriote, un républicain. Mais pour lui, l'appartenance à la nation française se conjugue avec l'universel. Il est avant tout convaincu que la France a un rôle à jouer en faveur de la condition humaine. Un rôle qu'il situe au sein d'une organisation internationale et dans le cadre de la solidarité entre les nations. Je suis certain que, s'il était présent parmi nous aujourd'hui, il porterait encore ce message.

Homme de la situation, il l'est après la Seconde Guerre mondiale, à la tête du Conseil d'État français, qu'il réorganise.

Mais c'est surtout comme artisan d'un ordre juridique international qu'il accomplit son œuvre.

Parce qu'il est profondément français, tout part de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et du fait qu'elle a fixé, pour l'éternité, l'idée que les hommes naissent libres et égaux en droit. Transposer cette Déclaration dans l'ordre international sera un des objectifs de sa vie.

Aux yeux de René Cassin, la protection de l'être humain est essentielle. Au cœur de tout, il place l'homme et la réunion de tous les hommes pris individuellement, qui donne l'humanité. Dans le même temps et en parallèle, il mène une réflexion sur le rôle de l'État, garant naturel de l'État de droit, mais pouvant aussi devenir tyrannique, comme ce fut le cas pendant le nazisme.

Marqué dans sa chair par la Première Guerre mondiale, puis par le nazisme et le totalitarisme, il n'aura de cesse, toute sa vie, de faire que l'État n'ait pas le droit de vie et de mort sur les citoyens et que ces derniers puissent se défendre en invoquant une autorité supérieure. Sur la route de la tyrannie, il faut des contre-pouvoirs.

La démocratie est rare et elle est fragile. René Cassin en sera le témoin au cours de la Deuxième Guerre mondiale.

En quelques jours, il verra s'effondrer les institutions républicaines. Pendant le conflit, il sera privé de cette nationalité française dont il était si fier. De nombreux membres de sa famille, dont sa sœur et son beau-frère, disparaîtront dans les camps d'extermination nazis. Cela le renforcera dans sa conviction

que le monde a besoin d'une organisation pacifique. L'État n'a pas tous les droits, même dans les limites de ses propres frontières.

L'homme, qui est au cœur du projet de René Cassin, doit pouvoir se tourner vers une autorité supérieure, protégeant même au-delà des frontières et des ressortissants. Un contrôle international est indispensable. Alors qu'il est confronté à l'une des plus grandes tragédies du siècle, il ne perd jamais l'idée que créer un ordre international fondé sur les droits de l'homme est une nécessité. C'est ce que nous essayons ici, plus que jamais, de défendre.

Cette idée, il va la porter au sein du Comité qui rédige la Déclaration universelle des droits de l'homme et, une fois de plus, il sera l'homme de la situation. Le texte adopté n'ira pas aussi loin qu'il l'aurait souhaité, car pour Cassin la création d'un mécanisme de mise en œuvre des droits de l'homme est indispensable. Il est profondément convaincu qu'il faut qu'une commission puisse recevoir des plaintes individuelles. Protéger les individus sans prendre uniquement en compte les intérêts de l'État. C'est bien en germe le droit de recours individuel devant un organe de contrôle international dont rêve René Cassin le visionnaire.

Ce message, il le réaffirmera, solennellement, en Norvège, après l'attribution du prix Nobel de la paix : pour lui, la proclamation de droits n'est rien sans mesures de contrôle. Devant le Parlement norvégien, il affirme que la compétence des États sur la manière de traiter leurs ressortissants sera toujours primordiale, mais qu'elle ne sera plus exclusive : elle doit être transférée à des organes, c'est-à-dire à l'ensemble de l'humanité juridiquement organisée.

Ce système, c'est celui qui a été mis en place à Strasbourg, et on a vu les États consentir à céder une part de leur souveraineté à une juridiction internationale. Il était donc logique qu'une partie de la vie de René Cassin s'accomplisse à Strasbourg, comme juge à la Cour européenne des droits de l'homme, puis comme président de cette Cour.

Le message de René Cassin reste d'une incroyable actualité. Il a toujours regretté qu'une partie de l'Europe ne soit pas protégée par la Convention. Je suis sûr qu'il serait heureux, aujourd'hui, de voir que les droits de l'homme sont protégés par notre Cour sur tout le continent européen.

À ceux qui, ces derniers temps, disent que notre Cour va trop loin et le lui reprochent, on rappellera que, selon Cassin, la Convention européenne des droits de l'homme était bien trop timide, car elle ne prenait pas en compte les droits économiques et sociaux. Il avait la conviction que la Convention devait être un monument permanent de progrès positif. Ce visionnaire n'avait pas une conception figée des choses. Il serait certainement à l'unisson de notre Cour

lorsqu'elle considère que la Convention est un instrument vivant qui doit se lire à la lumière des conditions de vie actuelles.

Mesdames et Messieurs,

René Cassin est né au XIX^e siècle. Il a accompli l'essentiel de son œuvre au XX^e. Et elle se poursuit, ici même, au XXI^e siècle. Nous ne sommes pas seulement ses successeurs. Nous nous efforçons d'être chaque jour ses héritiers. Nous aurons quitté ces lieux que l'on y parlera encore de René Cassin.

Sans doute, pour reprendre le titre d'une pièce et d'un film bien connus consacrés à saint Thomas More, parce que René Cassin est un homme pour l'éternité.

Je vous remercie.



Allocution d'ouverture

PAR

Jean-Paul COSTA

*Président de la Fondation René Cassin
Ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme
Conseiller d'État honoraire*

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,
Cher Guido,
Madame la Présidente de la Commission nationale consultative des droits
de l'homme,
Chère Christine,
Mesdames et Messieurs,
Chers amis,

Je remercie d'abord mon successeur et ami, Guido Raimondi, de nous accueillir aujourd'hui à la Cour, dont René Cassin fut membre des débuts de la Cour en 1959 jusqu'à sa mort en 1976, et qu'il présida avec éclat de 1965 à 1968. Merci aussi à Christine Lazerges d'avoir sans hésitation décidé de coorganiser cette journée avec notre fondation.

Quelque quarante années après le décès de ce père fondateur, à plusieurs sens du terme, il était légitime d'évoquer sa mémoire, et je rends hommage à notre ami le Professeur Emmanuel Decaux d'avoir, le premier je crois, pensé à ce témoignage légitime, mais aussi nécessaire. Toutes les interventions de la journée vont montrer surabondamment le rôle crucial que René Cassin a joué dans l'histoire de la France et du monde pendant bien plus d'un demi-siècle. Et pourtant, cet ancien combattant de la Première Guerre mondiale, grand blessé de guerre, ce grand professeur de droit, le juriste de la France libre, l'un des principaux auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce prix Nobel de la Paix, dont les cendres reposent au Panthéon, ce qui montre qu'il fut un grand homme et que la patrie lui en est reconnaissante, eh bien! est malheureusement assez oublié de nos jours, surtout des jeunes générations.

J'ai participé au jury des concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, dans l'épreuve qui porte à l'oral sur la culture générale. J'ai été surpris

et attristé que le nom de Cassin soit à peine connu de la majorité des candidats, et que les évocations qu'il suscite soient vagues et lacunaires. Malgré le concours européen de plaidoiries René Cassin, malgré les prix de thèse René Cassin, malgré la fondation qui depuis un an porte son nom et que j'ai l'honneur de présider, on a un peu l'impression que les vastes et sinistres oubliettes de l'histoire l'ont englouti. Non seulement sa personne, mais les actions qu'il a menées et les idées qu'il a exprimées.

La journée du 20 janvier 2017 doit permettre d'effacer en partie cette injuste amnésie. Les idées de René Cassin ont eu de son vivant et après une influence importante et salutaire. Leur rayonnement concret est encore plus indispensable aujourd'hui. Le monde est en proie à des tensions, est agité par des forces les unes souterraines, les autres visibles, qui sont hostiles, parfois violemment, aux droits les plus fondamentaux. À l'universalité des droits de l'homme prêchée par Cassin répond l'universalité des menaces aux droits de l'homme et de leurs violations.

Je suis donc particulièrement heureux que s'associent à cette tentative de résurrection idéologique et humaine, trois institutions dont l'une, la Cour, a été marquée par le long passage de René Cassin, et dont les deux autres lui doivent son existence. J'insisterai pour ma part, évidemment, sur l'Institut international des droits de l'homme (IIDH), devenu en décembre 2015 l'I.I.D.H. – Fondation René Cassin.

René Cassin a toujours cru à la place capitale que l'éducation et la formation tiennent dans la défense, la promotion et le développement des droits de l'homme. Ce professeur de droit civil était un pédagogue dans l'âme. Lorsque les Nations Unies et ses agences ont été créées en 1945, René Cassin n'a pas été étranger à la fameuse phrase qui donne à l'UNESCO son esprit à la fois éducatif et pacifiste : « Les guerres prennent naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la Paix. » Il a ensuite semblé naturel à Cassin, lorsqu'il a obtenu en 1968 le prix Nobel de la Paix, de consacrer une partie du prix à investir dans la création d'une institution vouée à l'enseignement, à la formation et à la recherche dans le domaine des droits de l'homme.

L'idéal, pour René Cassin, aurait été de pouvoir diffuser l'idée de droits de l'homme à tous les niveaux de l'enseignement, y compris dans l'enseignement primaire. Une anecdote me vient à l'esprit. En 1998, le comité Nobel m'invita à Oslo pour prononcer une conférence sur René Cassin et la Cour européenne des droits de l'homme, à laquelle je venais d'être élu juge. L'ambassadeur de France en Norvège me demanda de faire au lycée René Cassin d'Oslo trois conférences sur les droits de l'homme, pour trois classes : une huitième, une

cinquième et une terminale. Je m'aperçus avec plaisir que, pourvu bien sûr que le langage soit adapté à chaque âge, les réactions et l'intérêt des jeunes étaient tout aussi positifs à ces trois niveaux. Je me rendis compte à quel point il avait raison de songer à une sensibilisation dès un âge peu avancé.

Pour des raisons financières et pratiques évidentes, l'auteur de ce projet généreux dut se limiter à une formation postbaccalauréat. Avec quelques pionniers comme Karel Vasak, récemment décédé, et Polys Modinos, le premier greffier de la Cour de Strasbourg, il créa en décembre 1969 l'Institut international des droits de l'homme, dont il décida que Strasbourg devait être le siège, à cause de la proximité géographique et intellectuelle avec le Conseil de l'Europe et la Cour. Toujours pour des raisons pratiques, la forme juridique choisie pour l'Institut fut la forme associative. L'Institut international des droits de l'homme s'est créé comme association de droit local alsacien-mosellan, géré par un bureau, un conseil d'administration et une assemblée générale. Et dès 1970, l'Institut commença à fonctionner de la façon qu'il a maintenue jusqu'à présent, sur la base de sessions de formation, de colloques, de séminaires, de publications. Les sessions sont intensives et les professeurs ne sont pas des enseignants permanents.

Dans l'esprit de son fondateur, l'Institut ne devait (ni ne pouvait) concurrencer l'Université. À la fin des années 1960, en France et dans la plupart des autres pays, les droits de l'homme n'étaient pas encore enseignés dans les facultés de droit. Tout au plus existait-il des enseignements optionnels de libertés publiques. J'ai eu le privilège de bénéficier du remarquable cours de Jean Rivero à la Faculté de droit de Paris.

Sans entrer dans des détails peu compatibles avec une allocution d'ouverture, l'Institut international des droits de l'homme s'est perpétué et transformé. La grande session annuelle d'enseignement en droit international et droit comparé des droits de l'homme, généraliste et thématique à la fois, qui a lieu en juillet à Strasbourg, en est à sa quarante-huitième édition ; elle aura lieu du 3 au 21 juillet 2017 et portera sur le thème « Santé et droit international des droits de l'homme ». Mais depuis une dizaine d'années, la formation dispensée dans le cadre de l'Institut s'est fortement diversifiée et démultipliée, soit à Strasbourg – par exemple, avec le cours d'été sur le droit des réfugiés (en coopération avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés) –, soit dans différents pays : il y aura cette année huit sessions délocalisées, dans des pays de quatre continents différents.

Le statut de l'Institut a aussi changé. À l'initiative de mon prédécesseur, mon ami Jean Waline, président de 2005 à 2011 et donc successeur, mais aussi disciple de Cassin (qui fut le premier président de 1969 à sa mort en 1976),

l'association a été reconnue d'utilité publique. C'est aussi Jean Waline, ainsi que le regretté Jean-François Flauss, secrétaire général, qui vont envisager la transformation en fondation reconnue d'utilité publique. Je m'y suis attaché, avec l'aide de Sébastien Touze et de toute l'équipe, et c'est chose faite depuis le décret du 13 décembre 2015. Le statut «fondatif», si j'ose ce néologisme, va permettre, et a déjà permis, de bénéficier de ressources supplémentaires, dons et mécénats. Tout en conservant jalousement la nécessaire indépendance de l'institution, l'augmentation de ses moyens financiers et humains donnera à la fondation René Cassin la possibilité de multiplier les actions tendant à la défense des droits de l'homme, si cruellement attaqués dans le monde actuel, et à leur développement et à leur adaptation aux mutations technologiques et sociétales.

L'attachement à René Cassin de notre institution n'est pas seulement celui de ses responsables, qui mettent un point d'honneur à porter la flamme qu'il nous a transmise. Il est partagé par les milliers de participants aux sessions d'enseignement et aux colloques et séminaires, y compris par les diplômés de l'Institut, et par les centaines d'enseignants qui ont diffusé leur savoir et leur foi pendant des décennies. Les enseignants d'aujourd'hui sont d'ailleurs souvent des stagiaires ou étudiants d'hier ou d'avant-hier. Cette longue fidélité, cette fraternité internationale, car des dizaines et des dizaines de nationalités ont été et sont représentées dans le corps enseignant et chez les bénéficiaires de ses enseignements, reflète l'esprit de l'homme Cassin, un homme dont le charisme personnel et le rayonnement idéologique auront été véritablement exceptionnels.

Je ne fais pas partie, malgré mon âge, de ceux et celles qui l'ont connu personnellement. Je ne l'ai vu qu'une fois lorsque, jeune auditeur au Conseil d'État, j'ai assisté à la *standing ovation* qui l'a salué à son arrivée à l'assemblée des membres et anciens membres du Conseil d'État. Je rappelle qu'il en fut seize ans le vice-président, c'est-à-dire en réalité le président. C'était un spécialiste des longévités exceptionnelles, puisqu'il fut aussi membre du Conseil constitutionnel pendant onze ans et juge à la Cour de Strasbourg, je l'ai dit, durant dix-sept années. Longévité exceptionnelle, reflet de la reconnaissance de ses talents innombrables, mais en vérité vitalité exceptionnelle. Si les graves blessures de guerre qui l'ont mutilé dès 1914 ont par miracle épargné sa vie, on dirait qu'elles l'ont au contraire consolidé, preuve plutôt d'une force et d'une énergie que tous les témoins ont attestées.

Ce qui m'avait frappé lors de cette brève rencontre c'était le charisme hors du commun de ce petit homme replet et barbu, de ce «fantassin des droits de l'homme» qui marchait d'un si bon pas et semblait toujours aller de l'avant comme un jeune homme.

Pour quelqu'un dont le destin ou la providence en a fait son plurisuccesseur, en tant que juge français à la Cour européenne des droits de l'homme, comme président français de la Cour, comme président de l'Institut international des droits de l'homme, quel exemple, quelle leçon !

Certes, lorsque je me rase le matin, je ne pense pas toujours, ni même souvent, à mon illustre prédécesseur. Mais fréquemment, quand les droits de l'homme subissent des atteintes graves quelque part dans le monde, lorsque des êtres humains souffrent dans leur chair, dans leur dignité, dans leur liberté, si le découragement me gagne et que la tentation me vient de me dire «à quoi bon ce combat, pourquoi donc rouler sans cesse ce rocher?», alors une petite voix têtue et inflexible vient me chuchoter: «N'oublie pas René Cassin... et essaie d'être digne de lui...».

Et c'est un formidable dopant.

Je vous remercie de votre attention.



Allocution d'ouverture

PAR

Christine LAZERGES

*Présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)*

Résumé

L'hommage que nous rendons à René Cassin est un hommage à l'inlassable défenseur des libertés et droits fondamentaux. Penseur et rédacteur pour partie de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Cassin est aussi le créateur, dès 1947, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme aux fins de garantir avec d'autres que la France soit toujours à la hauteur des principes qu'elle avait participé à rendre universels. L'exigence et la vigilance, qui caractérisent la vie de René Cassin, ne pouvaient en faire également qu'un défenseur sans concession de la Convention européenne des droits de l'homme.

Abstract

Today's tribute to René Cassin is a homage to the incommensurate defender of fundamental rights and freedoms he was. René Cassin, who took part in conceiving and editing the Universal Declaration of Human Rights, was also the creator of the National Consultative Commission on Human Rights in 1947; a body dedicated to guaranteeing with others that France would remain worthy of the principles which it had striven to make universal. The exactingness and vigilance which characterized the life of René Cassin, also brought him to defend, uncompromisingly, the European Convention on Human Rights.

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,
Cher Guido Raimondi,

Merci infiniment d'accueillir notre colloque dans cette Cour. Elle est un trésor pour la défense des libertés et des droits fondamentaux. Vous la présidez,

comme l'a présidée René Cassin, avec la conviction du rôle majeur qu'elle joue dans la préservation de l'égalité en dignité de tous les êtres avant même que de l'être en droits.

Monsieur le Président de la Fondation René Cassin,
Cher Jean-Paul Costa,

Je me réjouis que nous ayons pu ensemble, Institut international des droits de l'homme devenu fondation René Cassin, et Commission nationale consultative des droits de l'homme, organiser cet hommage à René Cassin. Je voudrais remercier vivement vos collaborateurs de leur extrême gentillesse et de leur efficacité dans l'organisation de cette manifestation qui en même temps ouvre le soixante-dixième anniversaire de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Je voudrais bien sûr remercier vivement aussi toutes les intervenantes et tous les intervenants.

Mesdames, Messieurs, chers collègues et amis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et de la fondation René Cassin,

On connaît les nombreux visages de René Cassin. Sa vie se lit comme un roman d'aventure : jeune professeur, agrégé des facultés de droit, propulsé dans le feu de la Grande Guerre, si meurtrière ; puis aux côtés du Général de Gaulle lors de la Seconde Guerre mondiale, qui lui confie un rôle important dans le gouvernement provisoire ; architecte avec d'autres des premiers instruments de l'Organisation des Nations Unies ; penseur et rédacteur, avec d'autres aussi, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une déclaration des droits de l'homme qu'il a réussi à faire qualifier d'universelle et non pas seulement de générale... Beaucoup plus tard, il fut président de cette Cour européenne des droits de l'homme. Je crois que cette journée ne nous permettra pas d'épuiser une existence qui embrasse le monde et tente d'en conjurer certains désordres.

Assez tôt dans le puzzle des vies de René Cassin, dès 1947, vous trouverez la Commission nationale consultative des droits de l'homme qu'il a créée ; j'ai l'honneur de la présider aujourd'hui. La Commission nationale consultative des droits de l'homme est toujours le reflet de deux traits importants de la personnalité de celui qui fut son président fondateur : l'exigence et la vigilance. L'exigence que le défenseur des droits et libertés fondamentaux doit avoir vis-à-vis de lui-même, la vigilance sur le respect des engagements pris par la France dans le champ non clos des droits de l'homme. La Commission nationale consultative des droits de l'homme est cette institution qu'avait trouvée Cassin pour garantir avec d'autres que la France soit toujours à la hauteur des principes qu'elle avait participé à rendre universels.

René Cassin écrivait ainsi que «lorsqu'on a l'honneur d'appartenir à la patrie de l'Abbé Grégoire, qui a été un des initiateurs de la Déclaration des droits de l'Homme [sic] de 1789, d'une Déclaration du droit des gens en 1792, et qui lutta infatigablement contre l'esclavage et pour l'émancipation des Juifs et des hommes de couleur, il n'est pas possible de ne pas se considérer comme un des exécuteurs de son testament spirituel». Cette citation est contenue dans la préface que Cassin consacra à l'étude adressée par Henri Monneray aux juges de Nuremberg, intitulée *La persécution des juifs en France et dans les autres pays de l'Ouest*. Cet ouvrage insistait sur les crimes de Vichy, à l'heure où il était encore malvenu de souligner la responsabilité de la France dans la shoah. René Cassin était un patriote, mais il aspirait à l'exemplarité de sa nation.

Sans aucun doute, nous nous sentons, dans nos démocraties contemporaines, trop vaccinés contre les atteintes à la dignité et aux libertés et droits fondamentaux. En France même, il semble devenir acceptable de négocier à la marge avec les droits de l'homme, au nom d'un droit à la sécurité trop souvent confondu avec le droit à la sûreté, tel que l'a défini la Déclaration de 1789. S'il n'y a pas de libertés sans sécurité, il n'y a pas non plus de sécurité sans liberté. Dans le contexte de la France en 2017, la Commission nationale consultative des droits de l'homme s'applique à exprimer la même exigence et la même vigilance que René Cassin il y a soixante-dix ans.

À cet égard, j'en appelle à cette journée pour nous éclairer non pas seulement sur l'œuvre de Cassin, mais sur la manière dont les difficultés et même les échecs de ce dernier furent – ou ne furent pas – surmontés. Parce que l'Europe des droits de l'homme est contestée par certains aujourd'hui, les inquiétudes d'autres progressent. René Cassin, lui aussi a connu les siennes. En son temps, les promoteurs des droits de l'homme se sont également heurtés à des sociétés moyennement intéressées, voire franchement hostiles, au principe de l'égalité des êtres humains. Comment surmonter cela ? Préside-t-on ? Déclare-t-on ? Proclame-t-on ? Ratifie-t-on ? Ce sont des questions d'une extrême actualité.

Le dernier acte fort de René Cassin, la fondation de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg, révèle que son bâtisseur avait pris la mesure de l'œuvre de transmission qui lui restait à accomplir à la fin de sa vie, afin que présider, déclarer, proclamer et ratifier aient un sens et puissent faire réellement l'objet d'une exigence et d'une vigilance.

Je propose de faire porter mon propos introductif, d'une part, sur la nécessité de mettre en place des institutions nationales de protection des droits de l'homme et de les conforter aux fins de participer au respect de la Déclara-

tion universelle des droits de l'homme, et d'autre part, sur cette nécessité pour l'Europe naissante d'une Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux côtés de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

I. De la Déclaration universelle des droits de l'homme à la Commission nationale consultative des droits de l'homme et aux Institutions nationales des droits de l'homme

On ne manquera pas, au cours de cette journée, grâce à la communication de Claude Henri, de mesurer le poids de l'expérience de la Grande Guerre dans la pensée de René Cassin. Le principe de dignité de l'homme est une notion marquée dans sa chair, quand, dès les premières heures du conflit, une rafale de mitrailleuse le condamne à vivre invalide à 65%. Fondateur de l'Union fédérale des anciens combattants en 1922, René Cassin est un pacifiste de la première heure. Pourtant, sa rencontre avec le principe de paix universelle est d'abord un échec, celui de la Société des nations au sein de laquelle il agissait en qualité de délégué de la France.

Jean-Bernard Marie, que nous aurons le plaisir d'entendre ce matin, suggérerait, en 2008¹, que la naïveté dont on accuse parfois René Cassin est indissociable de son esprit de pédagogue : sa foi en la nature éduicable de l'homme. La défaite de la paix mondiale en 1931 n'échaude pas moins le professeur de droit, il n'est pas sans ignorer le caractère fragile de l'«engagement» : n'avait-il pas écrit une thèse consacrée au refus d'exécuter un contrat en raison de l'inexécution par l'autre partie ? René Cassin comprenait bien que la Déclaration de 1948 bénéficiait de la bienveillance d'une humanité encore sous le choc d'une guerre dévastatrice de l'humanité même de la société des hommes. La vraie question pour cet ancien de la Société des nations était de savoir si la Déclaration et son application survivraient à la perte de la mémoire de la guerre ? C'est en ce sens que René Cassin appelait un Pacte de ses vœux en écrivant :

«L'opinion publique et les gens des divers pays attachent à la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948, une importance qui surprend les 'réalistes' toujours persuadés que les idées – et surtout les idées humanitaires – sont dénuées d'influence sérieuse sur le cours des événements.

¹ J.-B. MARIE, in *De la France libre aux droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2009, pp. 155 et s.

Les 'idéalistes' se tromperaient à leur tour grossièrement s'ils croyaient que par sa seule présence et sa seule vertu, la Déclaration universelle des droits de l'homme transformerait un monde encore chargé d'oppressions et d'injustices. C'est un effort immense, soutenu par les peuples, guidé et coordonné par les Nations Unies, qui, seul, pourra introduire dans la réalité, le magnifique programme tracé par la Déclaration.

[...] Pour que les États soient liés par un engagement juridique pleinement obligatoire, il faut [...] qu'un pacte détermine avec précision, 1° d'une part, le contenu et le contour des droits de l'homme qu'il s'agit de garantir; 2° les moyens d'application nationaux et internationaux à mettre en œuvre pour assurer positivement leur garantie ou, en cas de violation, les recours et remèdes pratiques.»

René Cassin, utopiste pragmatique, savait parfaitement combien l'égalité dignité des êtres humains serait difficile à garantir et pour cette raison, combien il était important de se donner des moyens d'application nationaux et internationaux.

L'égalité en dignité et en droits des êtres humains, une fois proclamée, va de soi théoriquement, mais elle peut être encombrante pour les États, et, au grand malheur de René Cassin, la France est particulièrement encombrée par son message d'humanité à l'heure de l'émancipation des peuples colonisés. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a été très vite confrontée à cette douloureuse réalité. Comme je l'ai rappelé, elle a été inventée par René Cassin en 1947. Elle est née au ministère des Affaires étrangères au cours d'une réunion présidée par René Cassin. Elle n'exista dans un premier temps que sous la forme simplement d'une Commission pour l'étude et la codification du droit international, des droits de l'homme et des droits et devoirs des États. Il s'agissait de préparer la contribution de la France aux discussions tenues à la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies où la Déclaration était en cours de rédaction. Très vite, notre Commission consultative va se trouver investie d'une autre fonction à l'issue de l'adoption de la Déclaration universelle de 1948. René Cassin entendait en faire la première expression d'un réseau d'institutions régionales des droits de l'homme qu'il appelle de ses vœux et qui serait destiné à assurer la communication entre les échelons nationaux et l'institution onusienne. Sa mission serait aussi d'assurer le contrôle de l'application de la Déclaration universelle par les États. On retrouve ici, toute l'exigence que René Cassin a à l'égard de sa patrie, la France «pays des droits de l'homme». Il suggère la création «d'un groupe français des droits de l'homme de caractère mixte : représentants d'associations civiques et de juristes, représentants des administrations parlementaires [...] la commission actuelle élargie et codifiée qui aurait des succursales en territoires

non autonomes et qui pourrait étudier les lois et mesures et attirer à elle les requêtes et pétitions sur les droits de l'homme». Initiative plus que pertinente quand, dans les territoires non autonomes justement, la dignité humaine et l'égalité en droits étaient meurtries.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme vécut dans une semi-ombre pendant des années. Son renouvellement n'aura lieu qu'au tournant des années 1980 par la volonté de François Mitterrand ; il en confia la présidence à Nicole Questiaux, qui a tant œuvré aux côtés de René Cassin. Peu avant, le réseau des institutions nationales des droits de l'homme avait émergé, il s'est étoffé progressivement. Aujourd'hui la Commission nationale consultative des droits de l'homme participe d'un véritable télescope des droits de l'homme puisque, depuis 1993, les institutions nationales des droits de l'homme sont organisées dans un Comité international de coordination, tandis qu'à la faveur du Conseil de l'Europe émerge le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme. Ainsi, par lunettes emboîtées, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies peut scruter avec des vigies nationales, parmi d'autres instruments, le respect des libertés et droits fondamentaux. Mort en 1976, Cassin n'aura pas vu se développer ce que l'on peut qualifier de mouvement organisé des institutions nationales des droits de l'homme, qu'il avait tant souhaité.

II. De la Déclaration universelle des droits de l'homme à la Cour européenne des droits de l'homme

Dans la vie de René Cassin, il y a une autre aventure, fascinante et difficile, celle de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne, dont je disais en commençant qu'elle était un trésor.

Paul Bouchet², qui fut président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, rappelait que l'Europe avait constitué un «premier champ de bataille», dans la mesure où transposer la Déclaration des droits de l'homme à l'échelle européenne, par la création du Conseil de l'Europe et la rédaction de la Convention européenne des droits de l'homme, semblait devoir se heurter à l'obstacle des cultures nationales. Tant de nations belligérantes des conflits mondiaux s'étaient construites en négatif de la France des Lumières. D'autant que «le caractère 'français' [de la Convention] était éminemment assuré» rappelait Pierre-Henri Teitgen. Et pourtant ! Une fois encore, c'est la France elle-même qui se dérobe, en ne ratifiant pas la Convention, avant 1973.

² P. BOUCHET, «Propos liminaires», in *De la France libre aux droits de l'homme*, *ibid.*, p. 167.

Dès janvier 1959, René Cassin est élu, juge au titre de la France, vice-président de la Cour. Il est réélu pour un deuxième mandat le 29 septembre 1961, à nouveau vice-président de la Cour, il en devient président en 1965, il est réélu président en 1968 et démissionne la même année. La France alors n'a toujours pas ratifié la Convention.

Michel de Salvia dans l'ouvrage collectif *De la France libre aux droits de l'homme*³ écrit : « On ne peut passer sous silence la douleur sourde qu'il avait dû ressentir lorsque ses efforts en vue de la ratification par la France de la Convention se heurtèrent à un refus courtois, voire à un attentisme, devenu intolérable pour lui, de la part de ses interlocuteurs. » René Cassin était placé dans une sorte de porte-à-faux eu égard au non-engagement de son pays. Cependant, il redevint juge à la Cour en 1971, il décéda en cours de mandat en 1976. Depuis 1973, la Convention était enfin ratifiée.

Pour terminer, je voudrais évoquer ce que serait sans doute sa douleur sourde aussi de voir aujourd'hui que la France, confrontée à des attentats terroristes, n'a pas hésité à notifier au Secrétaire général du Conseil de l'Europe sa volonté de bénéficier de l'article 15 de la Convention, autorisant les États contractants à déroger aux droits garantis par la Convention en situation d'urgence, hormis les droits indérogeables.

Le message de René Cassin, prix Nobel de la paix, conduit la Commission nationale consultative des droits de l'homme à plaider sans répit pour la levée de l'état d'urgence dans notre pays et à dire non au bénéfice de l'article 15 de la Convention.

Notre mission à tous, confortée par cet hommage à René Cassin, ici à Strasbourg, quarante ans après son décès, est de transmettre le message de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de participer à favoriser le respect de tous les articles de la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentaux pour que l'égalité en dignité et en droits des êtres humains ne soit jamais vécue comme un principe imposé, mais une conviction profonde qui nous habite tous.

Je vous remercie.



³ M. DE SALVIA, « René Cassin à la Cour européenne des droits de l'homme », in *De la France libre aux droits de l'homme*, *ibid.*, p. 171.

Témoignage personnel

PAR

Nicole QUESTIAUX

Ancienne ministre

Présidente de section honoraire au Conseil d'État

S'il est vrai que le temps passant, le groupe de ceux qui ont eu la chance de côtoyer René Cassin va diminuant, la prudence m'inspire. Ce grand homme a très peu écrit. Il ne faut pas refaire l'histoire à la lumière du présent, et j'évoque des moments, il y a cinquante ans et plus, qui relèvent déjà du regard de l'historien.

Vous me pardonnerez donc de m'en tenir à des souvenirs personnels. Ils se situent aux alentours des années 1960, et pour nous, jeunes du Conseil d'État, René Cassin est un maître. Car nous étions d'une génération qui ne disqualifiait pas les maîtres.

Il arrive auréolé d'une expérience incroyable. Ce vice-président du Conseil d'État, professeur d'université, ne vient pas du sérail, mais de la France libre. Il sait pourtant ce dont il parle en matière de droit public, il est largement responsable du maintien de l'État France, qui sera tout prêt à la Libération et pourra se retrouver parmi les grands. Son passage au Conseil d'État non seulement sera marqué par une jurisprudence sur les libertés et le service public, mais contribuera aussi de façon décisive au prestige du droit public. Ce vice-président sera la cheville ouvrière de la réforme qui structure la juridiction administrative sur tout le territoire; il dira plus tard qu'il en était particulièrement fier. Il est, sinon le seul auteur, en tout cas le négociateur inspiré de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il va, quelques années plus tard, siéger parmi les premiers à la Cour européenne des droits de l'homme, et aussi la présider, et ce alors que son pays n'a même pas ratifié la Convention.

Or, nous qui sommes jeunes trouvons dans ce président-là quelqu'un qui nous fait confiance. Tout ce qui à l'époque fut important pour le Conseil d'État (*Grands arrêts*, Centre de documentation) fut confié à des collègues très jeunes. C'est pourquoi il me paraît important de raconter comment il me recruta pour travailler directement avec lui. Il était alors le représentant de

la France à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, ce qui impliquait pour lui et pour son suppléant, Pierre Juvigny, de longues sessions à New York et à Genève. Il cherchait au Conseil d'État quelqu'un susceptible de les remplacer. Il ne me choisit pas pour mon expérience, qui était nulle, mais parce que je parlais anglais et avais un intérêt pour l'international. En effet, j'ai accepté parce qu'il paraissait m'ouvrir les portes du monde.

À travers des années marquées par tant de changements, je n'ai jamais rencontré quelqu'un qui à ce point savait faire le pont entre les principes et la réalité. Je n'ai jamais rencontré quelqu'un pour lequel l'avenir a à ce point confirmé des positions apparemment isolées, mais prémonitoires.

Des principes, il était le porte-parole vivant. Il parlait volontiers de la Déclaration universelle et des péripéties de son élaboration. À une époque où le Conseil d'État jugeait qu'elle n'avait aucune valeur impérative, j'entendais qu'elle était pour ceux qui n'avaient pu prévenir la guerre le rempart qui préserverait du malheur les jeunes générations. Il n'en était pas le seul rédacteur, mais je suis convaincue qu'on lui doit beaucoup dans la conception universelle des droits, universelle malgré la diversité des cultures, universelle parce qu'associant droits civils et politiques, et droits économiques et sociaux. En tout cas, il m'a bien raconté que la rédaction de l'article 22 avait été un point clé de l'accord entre des conceptions à première vue inconciliables. Je l'entends encore : «Voilà comment nous avons eu les Russes», et il suffit alors de laisser le texte se dérouler comme il pouvait être lu dans le contexte de l'époque : «toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays». En quelques mots, un pont était fait pour franchir la faille, le dernier membre de phrase devant rassurer les États-Unis.

Du passage aux réalités, j'évoquerai dans le désordre quelques exemples. Oui, quand cet homme-là siège à la toute jeune Commission des droits de l'homme, il incarne, sans arrogance aucune, une France des Lumières unanimement respectée et écoutée, même par les délégations des États arabes quand il parle d'Israël. Quand il s'en va et que je prends sa place, je retiens mon souffle. Chaque fois, il y avait loin de la coupe aux lèvres, à chaque fois l'opiniâtreté était payante. Il me reste ainsi quelques mots griffonnés sur une enveloppe où, devant quitter New York, il me laissa ses instructions. Il s'agissait d'engager ou non le fer à la Commission des droits de l'homme contre la Grèce des colonels. Il savait que ce jour-là, c'était cause perdue. Mais tout de même, il m'y propulsa et me dit de prendre soin au-delà de la condamnation d'inscrire les responsabilités de l'État dans le contrôle au niveau régional. Je

n'ai pas ce jour-là obtenu les voix nécessaires pour une résolution, mais l'avenir de la Grèce devait nous donner raison.

C'est cet homme-là qui, siégeant à la Cour européenne des droits de l'homme, va inlassablement plaider devant une diplomatie française sceptique, la ratification de la Convention. C'est lui qui me pousse, que dis-je, m'oblige à écrire un article pour expliquer que l'article 16 de notre Constitution n'empêche pas notre pays de ratifier. Il croit très important que les États fassent périodiquement rapport sur les droits de l'homme aux Nations Unies ; pendant des années, parce que le président veut démontrer que c'est possible, j'élaborerai toute seule un rapport auquel les administrations n'avaient guère envie de contribuer. On sait qu'il en est tout autrement aujourd'hui, de même concernant la Commission nationale consultative des droits de l'homme qu'il avait obtenu de réunir au Quai d'Orsay qui a pris sa place dans nos institutions.

Réalisme aussi, sa conviction que la réussite du projet « Droits de l'homme » passait par l'adhésion des États. De la Déclaration aux Pactes, d'instruments internationaux instituant des obligations pour les États aux contrôles auxquels ils doivent se soumettre, l'action pour les droits de l'homme se déployait comme une vaste toile, un réseau de plus en plus solidaire, dont les États étaient les pivots, car c'était d'eux que dépendait la paix reconquise. Il est vrai que l'action publique de René Cassin s'est développée à une époque où celle des organisations non gouvernementales était encore balbutiante, et donc le rôle des États au premier plan.

Mais il savait d'expérience ce que cela signifiait quand un État vacillait sur ses bases, quand il avait fallu tout rebâtir. Sans avoir à le dire, sans théoriser cette position, il était un homme de l'action collective, il était un homme de la transmission, ce ne fut jamais un homme seul, et votre colloque s'inscrit donc directement dans son message.



Témoignage personnel

PAR

Alain BERTHOZ

Professeur honoraire au Collège de France

Membre de l'Académie des sciences et de l'Académie des technologies

Membre de l'Académie américaine des arts et des sciences

Résumé

Dans ce texte, je livre quelques souvenirs personnels sur René Cassin qui fut mon grand-oncle. J'essaye encore de suivre la voie généreuse et profonde qu'il a tracée. J'y propose aussi trois exemples de projets actuels et futurs qui pourraient susciter une interface entre le droit et les sciences de la cognition: 1) la protection des enfants contre la fanatisation en particulier vers l'âge critique de 8/9 ans à la préadolescence, 2) la question de la dangerosité et 3) la question du «syndrome E» et de la radicalisation conduisant à des massacres.

Abstract

In this text I am describing some personal memories of my great uncle René Cassin. I am trying to follow the generous and profound path that he has traced. I am also proposing three projects that could be an opportunity for a cooperation and interface between Law and Cognitive Sciences: 1) the protection of children against the process which leads them into fanatic behavior, and specially at the age between 7/8 and pre-adolescence, 2) the question of dangerousness and 3) the question of «syndrome E» and radicalization leading to collective killings.

C'est un honneur, pour un simple physiologiste, de s'exprimer devant tant d'éminents experts, spécialistes du droit, à l'occasion de cette journée pour célébrer la création de la Fondation René Cassin au sein de l'Institut international de droits de l'homme.

Je n'ai connu René Cassin, mon grand-oncle, qu'après la guerre puisque, enfant caché, j'ai vécu non loin des régions de la Drôme où mon père François Berthoz, accompagné de ma mère Hélène, servait dans les réseaux de la Résistance. Je l'ai connu, donc, après la guerre, et j'ai surtout le souvenir d'un homme bienveillant, joyeux, et merveilleusement attentif à tous ceux qui l'entouraient.

Je me souviens encore d'une cérémonie en son honneur à la Maison de l'Amérique latine, boulevard Saint-Germain, où était présent un parterre de notables, hautement distingués. Soudain René Cassin apparut à la tribune et la salle s'éclaira d'une lumière chaude grâce à son sourire, ses yeux pétillants où l'on pouvait trouver de la malice, de la joie, et un mélange touchant de modestie et de grave sérénité.

Je me souviens aussi comment à l'hôpital, dans ses derniers moments, il savait tout sur la vie des infirmières qu'il interrogeait chacune longuement sur leurs familles, leurs soucis, leurs espoirs surtout. Enfin, je me souviens aussi du jour, à Chicago, où je travaillais dans un laboratoire de neurobiologie qu'il vint visiter, il me dit qu'il voulait repartir à pied au lieu où il devait faire une conférence, c'est-à-dire à au moins deux kilomètres. Parcourant cette longue avenue, il me fit part de son étonnement devant l'extrême spécialisation de nos approches dans l'étude du fonctionnement du cerveau. Cette spécialisation l'inquiétait. Il craignait que nous perdions de vue l'ensemble, c'est-à-dire, l'homme. Je n'ai jamais oublié cette remarque.

Mais je me souviens aussi d'un jour où, assis sur une simple chaise, chez lui, au quai de Béthune, il m'a dit à quel point, malgré une vie d'efforts œcuméniques pour la paix entre les hommes, la poursuite des massacres entre les communautés l'affectait et lui donnait l'impression d'être comme Sisyphe.

Dans son discours de réception du prix Nobel de la paix, René Cassin a dit, je le cite : « La Déclaration proclame, comme principe, l'ensemble des droits et des facultés, sans la satisfaction desquels l'homme ne peut déployer pleinement sa personnalité physique, morale et intellectuelle »¹. Or c'est précisément l'objet des sciences de la cognition, mon domaine de travail scientifique, que de chercher à comprendre les bases biologiques, sociales et culturelles, qui permettent à l'homme, à la femme, à l'enfant de, je cite encore René Cassin, « déployer pleinement leur personnalité physique, morale et intellectuelle ».

Cette question rassemble aujourd'hui, dans un effort pluridisciplinaire sans précédent et remarquable, psychologues, neurophysiologistes, médecins, phy-

¹ P. LANGEVIN, *La pensée et l'action*, Les Éditions Français Réunis, Paris, 1950, p. 169.

siciens, mathématiciens, linguistes, spécialistes de l'intelligence artificielle et de l'informatique, etc. Mais la compréhension du fonctionnement du cerveau humain ne peut être complète sans qu'intervienne l'ensemble des disciplines des sciences humaines et sociales. Des liens sont en train d'être établis avec les anthropologues pour mieux saisir les dimensions interculturelles, avec les économistes pour que se développe une «neuroéconomie», afin que la «personnalité», comme le dit René Cassin, soit bien placée dans son contexte culturel, social et historique, et pour échapper à des modèles économiques formels dont l'inefficacité a été récemment démontrée et qui conduisent à créer un monde financier virtuel, éloigné de la réalité du vécu des individus.

Il reste pourtant un domaine avec lequel aucune véritable coopération n'a été établie: c'est celui de sciences du droit, et des savoirs et pratiques de la justice. La fondation René Cassin, permettez-moi de le suggérer très humblement, pourrait jouer un rôle majeur pour cette interface. En effet, elle propose des formations exceptionnelles. Son rayonnement international, sa situation à Strasbourg, au cœur de l'Europe, le prestige et l'expérience de son président et le souhait même de René Cassin lors de la création de l'Institut, lui confèrent une responsabilité importante pour que soit réalisée, ou tout au moins engagée, cette liaison.

Le temps me manque pour développer les thèmes et les projets de recherche et de formation qui pourraient être lancés en concertation avec les grands programmes européens, ou mondiaux, puisque d'universalité il s'agit.

En voici toutefois trois exemples qui eurent sans doute intéressé René Cassin.

Le premier, que j'ai eu l'occasion de mentionner il y a quelque temps au Conseil d'État, a donné lieu à un colloque que j'ai organisé au Collège de France en 2008² avec mes collègues des sciences humaines, les professeurs Carlo Ossola et Brian Stock. Deux juristes, le Professeur Decaux, présent aujourd'hui, et le Professeur Junk, de Sarrebruck, avaient bien voulu y participer. Il concerne la «pluralité interprétative» et le droit de l'enfant. Il s'agit plus particulièrement de dénoncer le fait que, depuis toujours, des manipulateurs profitent du fait que l'enfant entre 8 et 13 ans environ, est particulièrement sensible aux influences qui risquent de le figer dans une vision unique, sectaire, étroite, haineuse, d'autrui. En effet, c'est à ce moment de son développement que l'enfant peut acquérir la capacité de «changer de point de vue et d'apprendre la tolérance. Si, comme ce fut le cas des jeunes hitlériennes, des

² A. BERTHOZ, C. OSSOLA et B. STOCK (dir.), *La pluralité interprétative*, Éditions électroniques du Collège de France, 2010.

jeunes sous Pol Pot, et encore aujourd'hui dans les sectes et les écoles de la haine, et pour les enfants que l'on enrôle dans des guerres, l'enfant est réduit à une perception unique et biaisée d'autrui, il risque de verser dans le fanatisme. N'oublions pas qu'il y a de l'ordre de 200 000 enfants soldats en Afrique aujourd'hui et bien d'autres ailleurs. Car ce qui est acquis dans cette période, que nous appelons une « période critique », peut rester toute la vie, et, en miroir, ce qui n'est pas acquis, par exemple la tolérance, risque ne pouvoir jamais être acquis. C'est donc à un véritable « droit à la pluralité interprétative » de l'enfant, surtout dans cette période, mais aussi à diverses étapes de l'adolescence, qu'il faut que nous travaillions ensemble avec les psychologues de l'enfant et les pédopsychiatres. J'ai eu l'occasion d'exposer cette question lors d'un colloque de l'Académie des sciences morales et politiques dont les actes ont été publiés récemment.

Le deuxième exemple touche au difficile problème de la « dangerosité »³. En effet, nous manquons de critères pour juger si une personne incarcérée doit être soustraite à la vie publique une fois sa peine terminée. Nous savons les débats actuels sur ce sujet. J'ai eu le privilège d'être invité à Bordeaux à l'École de la magistrature pour un colloque sur la dangerosité qui rassemblait magistrats et psychiatres. Il m'est apparu clairement que le sujet est loin d'être résolu, et je pense que nous devons entreprendre des travaux de fond pour mieux comprendre les multiples facettes de ce problème. J'ai eu aussi l'occasion de mentionner cette question au cours du colloque organisé au Collège de France par notre collègue Mireille Delmas-Marty sur « hominisation et humanisation » les 28 et 29 avril 2011.

Enfin je voudrais mentionner un projet que nous menons depuis trois ans à l'Institut d'études avancées de Paris. Le neurochirurgien et neuroscientifique Itzhak Fried a proposé à l'Institut d'études avancées un projet concernant ce qu'il avait nommé « Le syndrome E », dans un article publié dans *Lancet*. Ce terme identifiait des traits caractéristiques de personnes capables d'exterminer de façon répétitive des groupes de victimes, mais ensuite de rentrer chez eux et d'être de « bons pères de famille » et d'excellents et amicaux voisins.

L'histoire montre que ce comportement dual traverse les âges et, aujourd'hui, est particulièrement manifeste dans des comportements dits de « radicalisation ». Il pose de nombreuses questions. Que se passe-t-il dans leur cerveau ? Sont-ils psychopathes ? La réponse est déjà que pour la plus grande majorité,

³ Ce thème m'a été suggéré à l'issue d'une discussion avec Mireille Delmas-Marty, Professeur au Collège de France et membre de l'Institut. Il implique aussi les bases neurales de la décision. Voy. A. BERTHOZ, *La décision*, Odile Jacob, Paris, 2003.

ce n'est pas le cas. Est-ce la soudaine domination d'un cerveau tueur qui prendrait le pas sur un cerveau moral? Quel est le poids de la norme sociale, de l'idéologie, et l'influence du groupe? Un de nos collègues a suggéré que les structures du cerveau qui établissent des règles et des normes peuvent inhiber les structures qui attribuent de la valeur (bien ou mal) aux actes?

Nous avons fait, sur ce sujet, un travail important depuis deux ans, avec des débats, et deux grands symposiums internationaux ont été tenus à Paris, organisés avec Itzhak Fried et M^{me} le Professeur Gretty Mirdal, Directrice de l'Institut d'études avancées. M. le Président Jean-Paul Costa et le Professeur Beauvais ont bien voulu y participer. Ces réunions très interdisciplinaires ont été utiles pour proposer des hypothèses qui peuvent servir non seulement à comprendre le mécanisme, mais peut-être à contribuer à la lutte contre ce fléau qui concerne en fait toute l'humanité. Un nouveau colloque aura lieu les 10, 11 et 12 mai, à l'Institut d'études avancées, et nous serions heureux que certains d'entre vous y participent. La présence de René Cassin nous eût été précieuse, et ce thème pourrait peut-être être abordé aussi dans le cadre de la fondation René Cassin à l'avenir.

Je vous remercie de votre très aimable attention.



Témoignage personnel

PAR

Jean WALINE

*Ancien président de l'Institut international des droits de l'homme
Professeur émérite de l'Université Robert-Schuman de Strasbourg*

Résumé

René Cassin : la simplicité des très grands ; un défenseur passionné et convaincant des droits de la Personne humaine ; le remarquable créateur de l'Institut international des droits de l'Homme de Strasbourg.

Abstract

René Cassin : the simplicity of the greats ; a passionate and convincing defender of the rights of the human person ; the remarkable creator of the International Institute of Human Rights in Strasbourg.

Dans le très bel ouvrage que Gérard Israël a consacré à René Cassin, il met en lumière trois aspects de la si riche personnalité de ce dernier. Je le cite : « L'humaniste combattant ; le légiste résistant ; l'homme des droits de l'homme ». Il a parfaitement raison, mais, pour moi, tout cela, c'est-à-dire toute la vie de René Cassin, a été profondément marqué par la Première Guerre mondiale.

Il venait de soutenir sa seconde thèse de doctorat – je rappelle qu'à l'époque, pour pouvoir se présenter au concours d'agrégation des Facultés de droit, il fallait avoir soutenu deux thèses de doctorat – lorsqu'il fut mobilisé, à 27 ans, dans l'infanterie. Presque immédiatement, le 12 octobre 1914, il fut si grièvement blessé que son cas fut jugé désespéré. L'audace des médecins et des chirurgiens parvint à le sauver et il sortit de l'hôpital au bout de neuf mois, invalide à 65%. À ce propos, il nous a laissé des écrits sur l'attitude d'un jeune homme face à la mort fort émouvants et montrant déjà sa force d'âme.

Ceci explique tout le reste dont on nous parlera : l'Union internationale des anciens combattants, la Société des Nations, les Nations Unies, les droits de

l'homme. Mais, pour René Cassin, la paix, dont il était un ardent propagandiste, ne se défend pas par la capitulation. Trente-six heures seulement après avoir pris connaissance de l'appel du 18 juin, il s'embarquait à Saint-Jean-de-Luz pour Londres et l'on sait l'accueil que le Général de Gaulle lui réserva.

Après ce rappel, il me revient d'évoquer le René Cassin que j'ai connu et avec lequel j'ai eu l'honneur et le grand privilège de travailler.

J'ai connu René Cassin tout simplement parce qu'il était un grand ami de mon père. Bien des choses les rapprochaient : le gaullisme, le droit administratif, la défense passionnée des droits de l'homme et des libertés publiques. Ils avaient siégé ensemble au Conseil constitutionnel et René Cassin pensait qu'il n'était peut-être pas complètement étranger à la nomination de mon père au Conseil constitutionnel par le Général de Gaulle. Mais aussi, et peut-être surtout, ils avaient fondé ensemble la « Collection de droit public » dont le premier ouvrage a eu un retentissement exceptionnel, puisqu'il s'agit des célèbres *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, à l'époque le « Long, Weil et Braibant ». Lorsque René Cassin présenta, dans le numéro de 1956 d'*Études et documents*, la contribution de mon père, il la qualifia tout simplement de « geste fraternel » ce qui, sauf erreur de ma part, n'est pas dans les habitudes de langage de cette revue.

Toujours en ce qui concerne René Cassin, deux anecdotes. Lorsque mon père rentrait à la maison fort pâle, je lui disais : « Papa c'est René Cassin qui t'a ramené en voiture » et il me disait : « oui, c'est terrible ! ». De même, mon père souriait en me disant que René Cassin assurait la sonorisation des séances du Conseil constitutionnel en ayant quelques problèmes avec son appareil auditif !

C'est donc par l'intermédiaire de mon père que j'ai connu René Cassin lorsqu'il est venu à Strasbourg. Je suppose que c'est pour cette raison qu'il a bien voulu m'intégrer dans le petit groupe de personnes qui l'ont aidé à créer l'Institut international des droits de l'homme et qu'il m'a fait, ensuite, le grand honneur de m'en confier la vice-présidence.

Mais revenons à cette fondation de l'Institut international des droits de l'homme. Il a été fondé le 14 décembre 1969 par René Cassin avec une partie du prix Nobel de la paix qui lui avait été décerné en 1968, année du vingtième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et en reconnaissance du rôle éminent qu'il avait joué dans l'élaboration de celle-ci.

Viscéralement attaché à Nice, le premier réflexe de René Cassin avait été d'y situer l'Institut. Mais la raison lui fit cependant choisir finalement la capitale des droits de l'homme en France, c'est-à-dire Strasbourg, et je crois pouvoir affirmer qu'il ne l'a jamais regretté.

Le point de départ de la création de l'Institut a été une réunion tenue au début de l'année 1969 au Conseil de l'Europe et qui portait sur la Convention européenne des droits de l'homme. C'est à l'issue de celle-ci que fut constitué le petit groupe de travail chargé d'assister René Cassin dans la création, qui venait d'être décidée, de l'Institut. L'une des chevilles ouvrières en était Karel Vasak, qui en sera le premier secrétaire général. Je vois encore René Cassin montant allègrement les trois étages qui conduisaient à l'appartement de Karel Vasak, place de Bordeaux. C'est là que furent rédigés les statuts de l'Institut constitué, à l'époque, sous la forme d'une association de droit local alsacien-mosellan.

Il faut vraiment insister sur le rôle qu'a joué Karel Vasak non seulement dans la création de l'Institut, mais aussi dans son fonctionnement. Débordant d'idées, d'un grand dynamisme, il a beaucoup fait pour le développement de l'Institut, d'autant plus que René Cassin lui témoignait une grande confiance. Au fond, il était inéluctable que deux personnes ayant une même passion des droits de l'homme se rencontrent et travaillent ensemble. Mais que l'on ne s'y trompe pas : la création de l'Institut constituait un bien redoutable pari et, au départ, l'affaire était fort loin d'être gagnée. Il fallait tout imaginer, tout organiser à partir de rien. Karel Vasak se révéla être vraiment l'homme de la situation. C'est notamment lui qui a eu l'idée d'organiser la session d'enseignement du mois de juillet, regroupant à Strasbourg des centaines d'étudiants venant de plus de quatre-vingts pays. Les anciens de l'Institut – environ quinze mille personnes – constituent donc un véritable capital pour l'Institut en raison des fonctions importantes que nombre d'entre eux assument désormais dans leur pays d'origine. La boucle est maintenant bouclée, puisqu'ils viennent faire profiter l'Institut de leur expérience en matière de droits de l'homme.

Karel Vasak avait aussi compris que l'Institut ne devait pas être un Institut franco-français et avait tenu à associer à son fonctionnement d'importantes personnalités étrangères ; par exemple, pour n'en citer qu'une seule, le cher Kéba M'Baye, ancien président de la Cour suprême du Sénégal et trop tôt disparu.

René Cassin, réaliste, savait parfaitement que les droits de l'homme ne pouvaient pas rester, sous peine d'être inopérants, qu'une grande idée générale. Pour lui, il fallait en entreprendre une étude scientifique et raisonnée, les enseigner comme une véritable discipline (et il n'est pas besoin de rappeler ici la grande importance qu'il attachait à leur enseignement), et surtout les soumettre à l'interrogation d'un monde confronté à d'incessantes mutations. Bref, les confronter au réel. Tout cela reste d'une totale actualité.

Quand je repense au René Cassin que j'ai connu, ce qui me vient immédiatement à l'esprit c'est son extraordinaire simplicité alors qu'il aurait eu tant de raisons de ne pas l'être. Il s'exprimait toujours avec une grande force de persuasion, et souvent de la passion, mais ne cherchait jamais à tout ramener à son action. Sincère, simple, direct, c'est l'image que je garde de lui. Mais le souvenir auquel je tiens le plus, c'est celui de René Cassin prononçant la leçon inaugurale de la session d'enseignement du mois de juillet, ce qu'il a fait chaque année jusqu'en 1976 : incontestablement, c'était lui le plus jeune de l'amphithéâtre et il parlait avec une force de conviction exceptionnelle. Tout simplement, on retrouvait le grand professeur et le grand juriste qu'il n'a jamais cessé d'être !



Témoignage personnel

PAR

Jean-Bernard MARIE

*Ancien secrétaire général de l'Institut international des droits de l'homme,
Directeur de recherche honoraire au CNRS*

Résumé

René Cassin : l'homme de bien, simple et attentionné ; l'éducateur obstiné ; le moderne ouvert sur la nouveauté ; porteur d'espoir en l'humanité.

Abstract

René Cassin : a decent man, simple and mild-mannered ; a constant educator ; a pioneering spirit ; a bearer of hope for humanity.

Lorsque j'ai été invité à témoigner à cette journée, j'ai été quelque peu embarrassé, car je n'ai pas coutume de me référer à l'expérience et aux relations que j'ai eues personnellement avec René Cassin au cours de ma vie d'étudiant à Paris, puis au début de ma vie professionnelle à Strasbourg. Mais bien sûr, le rôle historique du Cassin de la Déclaration universelle, du combattant des droits de l'homme, de l'éducateur, de l'humaniste était présent dans mon discours et mes enseignements.

Pour moi, avoir connu René Cassin, c'est certes un privilège et une grande chance, mais c'est surtout une responsabilité, celle de transmettre à d'autres ce que l'on a reçu. Et cela n'implique pas de faire en permanence du « saint Cassin » comme on disait en plaisantant entre nous, jeunes collaborateurs du début de son Institut. D'ailleurs, même si je ne peux parler à sa place, je suis persuadé que René Cassin n'aurait guère apprécié un tel culte, ou alors avec une pointe de dérision et le sourire malicieux qu'on lui connaissait.

Mais finalement, je me suis laissé convaincre de venir vous dire quelques mots sous la pression amicale de collègues et l'insistance de mon épouse, pré-

sente aujourd'hui, qui elle aussi a eu le privilège de rencontrer René Cassin à Strasbourg lors des premières années de l'Institut.

Juste pour resituer brièvement le contexte de ma rencontre avec René Cassin, c'est étudiant à la Sorbonne alors que je préparais un mémoire sur les justifications philosophiques de la Déclaration universelle, que je suis entré en contact avec lui en 1968, sur les conseils de Jane Hersch, alors Directrice de la division de philosophie à l'UNESCO.

René Cassin m'a reçu plusieurs fois à son appartement du quai de Béthune pour me conseiller, et il a présidé le jury de la thèse de fin d'études que j'ai soutenue à l'Institut d'études des relations internationales à Paris. Et, en juin 1969, René Cassin me proposait de venir collaborer à l'Institut international des droits de l'homme qu'il allait créer à Strasbourg avec le montant de son prix Nobel. Alors que je devais partir en coopération avec mon épouse, nous avons choisi l'aventure de l'Institut de Strasbourg où j'ai collaboré avec le Président René Cassin pendant les cinq premières années, jusqu'à ce qu'il nous quitte en 1976.

Entre ce que j'ai vécu et ce que je suis capable – ou incapable – de transmettre, il y a évidemment un hiatus, mais je vais m'y essayer.

Je voudrais simplement témoigner de la richesse des différents visages de René Cassin qui m'ont marqué personnellement.

I. Cassin, l'homme de bien, l'homme simple et attentionné

Pour moi, Cassin était un homme d'une grande simplicité, une personne abordable avec qui on peut parler sans ambages et sans crainte, quelqu'un qui vous écoute, qui vous demande avant toute autre chose «comment va votre santé, et comment va votre famille?». Pas une formule de simple politesse, mais une vraie attention à l'autre. C'est Cassin dans le bus qui nous conduisait de la faculté de droit au Conseil de l'Europe qui se lève pour me donner sa place assise, car j'avais soi-disant l'air fatigué... alors que lui était de plus de cinquante ans mon aîné! Mais c'était un quasi-réflexe chez lui. Et si je me souviens bien, j'ai dû obéir et prendre sa place, je n'avais pas le choix! Je pourrais multiplier les exemples de délicatesse et de prévenance à l'égard des autres.

Et pourtant, Cassin était un personnage historique, dimension qu'il n'est pas besoin, surtout ici, de rappeler. Il en avait conscience, et le fameux entretien radiophonique avec Jacques Chancel (1^{er} mars 1973) sur la perspective méritée de rejoindre le Panthéon un jour – laquelle s'est réalisée le 5 octobre 1987 – en est une belle illustration. Mais cela se conciliait bien avec la réelle

modestie, la bonhomie de cette personnalité authentique, témoin et acteur de première ligne de grands moments de l'histoire et en particulier, de l'événement qu'a constitué le 10 décembre 1948, la reconnaissance des droits de l'homme dans une Déclaration à visée universelle.

II. Cassin, l'éducateur obstiné

C'est par l'éducation que les droits de l'homme se transmettent et peuvent avancer. C'est bien sûr l'esprit de la III^e République, l'instituteur transmetteur de connaissances, mais surtout modèle et exemple pour ses élèves et toute la société. Aussi, la Déclaration universelle dans son préambule s'en remet-elle en priorité à l'éducation comme outil principal pour le progrès des droits de l'homme, avant même de se référer aux instruments juridiques et aux procédures. Puisque c'est la « méconnaissance et le mépris des droits de l'homme » qui ont conduit à leur violation comme le dit ce texte fondateur, c'est en luttant contre l'ignorance qu'on peut faire avancer ces droits.

La nécessité d'éduquer chaque génération depuis le plus jeune âge et tout au long de la vie, avant d'être une démonstration ou un raisonnement, s'imposait de façon innée et spontanée chez René Cassin : si les individus sont correctement instruits, connaissent leurs droits, ils les respecteront et les feront respecter.

Cela allait de soi pour René Cassin, qui martelait cette évidence, cette conviction inébranlable lors des conférences inaugurales des sessions annuelles de l'Institut, si fort parfois, qu'une année, ayant son avant-bras dans le plâtre, il a frappé bruyamment avec celui-ci sur le pupitre ce qui n'a pas manqué d'impressionner l'assemblée d'étudiants et enseignants présents, et moi le premier ! Le choc donnait tout son poids aux mots et à la conviction qui les portait. Et je me suis dit avec d'autres que peut-être on devrait parfois user de cet argument frappant avec nos étudiants !

Cette force et cette détermination de René Cassin ont été pour moi un guide lorsque l'on s'interroge et que l'on porte un regard critique sur la portée de l'enseignement, sur son « efficacité » et sur sa pertinence pour l'appropriation des droits de l'homme par chaque personne et chaque nouvelle génération d'apprenants.

III. Cassin, le moderne, ouvert à la nouveauté

C'est l'homme qui s'enthousiasme lorsque dès le début de ses travaux, son Institut se lance dans une expérience d'informatisation des termes et notions de

la matière des droits de l'homme en vue de construire une « science des droits de l'homme ». Et je me souviens de son discours à l'Institut de mathématique de Strasbourg lors d'une démonstration dans la salle informatique en présence de journalistes, où il clamait avec la fougue d'un jeune homme l'importance de cette expérimentation pour l'avancée des droits de l'homme.

De même, lorsque le Festival international du film des droits de l'homme a été inventé par l'Institut au début des années 1970, René Cassin était en première ligne pour le soutenir, montrer l'importance de ce média moderne pour promouvoir les droits de l'homme, pour la liberté d'expression, pour les droits culturels. Et il était bien présent dans les salles obscures en participant aux débats avec les réalisateurs et le public.

Ainsi accueillait-il chaleureusement et soutenait-il ardemment les initiatives et projets innovants et souvent audacieux, lancés par son Institut.

IV. Cassin, porteur d'espoir en l'humanité

La révolte contre toute forme d'injustice, une juste colère animait « viscéralement » René Cassin. Malgré les échecs, les déceptions, les frustrations, y compris à l'égard des autorités de son pays qui à l'époque n'avaient pas encore accepté la juridiction de la Cour européenne, il était porteur et transmetteur d'espoir, croyant profondément en la capacité de transformation et de progrès des individus comme des sociétés. Cette foi en l'être humain, qui se déclinait au quotidien en une confiance à l'autre, une confiance aux autres, je l'ai ressentie très concrètement à travers toutes les rencontres et c'est un des biens les plus précieux pour un jeune « débutant », bien qui vous accompagne tout au long de la vie. Je peux en témoigner.

Porteur d'une espérance forgée à travers les épreuves terribles de deux guerres mondiales, d'une espérance qui ne faiblit jamais devant l'adversité, René Cassin nous transmet ce message de confiance et d'espoir qui est un appel de la plus grande actualité face aux incertitudes, aux défis et aux menaces multiples qui traversent le monde aujourd'hui.

Et c'est à chacun, chacune d'entre nous que revient la responsabilité d'y répondre avec les ressources qui nous sont propres.



René Cassin, combattant des deux guerres

PAR

Claude HENRY

*Vice-président délégué de l'Union fédérale des associations françaises
d'anciens combattants et victimes de guerre et des Jeunesses de l'Union fédérale*

Résumé

René Cassin a 19 ans quand il est appelé au service militaire, en 1906. Il effectuera son temps comme simple soldat. Le 1^{er} août 1914, lors de la mobilisation générale, il rejoindra le 311^e régiment d'infanterie. Grièvement blessé, le 12 octobre 1914, lors de l'attaque des casernes de Chauvencourt, il sera réformé définitif le 11 mars 1916, devant porter un corset pour le reste de ses jours. À la suite de l'appel du Général de Gaulle, il gagnera l'Angleterre le 19 juin 1940 et se mettra au service du chef de la France libre. Ce dernier se servira de ses connaissances de juriste. De plus, très apprécié et respecté des milieux gouvernementaux britanniques, il sera l'auxiliaire privilégié du général. Il siègera dans les sphères politiques jusqu'en octobre 1944, date à laquelle il démissionnera de toutes fonctions. Il s'orientera alors vers une carrière administrative, chargé, entre autres, d'étudier la réforme du Conseil d'État, qui aboutira en juillet 1945.

Abstract

René Cassin was 19 years old when he was called to the military service in 1906 as a soldier. On August 1st, 1914, he joined the 311th infantry regiment during the conscription. On October 12th, 1914, he was severely injured during the attack on the Chauvencourt barracks and was definitively reformed on March 11th, 1916: he had to wear a corset for the rest of his days. Following the General de Gaulle's appeal, he went to England on June 19th, 1940, and served the chief of the Free France with his lawyer's knowledge. In addition, he was highly appreciated and respected by the British government circles: he sat in the political spheres until October 1944, when he resigned from all his functions. Then, he moved to an administrative career in charge of, among other things, studying the reform of the «Conseil d'État» which succeeded in July 1945.

René Cassin est né à Bayonne, le 5 octobre 1887, dans une famille aisée. L'enfant grandit à Nice, éduqué en homme et habitué, dès son plus jeune âge, aux responsabilités.

En 1906, l'appel au service militaire interrompt ses études. Simple soldat, il côtoie des paysans, des hommes de la ville. Il aime ce contact humain et en tire profit, tandis que sa bonté naturelle commence à s'affirmer. À l'issue de son service militaire, il regagne la vie civile et reprend ses études, notamment de droit et de lettre.

À l'annonce de la mobilisation générale, le 1^{er} août 1914, René Cassin qui a effectué son service militaire comme simple soldat rejoint le 311^e régiment d'infanterie à Antibes. Mobilisé, dès les premières heures, il est frappé par la négligence qui règne au sein de certaines formations militaires dans lesquelles il sert. Il est, par exemple, choqué d'être appelé au quartier général de son régiment, comme l'homme le plus instruit en droit dont on puisse disposer, pour se voir confier comme tâche la recopie d'une circulaire.

Dès les premiers jours de septembre, alors que son régiment est engagé en Argonne et sur les hauts de Meuse, il est nommé caporal pour acte de bravoure et de courage. De ces premiers combats, il garde le souvenir d'une solidarité entre combattants ; les hommes avec qui il vit et sur lesquels il a un ascendant le marquent profondément.

Sa compagnie est sur le front de la Meuse.

Au cours d'un bombardement dramatique, il arrête la panique de ses camarades et, se révélant à lui-même, prend leur commandement, remplaçant les morts et les défailants.

Saint-Mihiel, le 12 octobre 1914.

La compagnie prend position dans la plaine de Parroches. Le tir d'artillerie tombe sur nos lignes ; René Cassin monte sur la tranchée pour mettre en évidence ses pantalons rouges et faire allonger les tirs.

En début de soirée, le jeune soldat reçoit l'ordre de prendre le commandement d'un corps franc pour s'emparer des casernes de Chauvencourt sises à deux kilomètres de Saint-Mihiel ; aucune préparation, aucune possibilité pour escalader les murs. René Cassin, à la tête de son escouade, part à l'assaut des casernes. Avec ses hommes, ils sont pris dans le faisceau d'un projecteur et sous les tirs d'une mitrailleuse. Fauché par le tir de la mitrailleuse et blessé grièvement au bras, au flanc et au ventre, ensanglanté, il réussit à se traîner jusqu'à son capitaine pour lui transmettre l'ordre de repli apporté par un agent de liaison et éviter que sa compagnie soit encerclée.

Abandonné sur le terrain, le voici seul. Un brancardier entend par chance ses appels. René Cassin est évacué avec des blessures si importantes que ses chances, si on peut dire, de retourner au front sont nulles.

C'est seulement dix jours plus tard, après un douloureux périple, et au moment où il est aux limites de la mort, qu'il sera opéré à Antibes le 17 octobre, fort heureusement pour lui par un jeune médecin lieutenant qui le retire de la salle de convalescence où ce grand blessé était étendu. Il subit une seconde opération quelques mois plus tard et le 7 juillet, est proposé pour la réforme. La décision définitive tombe le 11 mars 1916.

Invalide, portant une ceinture de maintien pour le restant de ses jours, René Cassin retourne à la vie civile, décoré de la croix de guerre avec une citation à l'ordre de l'armée et de la médaille militaire. Mais, pour lui, la guerre est finie. «La guerre l'a marqué profondément et pour toujours, comme beaucoup de jeunes hommes de sa génération», dira Alfred Kastler.

Il reprend alors la vie universitaire comme chargé de cours de droit civil et pénal à la faculté d'Aix-en-Provence.

Une conséquence majeure de la guerre est l'émergence d'un réseau d'anciens combattants et de mutilés, organisé autour de deux grands pôles : l'Union fédérale et l'Union nationale des combattants.

Durant l'entre-deux-guerres, il est devenu juriste en droit international. Il travaille avec Herriot, Briand, Boncour, Henderson, Lange, Benes, Politis, Titulesco.

Inlassablement, dans ses articles, conférences, il dénoncera les menaces qui pèsent sur la paix.

En 1937, à Grenoble, il dira que les bombes de Shanghai et de Madrid précèdent celles qui tomberont sur les villes françaises.

En juillet 1939, il sent qu'Hitler attaquera la Pologne et provoquera la guerre mondiale et dit que les États-Unis et l'U.R.S.S. y seront mêlés.

La Seconde Guerre mondiale éclate.

Il pressent la liquidation du régime républicain et pleure de honte quand le nouveau gouvernement de la France mendie des conditions de paix, se fiant aux promesses d'Hitler.

Le 18 juin 1940 au soir, une voix lançait de Londres le premier appel à la résistance.

C'est seulement le lendemain, 19 juin, qu'il apprend, à Bayonne, qu'un général français avait proclamé, en substance, depuis la radio de Londres: «La France a perdu une bataille, mais n'a pas perdu la guerre. Cette guerre a un caractère mondial...». Cette nouvelle le frappa comme un trait de lumière.

Le 19 juin 1940, le jour même, il embarque à Saint-Jean-de-Luz, sur l'«Ettrick», qui va faire route vers Plymouth.

Le 29 au matin, il arrive à Londres, à Stephen's House, où il est accueilli par le lieutenant De Courcel qui l'introduit auprès du Général de Gaulle. Il avait 53 ans et le général 49.

La veille, le gouvernement britannique avait publié un communiqué reconnaissant de Gaulle comme chef des Français libres.

René Cassin, par son parcours, est un atout maître pour de Gaulle. Le poste qu'il a occupé à la Société des Nations (S.D.N.), sa participation aux négociations internationales, son combat contre les nazis en font un homme reconnu, respecté et apprécié des milieux gouvernementaux britanniques.

De Gaulle souhaite que René Cassin prépare un projet d'accord avec Churchill, ayant pour objectif de donner un statut juridique aux troupes qui sont ralliées. Cassin explique qu'on ne signe pas un traité quand on n'est pas un gouvernement. «Nous allons préparer un projet qui ne sera pas admis, mais nous céderons sur la forme pour avoir le fond», déclare Cassin. Le projet s'articule sur trois axes: la politique, le caractère des forces, le statut des volontaires. Le 1^{er} juillet, un avant-projet est remis aux proches collaborateurs de Churchill. Le 7 août, après quelques dernières mises au point, l'accord (en fait, il s'agit en réalité d'un mémorandum envoyé par Churchill, premier ministre britannique à de Gaulle, chef de la France libre, au sujet de l'organisation des forces françaises de volontaires) est signé entre la France libre et l'Angleterre à l'issue d'une entrevue décisive entre Winston Churchill assisté de M. Strang et le Général de Gaulle assisté de René Cassin et de Pierre-Olivier Lapie. Le texte reconnaît le droit à la création d'un état-major civil et militaire, embryon d'une future organisation politique. À partir du mois d'août 1940, le travail de René Cassin s'articule principalement autour des questions liées à l'Empire. L'échec de la France libre devant Dakar le conforte dans l'idée qu'une suite d'opérations militaires n'apporte pas de solution sans une préparation politique préalable. Il force l'amiral Muselier (commandement militaire) et le commandant Fontaine (administration) à travailler ensemble. La France libre doit regagner du crédit auprès des Britanniques après le désastre de Dakar et se créer une légitimité face au régime de Vichy. Cassin développe un raisonnement simple: la France libre a agi dans la légalité en combattant le vide créé par Pétain et son entourage qui ont capitulé devant les nazis, au mépris de l'engagement

donné aux Britanniques de ne pas signer une paix séparée, et qui ont usurpé le pouvoir au mépris de la Constitution.

Les ralliements de septembre 1940 modifient la donne; de Gaulle a désormais à ses côtés des personnalités civiles et militaires. Les territoires d'outre-mer offrent une base pour structurer la France libre. Il est impératif de créer un organe central pour lier l'ensemble des administrations existantes.

Dès le 22 octobre 1940, Cassin s'attache à rédiger une note en ce sens, à l'attention du général, en prévision de la conférence de Brazzaville, où ce dernier annonce la création du Conseil de défense de l'empire (C.D.E.). Dans ce même discours, le général annonce implicitement la participation de René Cassin au C.D.E. en qualité de secrétaire permanent.

Plus le temps passe, plus la tâche de René Cassin devient centrale et écrasante; il remplace souvent le général, il négocie le sort financier de la France libre avec les autres puissances ainsi que les questions relatives à la défense des possessions et des intérêts français.

Le 12 juin 1941, Cassin représente la France à la première conférence de Saint James Palace des grandes puissances alliées. Il est décidé que de la guerre doit sortir un ordre démocratique fondé sur les notions de liberté et de sécurité.

Trois mois plus tard, dans un contexte radicalement différent, le conflit est devenu global; lors de la seconde conférence de Saint James Palace, Cassin annonce que la France ne voit pas d'avenir pour la paix sans formation des Nations Unies et sans un engagement international pour les droits de l'homme.

La troisième conférence de Saint James Palace, en janvier 1942, pose les prémices d'un ordre mondial construit sur le respect des droits de l'homme; c'est le début d'un cheminement qui aboutit à la charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Il faut se souvenir qu'en décembre 1941, il effectue, pour le compte de la France libre une longue tournée au Moyen-Orient et en Afrique afin d'affirmer aux Français, où qu'ils soient, la présence d'une autorité protectrice. Au Caire, il rencontre un envoyé de Roosevelt et lui rappelle que la France libre maintient son autorité sur tous les territoires français.

À son retour, il plonge dans l'organisation du commissariat à la justice et à l'éducation, bien qu'il y voie un poste de second plan et commence à doter la France libre des outils indispensables à la reconstruction juridique de la République après la libération.

Il réfléchit, parallèlement à la constitution d'un régime international des droits de l'homme et à la mise en place d'une assemblée consultative provi-

soire, un conseil représentatif de l'opinion, sur lequel doit s'appuyer le Conseil national français. Cette assemblée est aussi un moyen de lutter contre une conception antirépublicaine prônée par le général Giraud.

En août 1943, René Cassin évincé de toute responsabilité politique au sein du Comité français de libération nationale est nommé président du comité juridique.

Début 1944, il siège à l'Assemblée consultative provisoire et devient le président de la commission de législation, mais démissionnera en octobre de la même année.

Son choix est fait. Il tourne le dos à toute carrière politique et s'oriente vers l'administratif. Il participe à la première réunion de la commission chargée d'étudier la réforme du Conseil d'État dont il est nommé vice-président par décret du 22 novembre 1944, avec pour mission de réorganiser le corps et les procédures de la justice administrative. Sa volonté est, à terme, d'intégrer au Conseil d'État le comité juridique, ses compétences et son fonctionnement. La fusion est effective le 31 juillet 1945 ; le Conseil d'État est directement rattaché au chef du gouvernement.

Voici, brièvement retracé, René Cassin, combattant des deux guerres.

René Cassin était : Grand-Croix de la Légion d'honneur, Compagnon de la Libération, détenteur de la médaille militaire, de la croix de guerre 1914-1918, médaillé de la Résistance avec rosette, commandeur des palmes académiques.



La place du judaïsme dans la formation du républicain laïc et l'action de René Cassin à l'Alliance israélite universelle

PAR

Charles LEBEN

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Résumé

La famille de René Cassin trouve sa source dans des populations juives établies sur le territoire français depuis de nombreux siècles. Il s'agit des juifs d'Alsace, des juifs dénommés «nouveaux chrétiens» dans le sud-ouest de la France, ainsi que des juifs du Comtat Venaissin, territoire du Pape, installés par la suite dans le sud-est de la France. Il a reçu une éducation religieuse modeste. On ne trouve pas de traces d'une implication juive de René Cassin avant le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale. Il prend la direction, à la demande du Général de Gaulle, de l'Alliance israélite universelle en 1942-1943. Il restera président jusqu'à son décès en 1976. C'est sous sa présidence que l'Alliance développe un grand réseau d'écoles, malgré la perte de celles du monde communiste et du monde musulman. Il poursuit la défense des populations juives discriminées de par le monde tout en inscrivant son action dans une visée universaliste de défense des droits de tous les hommes.

Abstract

René Cassin's family stemmed from Jewish populations settled in France for many centuries. They were Jews from Alsace, Jews known as New Christians from south-western France, and Jews from the *Comtat Venaissin*, papal lands, who subsequently settled in south-eastern France. He was given a cursory religious education. No traces are to be found of René Cassin's Jewish involvement before the outbreak of the Second World War. At General de Gaulle's request, he took charge of the *Alliance israélite universelle* in 1942-1943. He was to preside it until his death in 1976. Under his presidency the Alliance

developed a major school network despite losses in the Communist and Muslim worlds. He continued to defend Jewish populations suffering discrimination worldwide while aligning his action with a universalist aim to defend the rights of all humans.

I. Cassin : les origines familiales

Parler de la place éventuelle du judaïsme dans la formation du républicain laïc qu'était René Cassin, nous amène à dire quelques mots sur les origines juives de René Cassin. Il faut évoquer tout d'abord les populations juives de France auxquelles sont rattachées les familles de René Cassin tant du côté paternel que du côté maternel. René Cassin est en effet une sorte de condensé du judaïsme français, la résultante de populations juives anciennes présentes sur le territoire français parfois depuis plusieurs siècles. Cela peut étonner si on se souvient que Charles VI, en 1394, expulsa définitivement les juifs du Royaume de France. Il n'y aura plus désormais de juifs en France, que ce soit au nord de la Loire ou en Provence ou dans le Languedoc-Roussillon, tous lieux où leur présence était attestée depuis le haut Moyen Âge. D'où sont alors originaires les familles juives au sein desquelles naîtra en 1887 René Samuel Cassin¹ ? Il y a en fait trois origines géographiques et humaines : les juifs d'Alsace, les nouveaux chrétiens du Sud-Ouest de la France et les juifs du Comtat Venaissin.

Du côté maternel, on trouve des juifs alsaciens qui ont longtemps vécu dans le cadre du Saint-Empire romain germanique. Mais le Traité de Westphalie (1648) fait passer une partie de la Lorraine et de l'Alsace dans le giron du Royaume de France (Strasbourg ne devenant française qu'en 1681). Dans ces terres de Lorraine et d'Alsace, il y avait des communautés juives importantes depuis au moins l'an mil. Elles auraient pu être expulsées de France comme l'avaient été les communautés de Provence après l'intégration de ce comté au Royaume de France (en 1482), mais ce ne fut pas le cas, et le Royaume conserva ses populations juives de l'Est de la France.

La famille maternelle de René Cassin s'appelle Dreyfus, nom très commun chez les juifs alsaciens. Le premier dont la famille conserve le souvenir est un

¹ Toutes les informations qui suivent proviennent de la biographie de M. AGI, *René Cassin, 1887-1976 – Père de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Perrin, Paris, 1998, pp. 15-29. Voy. aussi l'ouvrage de G. ISRAËL, *René Cassin – La guerre hors la loi – Avec de Gaulle – Les droits de l'homme*, Desclée de Brouwer, Paris, 1990.

arrière-grand-père maternel, Samuel Dreyfus, né vers 1790, qui sera dragon de l'armée napoléonienne et participera aux diverses guerres menées par l'Empereur. Il est blessé dans le sud-ouest de la France lors d'une attaque par les troupes de Wellington et se trouve hospitalisé dans un hôpital à Bayonne où il rencontre et épouse une infirmière juive du nom de Félicie Gomès. Celle-ci appartient à une tout autre branche du judaïsme français, celle des « nouveaux chrétiens ». À la suite de la conversion forcée, sous peine d'expulsion, des juifs en Espagne et au Portugal (1492-1507), une partie de la population juive dans ces États va devenir « marrane », c'est-à-dire des chrétiens d'apparence et des juifs secrètement. Une partie de cette population fuyant l'Inquisition va, dès le XVI^e siècle, immigrer dans certains pays européens, comme les Pays-Bas (y compris les Antilles néerlandaises) et aussi le Sud-Ouest de la France. Ces populations se présentent comme des « nouveaux chrétiens » pour pouvoir rester dans le Royaume de France et ne pas tomber sous le coup de l'édit d'expulsion de 1394. Mais petit à petit, elles s'affirment comme juifs, et Louis XV va, en 1723, confirmer la licéité de leur présence en France, sans effacer totalement d'ailleurs, le mythe du christianisme des nouveaux chrétiens (confirmation des lettres patentes accordées par Henri II en 1550 à tous « les marchands et autres portugais appelés Nouveaux Chrétiens »). Et c'est à Bayonne, une des villes principales de ces nouveaux chrétiens que naîtra, quelques générations plus tard, René Cassin. Voilà pour la deuxième source.

Du côté paternel les Cassin sont certes des juifs italiens. Sa mère est romaine et son père naît à Cuneo, une ville italienne dans le Piémont. On a donc une troisième origine qui, elle, n'est pas française. Mais l'origine de la famille paternelle serait (d'après Gérard Israël) dans le Comtat Venaissin. Dans ces terres du Pape, autour d'Avignon, terres non intégrées dans le Royaume de France, existait la seule communauté juive qui remontait au Moyen Âge sans interruption. C'est donc là la troisième origine. Ce à quoi il faut ajouter que la famille Cassin quitte Cuneo pour s'installer à Nice peu de temps avant le plébiscite d'avril 1860 et donc qu'elle devient pleinement française de ce fait.

Je crois que ce rappel était nécessaire pour montrer à quel point les familles auxquelles se rattache René Cassin sont profondément ancrées dans l'aire nationale et culturelle française. Et ceci n'est pas négligeable quand on pense à la réaction de Cassin à la défaite de 1940, d'une part, et au dévouement dont il va faire preuve comme on le verra, à l'égard de l'Alliance israélite universelle pendant trois décennies, d'autre part.

Pour compléter ce tableau, un mot sur le rapport des Cassin avec la religion juive. Elle est ambiguë comme pour beaucoup de juifs à cette époque. Sa mère, juive alsacienne, est restée très pieuse et fait ce qu'elle peut pour maintenir les rites juifs dans son foyer. C'est ainsi que René Cassin fait à 13 ans sa

bar-mitsva (cérémonie marquant la majorité religieuse) et que de la primaire jusqu'à la classe de troisième du lycée, il est éduqué par un précepteur pour ne pas avoir à violer les règles du chabbat à l'école. Du côté de son père, en revanche, on trouve la tradition française républicaine, athée et «bouffeur» de curés, pasteurs et rabbins. L'opposition des deux parents sur la religion est telle qu'elle conduit à leur séparation. Quant à René Cassin lui-même il s'est toujours affirmé non-croyant. S'il ne s'est jamais caché de son judaïsme, on est bien en peine de découvrir quelque action d'insertion dans le monde juif jusque dans les années 1942-1943 où commencent à arriver à Londres les informations sur le massacre des juifs européens. C'est aussi la date à laquelle le Général de Gaulle lui demande de prendre la présidence temporaire de l'Alliance israélite universelle laissée vacante du fait de la guerre et de l'occupation de la France. À la sortie de la guerre, une élection est organisée en conformité aux statuts de l'Alliance, René Cassin est élu président et le demeurera jusqu'à son décès en 1976.

II. L'Alliance israélite universelle

Il nous faut maintenant présenter très brièvement l'Alliance israélite universelle qui sera le grand investissement juif de R. Cassin.

L'Alliance est créée en 1860 par des juifs français, à la suite de deux affaires qui ont bouleversé le judaïsme européen au XIX^e siècle. Il s'agit tout d'abord de ce qu'on a appelé l'affaire de Damas². En février 1840, un moine capucin et son aide musulman disparaissent de cette ville. Des rumeurs commencent à courir selon lesquelles les deux hommes auraient été assassinés par les juifs pour recueillir le sang nécessaire, selon une folle tradition populaire qui remonte au Moyen Âge, à la fabrication du pain azyme pour la Pâque juive³. Des dizaines de juifs sont arrêtés, torturés, certains meurent sous la torture, d'autres «avouent» ce qu'on leur demande d'avouer, des émeutes éclatent à Damas et des juifs sont lynchés, leurs affaires pillées, etc. Cette affaire de Damas donne lieu à la première grande mobilisation où l'on voit les communautés juives

² Voy. J. FRANKEL, *The Damascus Affair: «Ritual Murder», Politics and the Jews in 1840*, Cambridge University Press, 1997; P. SIMON-NAHUM, «Aux origines de l'Alliance», in A. Kaspi (éd.), *Histoire de l'Alliance israélite universelle – De 1860 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 2010, pp. 26-27.

³ Pour une étude historique et anthropologique de l'accusation de meurtre rituel en Europe, voy. l'ouvrage de J. TOKARSKA-BAKIR, *Légendes du sang – Pour une anthropologie de l'antisémitisme chrétien*, traduit du polonais, Albin Michel, Paris, 2015.

d'Europe occidentale, émancipées depuis peu⁴, se regrouper pour défendre leurs coreligionnaires de persécutions meurtrières.

La deuxième affaire est l'affaire Mortara où un enfant juif âgé de six ans habitant avec ses parents à Bologne, ville appartenant à l'époque aux États du Pape, est enlevé en 1858 par la police du Vatican. Il est soustrait à sa famille du fait qu'une nourrice catholique (âgée de 14 ans à l'époque des faits) l'avait fait « ondoyer » (une cérémonie simplifiée de baptême) et en avait donc fait un chrétien catholique. Là encore, l'affaire fait grand bruit, mais n'aboutira jamais au retour de l'enfant qui deviendra prêtre et jouira d'une grande longévité (il décède en 1940 à l'âge de 88 ans)⁵.

Ces deux affaires, et d'autres de moindre importance, montrent aux yeux de certains juifs européens, la nécessité d'avoir des organisations de coopération et d'entraide, permettant de réagir aux innombrables actes de persécution subis à travers le monde, aussi bien dans le monde musulman qu'en Europe, de la Russie à la Roumanie, de la Bulgarie, aux Balkans et autres lieux. Cela conduit six juifs français, le 17 mai 1860, à rédiger un « Appel » aux israélites du monde entier leur demandant de se joindre à eux pour constituer « une œuvre sociale et à but civilisateur », une association nouvelle à vocation « universelle », l'Association israélite universelle, organisation, on dirait aujourd'hui ONG, à laquelle tous les juifs pourraient participer afin de défendre, mais aussi d'éduquer, les populations juives non encore émancipées et qui vivent dans des conditions matérielles et morales misérables⁶.

L'universalisme recherché par l'Alliance sera ensuite battu en brèche par les juifs anglais et par les juifs allemands, qui considèrent que tout ce projet est bien trop français. Ils créeront donc leurs propres organisations, l'Anglo-Jewish Association (1870) et la Hilfsverein der Deutschen Juden (1901)⁷. Et il est vrai que si l'on lit le texte de l'Appel à tous les israélites, du 17 mai 1860, qui

⁴ Pour la France, l'égalité des droits est accordée aux juifs par une loi votée par l'Assemblée nationale et ratifiée par Louis XVI le 13 novembre 1791. Au cours du XIX^e siècle, les différents États d'Europe occidentale procèdent à l'émancipation des juifs de leur territoire.

⁵ Sur l'affaire *Mortara*, voy. G. WEILL, « Aux origines de l'Alliance : l'affaire Mortara (1858-1861) », in *Émancipation et progrès – L'Alliance israélite universelle et les droits de l'homme*, Nadir, Paris, 2000, pp. 13-52 ; P. SIMON-NAHUM, « Aux origines de l'Alliance », in A. Kaspi (éd.), *Histoire de l'Alliance israélite universelle – De 1860 à nos jours*, op. cit., pp. 11-52, spéc. pp. 25-26.

⁶ Sur toute cette histoire, voy. les trois premiers chapitres in A. Kaspi (éd.), *ibid.* Voy. également A. CHOURAQUI, *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, PUF, Paris, 1965, ainsi que G. ISRAËL, *Le judaïsme est un humanisme – Brève histoire de l'Alliance israélite universelle*, Éditions de l'A.I.U., Paris, 1994.

⁷ Voy. G. WEILL, « Les structures et les hommes », in A. Kaspi (éd.), *ibid.*, pp. 54-62.

annonce la création de l'Alliance, on est immédiatement frappé par la tonalité française du document. Il y est question «de l'influence des principes de 89 [qui] est toute-puissante dans le monde [et de] la loi qui en découle [qui] est une loi de justice...». Ou encore, s'adressant «à tous les israélites» l'Appel leur dit :

«Si vous croyez que, par les voies légales, par l'invincible puissance du droit et de la raison [...] vous pouvez obtenir beaucoup pour rendre beaucoup en retour par votre travail et votre intelligence incontestée [...]»⁸, ou encore, «Si vous croyez qu'un grand nombre de vos coreligionnaires, encore accablés par vingt siècles de misère, d'outrages et de proscriptions, peuvent retrouver leur dignité d'hommes, conquérir leur dignité de citoyens [...] Si vous croyez que ce serait un honneur pour votre religion, une leçon pour les peuples, un progrès pour l'humanité, un triomphe pour la vérité et pour la raison universelles, de voir se concentrer toutes les forces vives du judaïsme, petit par le nombre, grand par l'amour et la volonté du bien...». Suit l'appel à rejoindre l'Alliance israélite universelle.

Oui, les juifs anglais et allemands n'avaient pas tout à fait tort : nous sommes en présence d'un universel qui a un fort accent français, plus spécifiquement même, un accent de la Sorbonne et de la Faculté de droit. L'Alliance israélite universelle est donc créée en 1860 et a fêté en 2010 ses cent cinquante ans. Un gros ouvrage est sorti à cette occasion sous la direction de l'historien André Kaspi, qui retrace l'histoire et les accomplissements de l'Alliance. Un autre ouvrage rédigé par André Chouraqui, avait été publié pour les 100 ans de l'Alliance en 1960⁹.

Disons encore un mot des activités de l'Alliance israélite universelle, car cela aide à comprendre la personnalité de René Cassin, président de l'Alliance pendant plus de trente ans (1944-1976).

La première activité, historiquement marquante, concerne l'action qu'on pourrait appeler «diplomatique» en défense des communautés juives persécutées dans le monde. Elle a été importante à certaines dates clés de la vie internationale. C'est ainsi que lors de la conférence de Berlin en 1878, qui suivit la guerre russo-turque et redessina la carte des Balkans, l'Alliance réclame et obtient (avec d'autres) que dans les traités avec les États des Balkans il soit inscrit une disposition prévoyant le bénéfice des droits civils et religieux pour les juifs et les autres minorités présentes dans ces pays (dans l'Empire ottoman

⁸ Le texte de l'Appel de 1860 se trouve dans *Histoire de l'Alliance israélite universelle – De 1860 à nos jours*, *ibid.*, pp. 461-462. Il peut être lu également sur le site internet de l'Alliance israélite universelle, aiu.org.

⁹ Voy. les références *supra*, notes 2 et 5.

et dans les nouveaux États des Balkans). En 1880, lors de la conférence de Madrid sur le Maroc, l'Alliance obtient également des promesses d'amélioration du statut des juifs du Royaume chérifien¹⁰.

L'Alliance sera aussi très active lors de la conférence de paix à Versailles au lendemain de la Première Guerre mondiale en défense des populations juives d'Europe de l'Est et en particulier les populations de Pologne, de Hongrie, de Roumanie¹¹. Cette activité « diplomatique » va de pair avec une aide aux migrants, dans une période où des centaines de milliers de juifs sont en déplacement, fuyant en particulier les *pogroms* en Russie dans les années 1880-1890, 1903-1905, et 1917-1922¹². Sans oublier qu'une situation assez similaire va se reproduire dans les années 1940-1950 avec les réfugiés et les survivants de la shoah, puis à la fin des années 1950 et le début des années 1960 avec la grande masse des juifs des pays musulmans du Machrek, et à un moindre degré du Maghreb, qui fuient ou immigrent pour aller en Israël ou en France.

L'autre activité qui joue un rôle absolument capital dans la vie de l'Alliance est son action éducative, et on ne s'étonnera pas qu'elle ait été particulièrement développée par René Cassin¹³. Cette action éducative prend de l'importance à partir des années 1890, et elle va se traduire par la création d'un vaste réseau d'écoles, principalement dans les Balkans, en Grèce, dans l'Empire ottoman, en Bulgarie, en Syrie, en Irak, en Iran, au Liban, en Égypte, en Tunisie, au Maroc (pays dans lequel l'action de l'Alliance a été particulièrement importante) et en Palestine avant la création d'Israël.

Pour donner quelques chiffres : en 1870, il n'existe encore que 16 écoles de l'Alliance dans 7 pays, écoles qui regroupent 2 320 élèves ; en 1914, les écoles de l'Alliance sont présentes dans 15 pays, l'Alliance gère 184 écoles et compte 43 700 élèves. En 1950, les écoles de l'Alliance sont présentes dans 10 pays, et regroupent 136 écoles et 51 218 élèves. Par la suite, ces chiffres vont en dimi-

¹⁰ Voy. G. KAUFFMANN, M. LASKIER et S. SCHWARZFUCHS, « Solidarité et défense des droits des juifs (1860-1914) », in A. Kaspi (éd.), *Histoire de l'Alliance israélite universelle – De 1860 à nos jours*, op. cit., pp. 101-155.

¹¹ Voy. D. KEVONIAN et P. LANDAU, « La Grande Guerre et ses lendemains », in A. Kaspi (éd.), *ibid.*, pp. 157-188.

¹² Les années 1917-1922 vont connaître « les plus grands massacres pré-génocidaires de l'histoire juive », entraînant, selon les historiens, entre 100 000 et 150 000 morts et 200 000 blessés. Voy. L. MILAKOVA, *Le livre des pogroms – Antichambre d'un génocide – Ukraine, Russie, Biélorussie, 1917-1922*, traduit du russe, édition française par Nicolas Werth, Calmann-Lévy, Paris, 2010.

¹³ Voy. A. RODRIGUE, « La mission éducative (1860-1939) », in A. Kaspi (éd.), *Histoire de l'Alliance israélite universelle – De 1860 à nos jours*, op. cit., pp. 227-261.

nuant avec la fermeture des écoles de l'Alliance dans les pays communistes (en particulier dans les Balkans) et dans les pays musulmans où l'action de l'Alliance avait été si importante. En 2009, l'Alliance avait encore 25 écoles dans 6 pays (dont la France, Israël, le Maroc, la Suisse, la Belgique, le Canada, l'Espagne) et 8 533 élèves¹⁴.

Il faut ajouter que pour former les maîtres l'AIU a créé une école normale (l'École normale israélite orientale) qui a longtemps été dirigée, après la guerre, par Emmanuel Lévinas, nommé par René Cassin. Une seconde école normale fut créée dans les années 1950 au Maroc pour répondre aux besoins des écoles de l'Alliance dans ce pays. Dans le monde musulman, ces écoles de l'Alliance ont aujourd'hui disparu, à l'exception du Maroc où trois établissements subsistent (sur la cinquantaine qui existait).

Il va de soi que le réseau des écoles de l'Alliance a été aussi un réseau de rayonnement de la culture et de la langue françaises et c'est, peut-être, ce que le Général de Gaulle avait à l'esprit quand il demande en 1942-1943 à René Cassin de prendre la direction de l'Alliance, complètement désorganisée par la guerre et l'occupation de la France.

Quoi qu'il en soit quand on regarde le tableau des écoles de l'Alliance on voit très bien que son réseau scolaire, malgré les difficultés nées de la Deuxième Guerre mondiale, a connu jusqu'en 1960 un âge d'or, et ceci sous la présidence de R. Cassin. Il faut donc lui attribuer, au moins en partie, la renaissance de la fonction éducatrice de l'Alliance, même si lui renvoyait le mérite principal aux autres membres du Comité central de l'Alliance¹⁵.

Dans cette histoire, à quel moment le parcours d'un juif, professeur de droit, républicain, laïc et assez éloigné de ses racines juives, va-t-il croiser celui de cette organisation centenaire si caractéristique d'un judaïsme français du XIX^e siècle?

¹⁴ En comptant à la fois les écoles de l'Alliance et les écoles affiliées. Sur l'évolution du réseau scolaire de l'Alliance, voy. *Histoire de l'Alliance israélite universelle – De 1860 à nos jours*, op. cit., pp. 491-504.

¹⁵ Dans sa préface au livre d'A. CHOURAQUI, *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, op. cit., p. VII, René Cassin écrit : «Je trouve encore arbitraire, et même injuste, que soit mise sous le nom d'un seul – le mien – l'œuvre de relèvement et d'épanouissement contemporain qui doit l'essentiel à un effort largement collectif...».

III. René Cassin, la part juive

Il est temps d'aborder plus directement et plus frontalement la question posée dans cette journée en mémoire de René Cassin : quelle est la part juive de l'homme, René Cassin, qui entre dans la composition de sa personnalité et les actions qu'il a menées toute sa vie ? Il est difficile de répondre à cette question. Comme je l'ai dit, Cassin n'a jamais manifesté une religiosité juive, bien que sa mère était croyante et pratiquante et qu'il a reçu de la part d'un membre de la famille, rabbin, quelques éléments du judaïsme. Était-il un juif de culture attaché à l'histoire juive et aux grands hommes de cette histoire : les rabbins commentateurs des textes sacrés, les philosophes, les poètes, les romanciers ? Cela ne ressort pas des textes que nous avons pu examiner, en dehors de quelques renvois très généraux, à la Bible et aux prophètes.

Quelle était son attitude vis-à-vis du sionisme, qui sera la grande aventure juive du XX^e siècle ? L'Alliance israélite universelle avait d'abord été, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, radicalement opposée à l'idée sioniste. Celle-ci en effet en voulant résoudre la « question juive » par la création d'un État venait heurter de front l'idéal de l'Alliance, qui militait pour une insertion des juifs dans les pays où ils se trouvaient, en abandonnant toute dimension nationale pour ne retenir que la dimension confessionnelle. Des Français de confession mosaïque, disait-on. C'est ainsi que l'indianiste Sylvain Lévi (1863-1935), un des grands présidents de l'Alliance, écrivait en 1920, dans une lettre à un correspondant viennois : « Une minorité 'nationale' juive nous ne l'admettons pas ; nous ne voulons pas d'un autre 'Édit de Nantes' qui amène fatalement la révocation et les dragonnades. Nos ancêtres, en acceptant de devenir citoyens, ont renoncé pour toujours à une conception nationale juive ». Cependant, la révélation des crimes nazis va entraîner chez beaucoup une appréciation nouvelle de l'idée d'une patrie juive en Palestine¹⁶.

Pendant la guerre, René Cassin avait été informé dès l'année 1942 des atrocités qui se commettaient dans les territoires occupés par les Allemands dans l'Europe de l'Est. Il semblerait qu'il ait essayé, avec beaucoup d'autres, d'attirer l'attention des dirigeants alliés sur le drame qui se déroulait presque sous leurs yeux. On sait que toutes les tentatives dans ce sens échouèrent¹⁷. Ceci explique sans doute la nouvelle attitude de l'Alliance sous la présidence de

¹⁶ Voy. C. NICAULT, « Face au sionisme (1897-1940) », in *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, op. cit., pp. 189-226 (pp. 217-218 pour la lettre de Sylvain Lévi).

¹⁷ Voy. les éléments rassemblés par D. RUZIE dans son article « Les persécutions raciales et l'évolution de la pensée de René Cassin », *Les nouveaux cahiers*, printemps 1988, n° 92, pp. 21-29,

R. Cassin. Dans une déclaration du 11 novembre 1945, qui se veut le pendant au XX^e siècle de l'« Appel aux israélites » qui marqua la création de l'Alliance, celle-ci se dit « résolue à demander, pour les juifs qui aspirent, sous l'égide des Nations Unies et la responsabilité de l'Agence juive pour la Palestine, le droit d'entrer en Palestine... » (ce qui signifiait la fin du Livre blanc britannique de 1939 qui limitait l'entrée des juifs)¹⁸.

Et de même, en juin 1947, René Cassin signe, sous son seul nom, un mémorandum de l'Alliance israélite universelle sur le problème palestinien qui se termine par ce passage : « [...] l'Alliance constate qu'aujourd'hui la communauté juive de la Palestine aspire à un élargissement de son statut vers une indépendance qu'elle a mérité par son travail et son esprit créateur »¹⁹.

L'année 1947 est aussi l'année du drame de l'Exodus, ce navire partant de l'Allemagne, chargé de rescapés des camps de la mort, qui va être refoulé par les autorités britanniques interdisant l'entrée en Palestine. Le bateau devra retourner à Hambourg où les passagers seront débarqués de force et remis dans des camps de regroupement. L'affaire souleva une vague d'indignation dans le monde et de nombreuses pétitions furent signées par toutes sortes de personnalités, allant en France de René Cassin à Jean-Paul Sartre. De même encore en juin 1967, alors que la vie d'Israël semble en péril, il écrit au Général de Gaulle pour protester contre l'attitude que celui-ci avait adoptée dans la crise au Moyen-Orient. Pour qui imagine le sentiment d'admiration et de reconnaissance de Cassin pour l'homme du 18 juin, cette lettre qui n'a pas dû être facile à écrire, témoigne de la réaction d'un homme pour qui l'existence d'Israël est une préoccupation profonde.

S'agissant des droits de l'homme, l'Alliance, sous la présidence de René Cassin, participera, comme d'autres ONG de cette société civile internationale, à la plupart des discussions qui aboutiront aux grandes conventions internationales dans les années 1960-1980. Les bulletins de l'Alliance rendent compte de cette activité. Mais l'homme Cassin, tire-t-il de son être juif une légitimation

←

spéc. pp. 21-22, qui confirment si besoin en était, et sur la base d'archives personnelles de René Cassin, que les Alliés étaient parfaitement au courant de la mise en œuvre par l'Allemagne nazie de la solution finale. Nous remercions le professeur Ruzié de nous avoir communiqué cet article.

¹⁸ Texte de la Déclaration in *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, op. cit., pp. 505-509, spéc. p. 508.

¹⁹ Texte dans A. CHOURAQUI, *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, op. cit., p. 497. On remarquera que l'indépendance est méritée du fait du travail et de l'esprit créateur...

spéciale à défendre les droits de l'homme? Je n'ai connaissance que de deux textes où cette question est abordée, même si c'est de façon générale²⁰.

Il s'agit tout d'abord d'un discours fait en 1958 devant les maîtres formés à l'École normale israélite orientale sur la Déclaration universelle des droits de l'homme :

«S'il y a un milieu dans le monde qui s'intéresse aux droits de l'homme, c'est bien le nôtre [le monde juif]. L'histoire, déjà capable de juger, dira qu'un des phénomènes les plus prodigieux de la renaissance juive au XIX^e siècle a été cet élan des jeunes gens inspirés par la Révolution française et les droits de l'homme et qui ont lancé le cri de l'Alliance [l'Appel de 1860]. Sans ce cri, Herzl, par exemple, aurait certes pu concevoir, mais non accomplir son œuvre. C'est le travail psychologique préparatoire de l'Alliance qui a rendu possible son initiative. Par conséquent, nous ne devons éprouver aucune honte à évoquer la part humanitaire de l'Alliance dans ce que d'autres ont accompli sur le plan politique.

Nous [l'Alliance faut-il comprendre] représentons, en quelque sorte, par rapport à la renaissance juive [en Israël], ce qu'est le Vieux Testament par rapport à l'ensemble du Vieux et du Nouveau Testament. Mais de même que le Vieux Testament vit toujours, l'Alliance ne s'est pas bornée à lancer un grand cri, elle a fait surgir de tous les ghettos d'Europe l'idée de l'émancipation possible. À des hommes qui avaient presque pris le parti de continuer à être humiliés au-dehors en restant grands au-dedans, en s'instruisant dans la religion, en ayant le sens des valeurs qu'ils défendaient, l'Alliance a ouvert les yeux sur le monde moderne. Ainsi le monde juif, plus qu'aucun autre, est sensible à ce qui doit régler l'existence de tous les hommes dans la société.»²¹

On notera que les juifs de la tradition sont prêts à demeurer «humiliés au-dehors tout en restant grand au-dedans en s'instruisant et en restant fidèles à leur religion». Pour un homme comme René Cassin, attaché du plus profond de son être à l'émancipation politique et à la culture de ses frères juifs pour les faire entrer dans la civilisation du monde moderne, poursuivant ainsi le but qui était celui-là même des créateurs de l'Alliance, la reconnaissance que ces juifs pouvaient, même dans leur état misérable, avoir une certaine grandeur tirée du fait qu'ils maintenaient leur foi envers et contre tout, est tout à fait remarquable. Un siècle s'était passé depuis l'appel de 1860, qui deman-

²⁰ Ces deux textes m'ont été donnés par le bibliothécaire de l'Alliance israélite universelle, M. J.-Cl. Kuperminc. Qu'il en soit remercié.

²¹ R. CASSIN, «La Déclaration universelle des droits de l'homme», *Les cahiers de l'Alliance israélite universelle*, septembre-octobre 1958, n° 20, pp. 90-103, spéc. p. 90.

daît d'agir pour permettre aux coreligionnaires juifs «accablés par vingt siècles de misère [de] retrouver leur dignité d'hommes...». Ainsi ceux-ci ne l'avaient jamais perdu...

Le deuxième texte est constitué par la longue préface que donne René Cassin au livre d'André Chouraqui consacré au centenaire de l'Alliance. Il faudrait lire toute cette préface, car elle offre vraiment un aperçu de la pensée de René Cassin s'agissant de son rapport à la tradition de ses pères. Ce qui en ressort de façon éclatante, c'est la conception d'un judaïsme dans lequel la défense des juifs persécutés doit faire partie d'un combat général contre toutes les persécutions et discriminations. C'est ainsi qu'il écrit, à propos de l'Alliance qu'il préside :

«Son combat [celui de l'Alliance] pour les droits de l'homme de religion juive est inséparablement lié aux efforts de tous ceux qui luttent contre les discriminations, persécutions et intolérances de toutes sortes qui affectent n'importe quelle partie du genre humain.»²²

L'Alliance doit donc avoir une perspective universaliste, car le combat pour les droits de l'homme ne peut-être qu'universel²³. Les fondateurs de l'Alliance et leurs continuateurs «n'ont point souhaité une ségrégation des juifs par rapport au monde extérieur. Pour eux l'Alliance a été nécessairement universelle. Ce sont les droits de tous les autres hommes qu'ils ont réclamés pour leurs coreligionnaires et non des droits particuliers»²⁴. Mais dans cette aspiration à l'universel, la dimension juive de la personne humaine trouve-t-elle encore une place? Cassin en est persuadé. C'est ainsi qu'il écrit, en partant de l'enseignement qui est prodigué dans les écoles de l'Alliance :

«[...] la clé de l'avenir demeure, pour l'Alliance, dans une éducation moderne, à la fois humaine et juive, où l'homme actuel puisse développer sa personnalité sans se déraciner de ses origines. Dans cette conception, l'enseignement de la Bible et de l'hébreu ne répond pas seulement à un but d'éducation pieuse, mais à pénétrer l'adolescent de ce qui a constitué un ensemble d'apports de la tradition juive à la civilisation universelle : le respect pour l'école, le

²² A. CHOURAQUI, *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, op. cit., p. XV.

²³ On sait que c'est Cassin qui, dans les premiers projets de la Déclaration universelle des droits de l'homme, a fait changer l'expression déclaration «internationale» en déclaration «universelle», et je soupçonne d'ailleurs que dans ce changement l'Alliance, avec son qualificatif, Alliance *universelle*, a peut-être eu une certaine influence.

²⁴ A. CHOURAQUI, *L'Alliance israélite universelle et la renaissance juive contemporaine*, op. cit., p. XII.

prestige de la pensée et du jugement droit, la compréhension à l'égard d'autrui, le sens de la responsabilité personnelle, enfin cet amour ardent de la justice, source féconde de la reconnaissance des droits, de la liberté et de la dignité de la personne humaine.»²⁵

Ne peut-on voir dans ce texte, non seulement un projet idéal pour l'Alliance, mais aussi le portrait de son président, de la façon dont celui-ci s'est représenté son judaïsme et a conçu l'apport de la tradition juive à la civilisation universelle? Et il se pourrait bien que l'homme René Cassin, ce républicain et ce laïc, ait été lui-même, par sa personne, un apport de cette tradition juive à l'élaboration d'une cité universelle d'hommes libres, égaux en droits et fraternels.



²⁵ *Ibid.*, p. XIV.

La dimension philosophique de l'œuvre de René Cassin face à la critique des droits de l'homme

PAR

Valentine ZUBER

Directrice d'études à l'École pratique de hautes études

Résumé

Parler de dimension philosophique de l'œuvre de René Cassin revient à évoquer son attachement à l'universalité du message véhiculé par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 à laquelle il a tant contribué. La dimension exceptionnelle donnée à cette déclaration, à la fois universelle et profondément laïque, lui donne une place à part dans le concert des grands textes internationaux. En dépit des contestations politiques ou religieuses qu'elle a pu essuyer depuis, elle reste encore de nos jours, unique et irremplaçable.

Abstract

In order to speak about the philosophical dimension of the work of René Cassin, it is essential to evoke his attachment to the universality of the message conveyed by the Universal declaration of human rights of 1948 to which he contributed so much. The exceptional dimension given to this declaration, both universal and profoundly secular, assigns to it a special place in the concert of major international texts. Despite political or religious contestations it has faced since then, it remains still, unique and irreplaceable.

Parler de la philosophie de René Cassin en matière de droits de l'homme paraît à première vue, une véritable gageure. Il n'a, en effet, jamais produit de traités théoriques sur l'idéologie des droits de l'homme, même s'il en a ardemment défendu les principaux principes sous-jacents dans ses nombreux écrits justificatifs. Il n'empêche, René Cassin n'est résolument pas un philosophe. Il n'est pas non plus historien, même s'il puise son modèle juridico-politique dans l'histoire. Il s'appuie ainsi clairement sur des précédents historiques (les Décla-

rations des droits du XVIII^e siècle, qu'elles soient américaines, ou françaises, et en particulier celle – oubliée, car jamais appliquée – de 1793), mais il s'agit pour lui de les compléter, et même de les dépasser. Il fut donc surtout un grand juriste à la fois utopiste et pragmatique, pétri de culture républicaine française, mais toujours ouvert aux autres cultures démocratiques¹. Parler aujourd'hui de René Cassin philosophe revient, à mon sens, à parler de la philosophie universaliste sous-jacente qui affleure dans la version contemporaine des droits de l'homme (à travers la Déclaration universelle des droits de l'homme) et qui persiste jusqu'à aujourd'hui dans les combats menés depuis dans les instances internationales, par ses défenseurs passés et présents.

Cette philosophie se résume, chez René Cassin, à la poursuite de trois objectifs principaux, qui ouvre une nouvelle ère dans la compréhension et l'application d'une philosophie des droits de l'homme – à la fois moralement, politiquement et économiquement – plus efficace que sa devancière du XVIII^e siècle. Elle passe par :

- la lutte pour la relativisation de la souveraineté des États au nom du principe supérieur de l'égal et indivisible dignité de tout homme, garantie par une justice internationale;
- l'affirmation forte des principes du libéralisme politique en matière de droits civils et politiques, parallèlement à la prise en compte des nécessités proprement économiques et sociales, préalable nécessaire à la jouissance pleine et entière des premiers...
- la promotion résolue de ces droits par les voies diplomatique et juridique par la mise en place d'outils contraignants aux niveaux international et régional.

Le but poursuivi par les pères de la Déclaration universelle des droits de l'homme, au lendemain du grand embrasement de la Deuxième Guerre mondiale, était de mettre fin aux exactions épouvantables qui avaient endeuillé le monde. Directement issue de la définition offerte par le président Franklin D. Roosevelt dans son discours fondateur sur les quatre libertés humaines

¹ *Actualités de la pensée de René Cassin*, actes du colloque international organisé par l'Association pour la fidélité à la pensée de René Cassin tenu à Paris, les 14-15 novembre 1980, CNRS-Institut international des droits de l'homme, Paris, 1981; Commission nationale consultative des droits de l'homme, *René Cassin – De la France libre aux droits de l'homme*, actes du colloque du 28 octobre 2008 au Palais-Royal à Paris, organisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, en partenariat avec le Conseil d'État et l'Institut international des droits de l'homme, coll. «Les colloques de la Commission nationale consultative des droits de l'homme», La Documentation française, Paris, 2009; A. PROST et J. WINTER, *René Cassin*, Fayard, Paris, 2011.

fondamentales devant pouvoir être applicables à tous les êtres humains sans exception (liberté d'expression, liberté de religion, liberté de vivre à l'abri de la peur et du besoin), sa traduction dans un grand texte internationalement reconnu a abouti à la proclamation solennelle de la Déclaration universelle des droits de l'homme le 10 décembre 1948 au palais du Trocadéro à Paris. L'élaboration de ce premier texte devenu si consensuel dans les cercles de la pensée libérale se heurtait déjà, dans ces moments héroïques, à la diversité historique, culturelle et religieuse des différentes nations et sociétés humaines engagées dans ce processus inédit. C'est pourquoi il a été rapidement décidé, au sein du comité de rédaction, en accord en cela avec l'agnosticisme affiché et la profonde culture laïque du juif républicain René Cassin, de faire silence sur les éventuels fondements théologiques et culturels de ces principes au nom de leur nécessaire application universelle.

Lors de la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme par un comité international où tous les continents, toutes les sensibilités, toutes les traditions religieuses étaient représentées, la question du fondement des droits de l'homme s'était pourtant inévitablement posée. Une large consultation a ainsi été faite auprès des différents pays impliqués afin d'essayer d'en dégager une approche consensuelle. Au vu de l'extrême diversité des réponses reçues, la tâche s'est avérée impossible. C'est pourquoi, en faveur de sa popularisation et de son application aussi rapide que possible au monde entier, il a été sciemment décidé de ne placer la Déclaration universelle sous aucune autorité surnaturelle que ce soit. Représentant les peuples des Nations Unies qui ont alors proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, l'Assemblée s'est contentée de proclamer un « idéal » commun à tous les êtres humains, constitué par le principe premier de l'égalité de dignité et de la valeur essentielle de la personne humaine.

L'Église catholique (elle aussi une institution à vocation universelle²), au lendemain de son *aggiornamento* lors du concile Vatican II, a considérablement changé son discours traditionnel de défiance théologique vis-à-vis de la philosophie des droits de l'homme. Alors qu'elle en avait puissamment rejeté les attendus depuis sa formulation dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et en particulier, son absence de fondement divin et son orgueilleuse proclamation de la première et seule dignité de l'homme sans le secours de Dieu, elle a adopté le langage international et universalisant des droits de l'homme à partir de la Déclaration sur la liberté religieuse de 1965³.

² Le terme de catholique provient du latin *catholicus*, issu du grec ancien *katholikós*, et se traduit par « général », ou « universel ».

³ *Dignitatis humanae*, 7 décembre 1965 : http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_fr.html

Âprement défendus depuis par les papes successifs (avec une mention particulière pour Jean-Paul II)⁴, l'universalité des droits de l'homme ne semble plus devoir lui poser de problèmes. Cependant, si on est attentif aux discours du magistère, y compris dans l'enceinte des Nations Unies⁵, on comprend cependant que l'Église romaine continue de porter une vision toute personnelle, et à bien des égards quelque peu restrictive, des «droits de la personne» qu'elle distingue ainsi des «droits de l'homme» tels qu'ils ont été énoncés après-guerre. Cette adhésion critique constitue donc moins une rupture qu'une fidélité réitérée à son enseignement traditionnel de la dignité éminente de la personne humaine, qui reste, avant tout, enfant de Dieu. Elle comporte en effet des exigences particulières en matière de droits sociaux et familiaux, et surtout des réserves en ce qui concerne les conséquences éthiques de certains des droits individuels ainsi proclamés lorsqu'ils touchent à des domaines qu'elle considère comme réservés, en particulier en matière de morale personnelle.

Si on en reste au niveau du politique, le débat sur l'universalité des droits de l'homme n'a cependant pas été clos par la proclamation – presque, mais pas tout à fait, unanime – de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Immédiatement contestée (en particulier par le bloc soviétique lors de la longue guerre froide qui s'est ensuivie), ce débat sur l'intangibilité et l'universalité des droits de l'homme s'est renouvelé lors de la période troublée de la décolonisation et intensifié à la suite du changement dans les équilibres mondiaux survenu dans les années 1980. La chute du mur de Berlin et la faillite des grandes idéologies politiques séculières ont signifié la fin d'un monde bipolaire et entraîné une réaffirmation massive du rôle du théologico-politique dans les affaires mondiales, illustré par la révolution islamique iranienne et l'essor de l'islamisme politique qui s'en est suivi. Le traumatisme ressenti par l'Occident à la suite des événements du 11 septembre 2001 et les apories de la guerre anglo-américaine «pour la démocratie» en Irak en 2003 ont donné lieu à des développements passionnés, en particulier outre-Atlantique.

Les premiers, élaborés en 1989 autour de la théorie du «*clash* des civilisations»⁶, semblent devoir signer définitivement l'échec de celle de la «fin de

⁴ G. FILIBECK (éd.), *Les droits de l'homme dans l'enseignement de l'Église – De Jean XXIII à Jean-Paul II – Recueil de textes du magistère de l'Église catholique*, Cité du Vatican, 1992.

⁵ Jean-Paul II, discours à l'Assemblée générale des Nations Unies, le 2 décembre 1978, https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/fr/speeches/1979/october/documents/hf_jp-ii_spe_19791002_general-assembly-onu.html; Jean-Paul II, *Entrez dans l'espérance*, Plon, Mame, Paris, 1994.

⁶ S. P. HUNTINGTON, «No exit, The Errors of Endism», *The National Interest*, automne 1989, http://www.wesjones.com/eoh_noexit.htm.

l'histoire»⁷. Car même si dans la pensée de Fukuyama cette fin de l'histoire ne signifie pas l'arrêt immédiat de tous les conflits, elle annoncerait cependant la suprématie absolue et définitive de l'idéal porté par la démocratie libérale, lequel ne constituerait pas seulement l'horizon indépassable de notre temps, mais serait effectivement applicable au monde entier ici et maintenant⁸. Or l'embrasement actuel du Moyen et du Proche-Orient, marqué notamment par les phénomènes du djihadisme mondialisé et de la confessionnalisation sanglante du politique dans les pays musulmans (avec la polarisation accrue entre chiites et sunnites) met à mal cette théorie de l'apaisement graduel, démocratique et séculier du monde moderne selon les principes universalistes des droits de l'homme. Huntington a beau jeu de répliquer que le retour d'une idéologie non libérale ou d'un durcissement autoritaire de la démocratie sous couvert de la volonté de restauration de la souveraineté des États-nations aux dépens d'un ordre international, sont toujours possibles. Cette évolution peut être facilement instrumentalisée à des fins de domination politique ou sociale. La résurgence actuelle des politiques de type nationaliste et identitaire portées par les anciens adversaires de l'Occident (Russie, Chine, pays de l'Est européen) et les effets internationaux déstabilisants de l'islamisme politique sont ainsi les signes clairs de ce retour en force de l'idéologie et des propositions et priorités proprement étatiques dans les relations internationales⁹.

Tout cela a permis de rouvrir le débat sur la problématique de l'universalisation et de la sacralisation contemporaine de l'idéologie des droits de l'homme moderne¹⁰. La remise en cause politique de cet universalisme autoproclamé par les pères fondateurs dont faisaient partie René Cassin, date justement de ces mêmes années 1980 et a trouvé des relais dans certains pays d'Asie qui, comme la Chine ou d'autres États d'Asie du Sud-Est, qui militent pour le respect des droits issus de leurs traditions millénaires (sous l'appellation assez vague de «valeurs asiatiques») et relativisent ceux énoncés par les textes principiels et juridiques internationaux, en particulier en matière de droits individuels et politiques.

Une autre critique, plus récente, apparue avec l'essor des théories postcoloniales, porte enfin sur une supposée application différenciée de ces exigences selon les pays ou les cultures, résultant des rapports de force entre les puis-

⁷ F. F. FUKUYAMA, «The End of History», *The National Interest*, été 1989, <http://www.wesjones.com/eoh.htm>.

⁸ F. F. FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, coll. Histoire, Flammarion, Paris, 1992.

⁹ S. P. HUNTINGTON, *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 1997.

¹⁰ Voy. en particulier les analyses de H. JOAS, *The Sacredness of the Person – A New Genealogy of Human Rights*, Georgetown University Press, Washington, 2013 et de V. ZUBER, *Le culte des droits de l'homme*, Gallimard, Paris, 2014.

sances et des enjeux des différents conflits régionaux. Dans ce dernier cas, c'est moins le principe de l'universalité des droits de l'homme qui est contesté en tant que tel, comme ont pu le faire les tenants d'un relativisme culturel énumérés ci-dessous, mais bien plutôt, les inégalités dans l'application des principes eux-mêmes.

Les politiques extérieures menées par certains pays occidentaux depuis les années 2000 ont entraîné des violations répétées des principes issus des droits de l'homme, alors que ces pays étaient censés les incarner, ou du moins les défendre, ce qui fragilise encore cette doctrine libérale à vocation universelle. Ces politiques ont occasionné de vifs débats en Amérique du Nord, opposant partisans d'une imposition par la force de la démocratie au Moyen-Orient à ceux qui pensaient que la fin poursuivie, aussi louable soit-elle, ne pouvait justifier ce genre de moyens. Pour ces derniers en effet, le risque était de détruire la légitimité des droits de l'homme basés sur la supériorité absolue des valeurs de liberté individuelle et collective¹¹. Les exactions occidentales commises en Irak ou ailleurs, sous couvert de défense des droits de l'homme ont d'ailleurs permis à certains États non européens de donner libre cours à des discours dissonants et à des politiques résolument transgressives. Ils y ont vu un prétexte commode pour s'exonérer de l'application complète de ces droits, au vu et au su de la communauté internationale impuissante.

Ce relativisme culturel radical mettant en cause la pertinence du modèle universaliste laïque du système international des droits de l'homme s'est encore renforcé par l'irruption d'une nouvelle critique d'ordre politico-religieux, émanant des tenants d'un islam à la fois culturel et politique. La multiplication des textes de déclarations des droits de l'homme en Islam nous semble poser actuellement la plus dangereuse hypothèque sur la solidité des bases universalistes et laïques de l'ordre juridique mondial¹². Il rappelle les divergences d'interprétations sur les fondements et les contours à donner aux droits de l'homme qui ont opposé durablement (et s'expriment toujours même si c'est *mezzo voce*) entre le magistère catholique et les pouvoirs politiques laïcisés face à la sécularisation continue des sociétés modernes. Subordonnant les lois humaines aux lois de Dieu, cette interprétation religieuse des droits de la personne introduit une rup-

¹¹ Voy. le débat vigoureux à propos de la croisade américaine de 2003 en Irak entre M. IGNATIEFF, «The Burden», *New York Times Magazine*, 5 janvier 2003 et W. BROWN, «'The Most We Can Hope For...': Human Rights and the Politics of Fatalism», *The South Atlantic Quarterly*, printemps/été 2004, 103:2/3.

¹² Pour les textes traduits de ces déclarations des droits de l'homme en Islam, voy. M. A. AL-MIDANI (dir.), *Les droits de l'homme et l'islam – Textes des organisations arabes et islamiques*, Association des publications de la Faculté de théologie protestante de l'Université Marc Bloch de Strasbourg, Strasbourg, 2003.

ture entre les fidèles de la supposée « vraie religion » et les autres. L'usage tactique du vocabulaire international des droits de l'homme pour légitimer la prééminence du droit islamique sur le droit international sécularisé en est un signe. Cette nouvelle relativisation, parce qu'elle émane de groupements politiques et non uniquement d'une organisation religieuse particulière, apparaît comme bien plus dangereuse pour l'ordre mondial que la seule critique théologique issue du monde catholique. Applicables de manière toute spécifique aux pays de civilisation islamique, ces différents textes émanent tous de groupements politiques constitués d'États musulmans, pas forcément tous arabes. Et c'est à propos du droit à la liberté religieuse, et à la liberté d'expression (et donc la liberté politique et la citoyenneté) que ces déclarations s'avèrent les plus menaçantes pour l'universalité des droits civils et politiques au niveau mondial.

Enfin, une dernière critique de l'universalisme des droits de l'homme post-moderne émane paradoxalement du camp libéral lui-même. Les travaux récents de Samuel Moyn en témoignent¹³. Il cherche ainsi à déconstruire une idée commune selon laquelle les droits de l'homme seraient les préceptes moraux et les idéaux politiques les plus élevés possible, marqués par un programme de progrès pour l'humanité où chaque individu verrait sa dignité préservée par la protection internationale. On ne peut pas comprendre selon lui l'émergence récente (qu'il date seulement des années 1970) et le pouvoir pris par l'idéologie des droits de l'homme aujourd'hui sans en reconnaître leur dimension largement utopique. Les droits de l'homme ne sont devenus, selon lui, qu'une sorte d'alternative morale à la banqueroute de toutes les autres idéologies politiques.

La moralité, apolitique, neutre, devenue l'aspiration majeure de l'humanité, s'est muée en un véritable fardeau, car le moment historique constitué au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, ayant favorisé des visions purement morales de la politique, était effectivement passé. Face à l'appropriation par les politiques de la rhétorique des droits de l'homme et par les juristes internationaux de sa seule légitimité juridique, les militants des droits de l'homme ont été obligés de se positionner politiquement. Ils doivent désormais concilier utopie et action. Les droits de l'homme sont ainsi confrontés à un dilemme : soit étendre leur horizon et se charger d'un fardeau politique de manière plus déterminée, soit laisser la place à de nouvelles visions politiques et mourir. D'une certaine manière, le choix a déjà été fait. Les droits de l'homme ont été forcés de passer de la moralité à la politique et du charisme à la bureaucratie¹⁴.

¹³ S. MOYN, *The Last Utopia – Human Rights in History*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2010.

¹⁴ M. ISHAY, *The History of Human Rights: from ancient times to the Globalization Era*, University of California Press, Berkeley, 2004.

Cette visée utopiste, sans cesse menacée par une inévitable bureaucratisation nous semble décelable dans toute l'histoire des droits de l'homme, à la fin du XVIII^e siècle comme de nos jours. Mais, en dépit de leur caractère utopique, les droits de l'homme ont aussi régulièrement fonctionné comme un moteur politique puissant et fédérateur. La volonté d'application effective de ces principes au cours des âges et les adaptations légales contraignantes pour les États qui en ont découlé plus récemment montrent qu'une utopie peut néanmoins être créatrice de normes juridiques et politiques, permettre des règlements de contentieux somme toute assez efficaces.

Le système international des droits de l'homme reste donc pourtant fidèle à ses premiers postulats, énoncés prophétiquement par René Cassin dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et enseigné comme tel¹⁵. Mis en place au lendemain de la plus grande tragédie de l'histoire, constamment approfondi depuis, il a toujours vocation à s'appliquer universellement à tous les êtres humains, dans toutes les sociétés, et quel que puisse être le système politique choisi par les États. La Déclaration universelle des droits de l'homme, texte laïque s'il en est, est assez vaste pour accueillir toutes les propositions de sens, pourvu que celles-ci en respectent les termes profondément humanistes et leur inscription dans la théorie des droits naturels, qu'elle soit à coloration religieuse ou philosophique.

Pour certains, la nature de l'homme est le résultat d'une création d'origine divine. D'où en découle le caractère sacré de la dignité de la personne humaine qui serait créée à l'image de Dieu comme fondement religieux du respect nécessaire dû aux droits de l'homme. Pour d'autres, aucun fondement divin n'est nécessaire à la justification pleine et entière de ces droits éminemment attachés à la nature même de l'homme. Issus de la théorie du droit naturel, ils sont qualifiés d'innés, et par là attachés à la nature même de l'homme qui préexiste à son inscription dans la société. Blandine Kriegel justifie ainsi le fondement du respect des droits de l'homme par «leur caractère obligatoire et leur inhérence à la nature humaine. Les droits de l'homme sont donc un droit naturel»¹⁶.

Le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen rappelait déjà que «les représentants du peuple français, [...] ont résolu d'exposer,

¹⁵ Voy. l'analyse très éclairante du contenu de plusieurs manuels de droit effectuée par Mohamed Hedi Sehili dans un mémoire de master de droit constitutionnel et théorie du droit intitulé «La question de l'universalité des droits de l'homme dans les manuels relatifs aux droits et libertés», soutenu à Montpellier en 2007: http://www.memoireonline.com/02/08/916/m_question-universalite-droits-de-lhomme-manuels-droits-libertes0.html.

¹⁶ B. KRIEGL, *Cours de philosophie politique*, Librairie générale française, Paris, 1996, pp. 118-119.

dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme». L'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 sous-entend la même origine lorsqu'il proclame que «tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité». Cette inscription philosophique des droits de l'homme dans la théorie *jus* naturaliste fait donc le lien générique entre les déclarations des droits de la fin du XVIII^e siècle et ceux de la période plus contemporaine. La philosophe genevoise Jeanne Hersch en était d'ailleurs profondément convaincue et elle a bataillé ferme à ce sujet des années durant depuis sa chaire de l'UNESCO¹⁷. Puisque l'homme est d'abord et essentiellement un individu particulier, les droits de l'homme sont «des droits individuels, naturels, primitifs, absolus, primordiaux ou personnels. Ce sont des facultés, des prérogatives morales que la nature confère à l'homme en tant qu'être intelligent»¹⁸.

Les droits de l'homme sont donc, quel qu'en soit leur fondement premier, des facultés possédées en toute liberté par tout individu et inhérentes à son humanité première. Leurs violations sont donc fatalement illégales eu égard à leur nécessaire reconnaissance par tous. Ce sont donc aussi des standards fondamentaux, une exigence morale universelle traduite par des règles objectives que la nature confère à l'être humain en tant qu'être capable de discernement et auxquels doivent se conformer à la fois les sociétés et les individus qui les composent. Enfin, les droits de l'homme sont au fondement de la liberté, de la justice, de la paix et du respect du développement de la personne humaine.

La Déclaration universelle des droits de l'homme est une tentative d'inscription de ces droits dans le marbre, de manière à la fois pratique et éminemment politique. Comme le rappelle la fin de son préambule, cette déclaration reste un idéal toujours à atteindre, une incitation à agir en tout temps et en tous lieux. Elle peut donc toujours servir de boussole dans la progressive élaboration de ses multiples déclinaisons juridiques, sous la forme de conventions régionales ou internationales, toujours, quant à elles, réformables et amendables.

Christine Lazerges, la présidente actuelle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (qui est l'héritière de la Commission française consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme créée et dirigée par René

¹⁷ En témoigne l'anthologie de textes – choisis à toutes les époques et dans toutes les civilisations – élaborée par la philosophe genevoise Jeanne Hersch, pour le vingtième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme: J. HERSCH, *Le droit d'être un homme – Anthologie mondiale de la liberté (1969)*, JCL/Unesco, Paris, 1990.

¹⁸ *Ibid.*, p. 129.

Cassin en 1947) l'affirme avec force, dans un texte sur sa vision de l'avenir des droits de l'homme :

« L'égalité en dignité et en droits c'est aussi l'indivisibilité des droits. Ainsi que ne cesse de le rappeler la Commission nationale consultative des droits de l'homme, refusant tout relativisme qui porterait atteinte à l'égale dignité. Les droits de l'homme ne valent que s'ils sont à la fois universels, indivisibles et effectifs. La Déclaration universelle des droits de l'homme fonde des valeurs universelles. »¹⁹

À l'heure du succès planétaire des populismes et des tentations toujours plus vives au sein des différentes nations de favoriser des replis identitaires et souverainistes, cette profession de foi universaliste, telle qu'elle est assumée dans le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme (« Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme... »), qui est celle de René Cassin lui-même, doit nous servir encore une fois d'assurance et de guide. Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme s'achève en effet par cette injonction impérative à l'action : « L'assemblée générale proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction. »

Ce rappel, toujours actuel, à la responsabilité de chacun et de tous dans la mise en œuvre au quotidien de ce combat pour un monde que l'on doit pouvoir toujours espérer plus paisible et surtout plus juste, justifie amplement de continuer à défendre le principe premier de l'universalité – certes autoproclamée et donc susceptible d'être régulièrement remise en cause – des droits de l'homme.



¹⁹ C. LAZERGES, « Des Évangiles à la Déclaration universelle des droits de l'homme », in *Protestants : fidélités et promesses – À l'occasion des 500 ans de la Réforme*, FPF-Éditions Olivétan, Lyon, 2017.

L'actualité de l'œuvre de René Cassin : les leçons internationales

PAR

Emmanuel DECAUX

*Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Membre et ancien vice-président de la C.N.C.D.H.*

Résumé

La dimension internationale du message juridique de René Cassin est fondamentale. La confrontation de ses actions dans le cadre diplomatique de la Commission des droits de l'homme et de ses réflexions théoriques comme juriste souligne la cohérence d'une pensée exigeante remettant en cause la souveraineté absolue de l'État pour faire de l'individu un sujet à part entière du droit international, ayant accès à des garanties juridictionnelles devant une Cour supranationale. Une relecture de ses grands textes montre que sa vision du droit international des droits de l'homme intégrait aussi bien la création d'une Cour pénale internationale que la mise en place d'instances de protection préfigurant le mandat de Haut-commissaire aux droits de l'homme. Malgré les contradictions de la guerre froide, René Cassin a toujours mis en avant l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme, en refusant le nationalisme juridique comme la sélectivité catégorielle. À une époque d'improvisation, d'incertitude et de discontinuité, nous avons besoin, plus que jamais, de sa vision d'ensemble claire et de la constance de son engagement.

Abstract

The international dimension of the legal message of René Cassin is essential. The confrontation of his actions in the diplomatic framework of the Commission on Human Rights and of his theoretical writings as scholar underline the consistency of a rigorous thought, contesting the absolute sovereignty of State in order to acknowledge the person as an effective subject of international law, with judiciary remedies before supranational courts. A new lecture of his main writings demonstrates that his vision of international human rights law included the creation

of an International Criminal Court as well as the creation of protection authorities which foreshadow the High Commissioner on Human Rights. In spite of the contradictions of the cold war, René Cassin always put forward the ultimate objective of universality and indivisibility of human rights, refusing legal nationalism and categorical selectivity. In our time of improvisation, uncertainty and discontinuity, we need more than ever his clear vision and his strong commitment.

C'est un honneur redoutable, de présenter en quelques minutes la pensée et l'action de René Cassin dans la sphère internationale, alors que son rôle s'est manifesté sans discontinuer pendant près de cinquante ans, depuis les premières sessions de la Société des Nations au début des années 1920, jusqu'à la fin des années 1960, marquées par l'adoption des deux Pactes en décembre 1966 et la Conférence internationale des droits de l'homme réunie à Téhéran en mai 1968, l'année même du prix Nobel de la paix.

À cinquante ans de distance, quelle est l'image internationale de René Cassin? On me permettra, à titre préliminaire, deux remarques personnelles. Lorsque M^{me} Halima Warzazi, qui a longtemps présidé la troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies – notamment lors de l'adoption des Pactes – avant de siéger à la Sous-Commission des droits de l'homme, a reçu la Légion d'honneur à Rabat l'an dernier, elle a tenu à évoquer la grande lignée de juristes français avec lesquels elle avait travaillé, citant notamment René Cassin, Nicole Questiaux et Louis Joinet...

On pourrait multiplier ces témoignages internationaux, mais force est de constater avec mélancolie que, dans sa patrie, l'image de Cassin s'efface. Le prix René Cassin de l'Éducation nationale a été subrepticement supprimé l'année dernière par le ministère... La commémoration internationale de la Déclaration universelle du 10 décembre 1948 est éclipsée par la célébration nationale de la loi française de séparation de l'Église et de l'État du 9 décembre 1905. Et si l'ouvrage récent de Patrice Boucheron, *L'histoire mondiale de la France*, consacre une entrée à la Déclaration universelle des droits de l'homme, c'est pour situer son adoption le «12 décembre» (*sic*) et citer sans le mentionner le colloque du cinquantième anniversaire organisé en 1988 par la Commission nationale consultative des droits de l'homme à la Sorbonne, à l'initiative de son président Jean Kahn¹.

¹ Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948-1998) – Avenir d'un idéal commun*, La Documentation française, Paris, 1999. Cf. aussi le colloque du soixantième anniversaire, *La Déclaration universelle des droits de*

Depuis le dernier hommage rendu à René Cassin par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et l'Institut international des droits de l'homme, au siège du Conseil d'État, en 2008², nombre de grands témoins ont disparu, comme Marceau Long, Stéphane Hessel, et Gérard Cohen-Jonathan, grâce auquel j'ai écrit en 1989 mon premier article sur « la genèse de la Déclaration universelle des droits de l'homme », pour le numéro 10 du *Bulletin* de « l'Association pour la fidélité à la pensée du président René Cassin »...

Aujourd'hui plus que jamais, l'exemple de René Cassin doit rester présent, non seulement par fidélité et reconnaissance, ce qui serait déjà beaucoup, mais comme inspiration et comme exigence, dans ces temps difficiles pour les droits de l'homme, dénoncés trop souvent, comme une « pensée unique », quand ils ne sont pas écartés comme une « argutie juridique ». Edgar Quinet dans un texte prophétique sur le Panthéon ce « monument de la liberté et de l'humanité » écrivait en 1867 qu'il fallait classer « les grands hommes d'après la justice qu'ils ont fait entrer dans le monde », en plaçant « le plus haut celui qui a représenté le mieux l'idée du Droit, de la conscience universelle, celui qui l'a le mieux défendu par ses actes »³.

C'est par sa haute « idée du Droit » défendue sur tous les fronts, dans la solitude tragique du juriste de la France libre, dans les grandes négociations internationales comme à la tête des plus hautes juridictions que René Cassin a été et doit rester un modèle d'universitaire engagé.

I. La matrice des droits de l'homme

1. Un bilan s'impose. Depuis cinquante ans, le système international de protection des droits de l'homme s'est considérablement développé et diversifié, sur la base de la matrice de la Déclaration de 1948⁴, avec un réseau de plus en plus dense de « traités fondamentaux » à vocation universelle, ouvrant désormais de manière systématique des mécanismes quasi juridictionnels de plainte individuelle. Cette dynamique a été accélérée par le développement parallèle de la *soft law*, grâce aux travaux de la Sous-Commission des droits

l'homme (1948-2008) – Réalité d'un idéal commun? – Les droits économiques, sociaux et culturels en question, La Documentation française, Paris, 2008.

² *De la France libre aux droits de l'homme – L'héritage de René Cassin*, La Documentation française, Paris, 2008.

³ *Le Panthéon vu par Edgar Quinet*, Scala, Paris, 2016.

⁴ M. GAMBARZA, *Le statut de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une aventure juridique*, Pedone, Paris, 2016.

de l'homme et des procédures thématiques de la Commission des droits de l'homme, notamment dans les années 1990. L'émergence d'une justice pénale internationale avec le Statut de Rome de 1998 et la multiplication récente des commissions d'enquête sur les violations massives des droits de l'homme ont marqué la volonté de lutter contre l'impunité. Enfin, la création du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à la suite de la Conférence mondiale de Vienne de 1993 et la transformation de la Commission en Conseil des droits de l'homme en 2006 traduisent le souhait de consacrer pleinement la place des droits de l'homme au sein du Secrétariat comme auprès de l'Assemblée générale⁵. Le « progrès des droits de l'homme » visé par l'article 68 de la Charte de 1945 et désormais diffusé dans toutes les activités des Nations Unies est déjà en soi un accomplissement remarquable, qui doit beaucoup à la mobilisation des ONG et de tous les défenseurs des droits de l'homme.

2. Mais alors que l'on parle sans cesse de rationaliser, de réformer, de consolider le système, force est de reconnaître qu'il s'est « complexifié », dans un processus de fragmentation juridique, aussi bien structurel que thématique, avec la multiplication des approches catégorielles et des groupes vulnérables, au point de perdre sa belle évidence originelle et au risque d'un divorce culturel, que traduisent les références contradictoires aux « droits de l'homme universellement reconnus » ou aux « valeurs traditionnelles ». Le vocabulaire même des « Droits de l'homme », s'adressant « à tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion », est remis en cause⁶.

D'un côté, le grand dessein des Pères fondateurs s'est réalisé, en laissant du temps au temps, malgré les tensions idéologiques et les crises internationales. Ce serait une erreur rétrospective de penser qu'il y a eu un « âge d'or » des droits de l'homme aux Nations Unies, alors que les années d'après-guerre ont été dominées par le stalinisme et la guerre froide, les guerres coloniales et l'*apartheid*. C'est pourtant le schéma initial en trois volets mis en place par la Commission des droits de l'homme qui s'est réalisé au fil des années, avec la proclamation universelle des droits de l'homme, la consécration d'obligations conventionnelles, à travers les deux Pactes, et la mise en place de garanties effectives, avec des mécanismes de recours individuels couvrant l'ensemble des droits de l'homme.

⁵ C. CALLEJON, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies – De la Commission au Conseil*, Pedone, Paris, 2008.

⁶ Cf. notre contribution, in D. Fenouillet (dir.), *L'argument sociologique en droit*, Paris, Dalloz, 2015.

D'autre part, depuis le tournant du siècle, marqué symboliquement par les attentats du 11 septembre, d'autres éléments perturbent cette logique initiale, avec la prégnance de la lutte contre le terrorisme, la tentation des interventions armées en marge du droit international et la multiplication des acteurs non étatiques, au risque d'affaiblir les fondements de l'État de droit. Bien plus, c'est également au sein de nos vieilles démocraties que les droits de l'homme sont contestés de plus en plus frontalement, dans les discours comme dans les politiques, au nom d'une souveraineté sur la défensive. Dans cette confusion des esprits, les droits de l'homme sont devenus illisibles pour le profane, là où René Cassin, en professeur inlassable, y voyait un idéal commun « dont l'avenir dépend essentiellement de l'éducation des individus et des organes de la société »⁷.

Devant cette multiplication d'évolutions contradictoires, il est d'autant plus nécessaire de revenir à l'essentiel, de tracer des perspectives pour retrouver ce que René Cassin appelait lui-même un « dynamisme universel ». On a trop souvent une conception statique de la Déclaration de 1948 en la réduisant à un héritage intellectuel, lié à la tradition française des Lumières et à l'influence personnelle de Cassin. Si le rôle international qu'a joué Cassin a été décisif, c'est précisément en dépassant une conception interétatique du droit international et une vision statocentrée des droits de l'homme, pour faire de l'individu un sujet à part entière du droit international. C'est en tant qu'acte fondateur, tourné vers l'avenir, que la Déclaration universelle de 1948 prend toute sa mesure et toute son actualité.

3. Ce faisant, plusieurs précautions de méthode s'imposent. Il est souvent difficile de distinguer la politique juridique de la France de la position personnelle de Cassin, tant son rôle est manifeste. Il faudrait une recherche approfondie, dans la série des « Documents diplomatiques de la France », comme dans les travaux préparatoires rendus accessibles par les publications de William Schabas⁸ et de Marc Bossuyt⁹ – sans parler des archives du Quai d'Orsay et des comptes rendus officiels des Nations Unies – pour déterminer la marge de manœuvre de René Cassin comme délégué de la France¹⁰. Mais cette recherche devrait être doublée par une analyse fine des positions françaises et des évolu-

⁷ R. CASSIN, « L'homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », in *Mélanges Georges Scelle*, LGDJ, Paris, 1950, p. 91.

⁸ W. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights – The Travaux préparatoires*, 3 vol., Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

⁹ M. BOSSUYT, *Guide to the 'Travaux préparatoires' of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 1987.

¹⁰ E. PATEYRON, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, René Cassin et la Commission consultative des droits de l'homme*, La Documentation

tions internationales, sans faire de René Cassin l'unique protagoniste d'une «grande aventure» collective qui tire sa force politique de l'implication de tous les États membres.

Enfin, il faudrait éviter la tentation facile de projeter notre propre agenda sur le bilan esquissé, en cherchant à parler au nom ou à la place de Cassin, contribuant à ainsi brouiller la légende. Heureusement, son œuvre intellectuelle de juriste est assez riche et forte pour parler d'elle-même et éclairer l'action diplomatique menée avec persistance au nom de la France. Ce qui frappe en relisant les grands textes de doctrine de René Cassin publiés après-guerre, c'est tout à la fois la cohérence et l'audace de sa pensée d'internationaliste.

Il ne s'agit pas d'une théorie pure détachée des réalités, mais d'une révolte morale face à l'impuissance du droit, de «la protestation solennelle de la conscience humaine contre la tyrannie illimitée de l'État» dira Cassin¹¹. À cet égard, un événement fondateur qui marque l'abdication de la SDN en 1933 est souvent évoqué par René Cassin, aussi bien devant la troisième Commission de l'Assemblée générale en 1948 que dans son cours de l'Académie de droit international de La Haye en 1951¹², lorsque Goebbels peut affirmer impunément : «Charbonnier est maître chez lui» face à la plainte déposée par le sieur Bernheim, un ressortissant juif de Haute-Silésie, s'élevant «contre les pratiques odieuses et barbares des hitlériens». René Cassin souligne, «le coup porté en 1933 et dans les années suivantes à l'édifice lentement élaboré en fragments par l'impunité laissée aux régimes totalitaires a été tel que, de capitulation en capitulation, les peuples ont été acculés par ces régimes à une Seconde Guerre mondiale encore plus effroyable que la précédente. Celle-ci a revêtu réellement aux yeux des masses comme à ceux des dirigeants, le caractère d'une croisade pour les droits de l'homme»¹³.

Face à ce déni du droit, Cassin tire plusieurs conséquences qui serviront de fil conducteur à toute son action internationale.

française, Paris, 1998. Cf. aussi G.-H. SOUTOU, *La France et la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948*, Éditions du diplomate, Paris, 2008.

¹¹ «De la place faite aux devoirs de l'individu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme», in *Mélanges offerts à Polys Modinos : problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Pedone, Paris, 1968, p. 481.

¹² «La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme», *R.C.A.D.I.*, 1951 (II), vol. 79, pp. 214 et s.

¹³ *Mélanges Georges Scelle, op. cit.*, p. 70.

II. Le dépassement de la logique étatique

Il y a un triple dépassement du nationalisme juridique en germe dans la réflexion de René Cassin qui écarte tout «droit-de-l'hommisme» étroit pour remettre en cause les bases du droit international classique :

1. La souveraineté étatique ne peut être l'ultime écran pour bafouer en toute impunité les droits de l'homme. On retrouve les accents qu'aura Boutros-Ghali lors de l'ouverture de la Conférence mondiale de Vienne en 1993, qui seront repris à son tour par Kofi Annan, face à la déraison qui fait d'un État le bourreau de son peuple. Dès le départ, le but de Cassin ne sera pas de ressusciter «l'intervention d'humanité» du XIX^e siècle – comme le feront sur une base unilatérale les tenants de l'ingérence humanitaire –, mais de miser sur le rôle collectif du Conseil de sécurité dans la défense des droits de l'homme.

Cette idée qui a été longtemps oubliée se trouve désormais consacrée dans son principe avec la « responsabilité de protéger », la « R2P » dans la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005¹⁴. Pour Cassin, la « communauté internationale » pas plus que la « conscience universelle » ne sont pas de vains mots, il revient à l'Organisation des Nations Unies de garantir les droits de l'homme, face aux violations massives commises par les États. L'action individuelle d'un État exerçant une forme de compétence universelle n'est pas non plus un tabou pour lui, comme le montre sa prise de position lors de l'affaire Eichmann, en écrivant dans le *Monde diplomatique* en mai 1961 que « pour retrouver les chemins du droit, il faut d'abord retrouver celui de la justice ».

2. Aux yeux de Cassin, la protection des droits de l'homme est en effet inséparable de la lutte contre l'impunité. On oublie trop le parallélisme des travaux aboutissant à la Convention contre le génocide et à la Déclaration universelle. Cassin fait lui-même le lien entre la répression pénale avec le Statut de Nuremberg et ce qu'il appelle « la réaction humanitaire du monde entier », à travers la consécration des droits de l'homme de la Charte de 1945.

Il avait joué un rôle actif dans les premiers travaux interalliés visant à juger les grands criminels de guerre. Au sein de la Commission de droits de l'homme, il veille à la diffusion de la jurisprudence des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, mais aussi des autres juridictions nationales. Il ne cesse d'encourager les travaux de la Commission du droit international à la suite de l'adoption de la Convention contre le génocide du 9 décembre 1948, soulignant avec force qu'« il y a un lien intime entre la responsabilité de l'individu directement affir-

¹⁴ N. HAJJAMI, *La responsabilité de protéger*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

mée par la Charte et le tribunal de Nuremberg à l'encontre des plus grands criminels de guerre et les droits de l'homme dont la société internationale doit assumer la protection»¹⁵. À l'occasion du procès Eichmann, il se prononce de nouveau publiquement pour «la création d'une Cour criminelle internationale».

3. À ses yeux, cette «protection concrète» implique la mise en place de mécanismes d'examen des violations individuelles par des organes indépendants. Il évoque à cet égard un double échec initial, puisque la Commission des droits de l'homme sera composée de représentants des États et non d'experts indépendants et renoncera à se pencher sur des cas particuliers. Face aux critiques de Hersch Lauterpacht, Cassin ne cache pas sa frustration en expliquant qu'en 1947, «la Commission des droits de l'homme, désireuse d'épargner à l'opinion publique des illusions excessives sur ses pouvoirs actuels, tint à déclarer à contrecœur, mais avec netteté, qu'elle n'était pas en mesure d'entreprendre une action quelconque au sujet de plaintes concernant telle ou telle violation des droits de l'homme»¹⁶. Il faudra, comme on le sait, attendre la résolution 1503 adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies en 1970 pour voir apparaître une timide procédure de plainte au sein de la Commission des droits de l'homme, même si elle reste entachée du péché originel d'être sous l'ombre des représentants étatiques qui ont le dernier mot.

Aujourd'hui que le régime des communications individuelles s'est généralisé à travers tout le système des traités universels des droits de l'homme, la pensée de Cassin nous éclaire sur la véritable nature de ces procédures, en rappelant l'initiative australienne présentée dès 1946 pour «instituer une Cour internationale spéciale qui, sur la demande de tout individu intéressé connaît[ra] en appel des décisions judiciaires de chaque État dans le domaine des droits de l'homme»¹⁷. Entre les tenants de la souveraineté et les partisans de la supranationalité, une voie moyenne est esquissée: «L'autre groupe intermédiaire, à la tête duquel se trouve la France est plus progressif en ce sens qu'il propose de reconnaître immédiatement le 'droit de pétition', plainte devant les Nations Unies aux individus, groupements et de ne pas le réserver aux seuls États au cas de violation des droits de l'homme». Mais cette solution de compromis reporte la mise en place du «second stade de l'ordre juridictionnel», qui sera accompli, «soit grâce à l'institution de cours régionales [...] soit de préférence, en instituant un parquet général des Nations Unies qui serait l'agent de la Société

¹⁵ *Mélanges Georges Scelle, op. cit.*, p. 91.

¹⁶ *Ibid.*, p. 72.

¹⁷ *Ibid.*, p. 85.

universelle dans le litige opposant en matière de droits de l'homme l'individu à un gouvernement, et surtout au sien»¹⁸.

L'idée lancée dès décembre 1947 d'instituer un «parquet général des Nations Unies» pour se substituer aux États dans leur devoir de garantie collective, avec une sorte d'*actio popularis*, visant à éviter la politisation des droits de l'homme et les doubles standards, n'a-t-elle pas fait son chemin, grâce au rôle joué par les représentants spéciaux du secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la R2P, ou par le Haut-commissaire aux droits de l'homme, dans ses prises de position publiques, y compris à travers ses enquêtes? On pourrait dire la même chose sur le plan régional avec le rôle nouveau d'*amicus curiae* joué par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Ce dépassement des logiques étatiques va de pair avec l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme.

III. L'universalité des droits de l'Homme

Là encore, loin de tout chauvinisme, René Cassin souligne que la Déclaration de 1948 ne se borne pas à «codifier sur le plan international» les principes des constitutions libérales, héritées des Lumières. C'est grâce à lui que la Déclaration est devenue universelle, par un amendement de dernière heure, comme on le sait. Il le martèle avec force: «elle est universelle par son inspiration, par son expression, par son contenu, par son champ d'application, par son potentiel et elle proclame directement les droits de l'être humain au regard de tous autres, à quelques groupes sociaux auxquels ils appartiennent les uns et les autres»¹⁹. Dépassant toute analyse réductrice de la Déclaration de 1948, René Cassin dès ses premiers commentaires, notamment dans les *Mélanges Georges Scelle*, ouvre trois perspectives novatrices.

1. Il met en avant une approche globale des droits de l'homme, intégrant l'ensemble des droits de l'homme, autour de la charnière de l'article 22 de la Déclaration qui doit beaucoup à sa subtilité diplomatique et à son habileté rédactionnelle: «Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays».

¹⁸ *Ibid.*, p. 86.

¹⁹ *Ibid.*, p. 77.

L'homme n'est pas seul, comme Robinson sur son île, il fait partie intégrante de la « société ». Ce faisant, la Déclaration ne s'adresse pas seulement aux États, mais à l'ensemble des acteurs, ouvrant ainsi la voie à un dépassement de l'État, en parlant de « société démocratique » ou de « communauté », pour viser « l'ensemble du milieu humain ». Bien plus, précise Cassin, « la Déclaration exclut délibérément le système d'après lequel la société internationale ne serait composée que d'États »²⁰.

La leçon de Cassin est particulièrement actuelle lorsqu'il souligne que « l'ordre juridique international impliqué par la Déclaration ne fait aucune distinction entre les nationaux et les étrangers en ce qui concerne leurs droits fondamentaux », même s'il ajoute avec lucidité « cela eût pu être mieux aménagé ou affirmé », en rappelant les efforts de la délégation française pour garantir la reconnaissance des « droits civils fondamentaux » à l'article 6 sur le droit à la personnalité juridique, mais en écartant expressément « la libre immigration » et le libre établissement et en soulignant que « le progrès vers l'universalité consistant à reconnaître à tout être humain un minimum de droits fondamentaux ne peut donc être conçu comme un impératif d'uniformité incompatible avec n'importe quelle vie en société »²¹.

En visant tous les organes de la société, la Déclaration préfigure également la consécration du rôle des défenseurs des droits de l'homme par la Déclaration adoptée symboliquement le 9 décembre 1998 sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger le droit de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus. Au-delà des organes de la société civile, c'est la place des acteurs non étatiques, notamment des entreprises transnationales, qui est aujourd'hui au cœur des travaux des Nations Unies.

2. Cette universalité va de pair avec l'indivisibilité. Le divorce entre les deux Pactes n'a été qu'un compromis tactique, sans que le lien entre les deux corpus de droits ne soit jamais complètement perdu de vue, comme l'illustrent les préambules des Pactes. Paradoxalement c'est au moment de l'adoption des deux traités, qui auraient pu avoir leur destin propre, comme le montrent encore aujourd'hui les choix différés, sinon différents, des États-Unis et de la Chine, que la notion d'indivisibilité fait son apparition dans le vocabulaire international, lors de la conférence de Téhéran de 1968. La Conférence de Vienne de 1993 ne fera que marteler l'interdépendance de tous les droits de l'homme, au nom même de leur universalité, pour éviter toute sélectivité, pour empêcher

²⁰ *Ibid.*, p. 78.

²¹ *Ibid.*, p. 80.

qu'une catégorie de droits ne soit sacrifiée au bénéfice de l'autre, comme si le développement social pouvait être obtenu au prix de la démocratie et de la justice²². Opposer les générations des droits de l'homme, comme le fera, de manière plus démagogique que pédagogique, un Karel Vasak, ne peut qu'introduire le relativisme idéologique dans le « bloc » de la Charte internationale des droits de l'homme.

Bien plus, la recherche de l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels a permis une meilleure compréhension de l'ensemble des droits, à travers la triple obligation de respecter, protéger, mettre en œuvre les droits de l'homme... Dépassant les oppositions binaires entre obligations de moyens et obligations de résultat, entre obligations positives et obligations négatives, c'est une conception intégrée qui prévaut, s'adressant à tous les acteurs, toutes les « parties prenantes ». Cette même logique a permis de renforcer « l'approche par les droits » dans de nombreuses politiques, y compris à travers la définition des Objectifs du développement durable, visant un programme d'action à long terme, pour les années 2015-2030, là où les Objectifs du millénaire pour le développement des années 2000-2015, restaient marqués par une conception statistique au détriment d'une approche qualitative. D'une certaine manière, les termes de « développement humain » et de « sécurité humaine » renvoient à cette approche intégrée que prônait René Cassin lorsqu'il parlait d'« un développement pour tout l'homme et pour tous les hommes », en faisant écho à l'encyclique *Populorum Progressio* du pape Paul VI.

3. Mais l'indivisibilité trouve également un autre sens à travers la solidarité, mise en avant par Léon Bourgeois, cet autre prix Nobel de la paix, aussi bien dans le cadre social que sur le plan international. L'individualisme abstrait trouve ses limites face aux enjeux du développement durable et de l'environnement sain. La Déclaration n'a jamais sacrifié les droits des uns aux droits des autres. Elle cherche un équilibre, une synthèse, en soulignant que « l'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible ». D'une certaine manière, l'article 29, § 1^{er}, vient ainsi boucler la boucle, en revenant au principe affirmé dès l'article 1^{er}, en vertu duquel tous les êtres humains « doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité »²³.

²² Cf. notre étude sur « La Charte internationale des droits de l'homme, cohérence et complémentarité? », dans le colloque international des 16-17 octobre 2008 organisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (C.N.C.D.H.), *La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948-2008) – Réalité d'un idéal commun?* (voy. note 1).

²³ Cf. notre étude sur « Droits, devoirs et responsabilités dans la Déclaration », lors du colloque de 1998 de la C.N.C.D.H. (voy. note 1). À compléter par « Valeurs, droits et devoirs dans le déve-

De manière significative, Cassin a éprouvé le besoin de revenir sur cette question en 1968, l'année de son prix Nobel, en regrettant «sur le plan de la présentation et de l'autorité morale de la Déclaration, que celle-ci n'ait pas expressément souligné, fût-ce surabondamment, que toute personne est, en général, tenue de ne pas faire obstacle à l'exercice des droits et libertés d'autrui ci-dessus reconnus et, le cas échéant, d'en respecter l'exercice»²⁴. Mais sur le terrain juridique, au-delà de cette réciprocité morale, toutes les dispositions visant à prévenir «l'abus de droit» sont en place dans la Déclaration, et *a fortiori*, dans les traités relatifs aux droits de l'homme²⁵.

La force du message de René Cassin, c'est de ne jamais séparer l'idéal juridique de la réalité diplomatique, mais aussi de ne jamais sacrifier les promesses d'un «grand dessein» aux compromis du court terme. Il le dit lui-même dans sa conférence Nobel : «Ce serait faire le jeu de ceux qui ne veulent aucun progrès que de ne pas valoriser les projets déjà faits, même insuffisants. Je ne crois pas aux 'nuits du 4 août' dans ce monde tendu et dur qui est en pleine transition. Il faut saisir au vol toute occasion de renforcer son unité.»²⁶

René Cassin n'a jamais cédé, il ne s'est jamais résigné, malgré les échecs et les déconvenues, tenté par la tour d'ivoire des intellectuels désabusés. Bien au contraire, ce vieux professeur des facultés de droit s'est toujours tourné vers l'avenir, s'adressant à «la jeunesse de France» dans son fameux message de la radio de Londres, à la jeunesse du monde entier à travers l'Institut de Strasbourg, aux «générations futures»... Chez lui pensée et action ont toujours été inséparables, René Cassin agissant en homme de pensée et pensant en homme d'action, pour reprendre la célèbre formule de Bergson qui expliquait dans son cours au collège de France de 1904 que la liberté est «le problème que notre action pose à notre spéculation»²⁷.



loppement des droits de l'homme», in *Mélanges en l'honneur du professeur Habib Slim – Ombres et lumières du droit international*, Pedone, Paris, 2016.

²⁴ «De la place faite aux devoirs de l'individu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme», in *Mélanges offerts à Polys Modinos : problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Pedone, Paris, 1968, p. 486.

²⁵ I. BIRDEN, *La limitation des droits de l'homme au nom de la morale – Étude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Institut universitaire Varenne, 2015.

²⁶ Conférence du 11 décembre 1968, «La Charte des droits de l'homme», sur le site www.nobelprize.org.

²⁷ H. BERGSON, *L'évolution du problème de la Liberté – Cours au Collège de France 1904-1905*, PUF, Paris, 2017, p. 17.

L'actualité de l'œuvre de René Cassin : les leçons européennes

PAR

Sébastien TOUZÉ

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Directeur de la fondation René Cassin

Membre du Comité contre la torture des Nations Unies

Résumé

Les leçons européennes de la pensée de René Cassin se manifestent indubitablement dans le cadre de son mandat de premier juge français au sein de la Cour européenne des droits de l'homme. Développant une forme d'utopisme pragmatique, son mandat, et plus encore sa présidence, matérialisent de manière évidente la volonté de préserver les idéaux qui avaient marqué la défense de sa vision universaliste tout en conjuguant celle-ci, plus ou moins difficilement, avec une approche régionale au sein de laquelle il se trouvait devoir évoluer et l'aspect incontournable de la souveraineté de l'État susceptible de freiner comme de favoriser le développement conventionnel en matière de protection des droits de l'homme.

Abstract

The European lessons of the reflexion of René Cassin show up in the context of his mandate as first French judge at the European court of human rights. Developing a form of a pragmatic utopianism, his mandate and especially his presidency manifestly materialize the will of preservation of the ideals which have marked the defense of the universalist vision, combining this vision, with more or less difficulties, with the regional approach within which he thought it should evolve and the essential aspect of state sovereignty liable to limit but also to promote the conventional development in the field of human rights protection.

Dire que le rôle de René Cassin dans l'affirmation des droits fondamentaux au niveau européen a été fondamental n'est pas exagéré, et envisager aujourd'hui les différentes leçons que ses idéaux et son travail ont su insuffler à la construction de l'Europe des droits de l'homme est d'une évidence indiscutable.

Comment en effet dissocier cette vision universaliste et profondément attachée au respect de l'être humain de l'action normative et juridictionnelle à laquelle nous avons pu assister depuis 1950 au sein du Conseil de l'Europe et, plus encore, au sein de cette magnifique Cour européenne des droits de l'homme qui, inlassablement, traduit à travers ses arrêts l'idée pacificatrice essentielle par l'affirmation et la protection des droits de la personne humaine?

Il y a donc une évidence qui se traduit dans un premier temps par l'influence que le travail de René Cassin a pu avoir sur l'élaboration même de la Convention de Rome. Cette influence est indéniable et, même si elle ne s'est pas traduite par un rôle direct dans l'élaboration du texte conventionnel, qui doit principalement à Pierre-Henri Teitgen, les leçons universelles trouvent ici une suite logique sur le fond et sur la forme.

Sur le fond, il est en effet indéniable, et ce sera rappelé en 1969 par René Cassin dans son discours lors de l'obtention du prix Nobel de la paix, que le travail accompli dans le cadre des Nations Unies préalablement à l'affirmation de la Déclaration universelle des droits de l'homme a trouvé, au niveau régional, une suite évidente.

Les travaux de René Cassin ont en effet servi à l'élaboration du texte européen et en ont constitué la principale source d'inspiration, laissant dire certains que la Convention de 1950 revêtait d'ailleurs un caractère français...

Au-delà, l'adoption de la Convention révélait également la clairvoyance de René Cassin, et démontrait que son idéal universaliste pouvait s'accorder de manière harmonieuse avec une logique régionale qui avait pu être appréhendée négativement par certains États, car concrétisant une réfutation assez manifeste de la logique onusienne.

Même pour René Cassin, il fut évident que la régionalisation ne participait pas, initialement du moins, à la logique qu'il avait su défendre au sein de l'organisation universelle. Il le reconnaîtra d'ailleurs en affirmant :

«Je confesse qu'il y a vingt-sept ans, je n'avais pas encore de vues très précises sur les moyens à employer pour assurer pratiquement le respect des droits et des libertés fondamentaux et, en particulier, je n'avais point de vues sur la méthode des accords régionaux. Aussi, est-ce pour un des artisans de la Déclaration universelle et des Pactes généraux adoptés en 1966, un devoir particulier

de rendre hommage à la clairvoyance des conducteurs de l'opinion européenne et des hommes d'État qui, dès 1948, ont fait des droits de l'homme le pivot de la réconciliation des peuples de ce continent meurtris par deux guerres effroyables et de l'institution du Conseil de l'Europe dans cette ville même de Strasbourg. Ce faisant, ils ont bien servi la dignité de la personne humaine à qui, pour la première fois, était assurée une garantie collective des États. Ils ont honoré leurs propres peuples en exerçant la souveraineté nationale pour placer une loi commune et morale et juridique. Enfin, ils ont été utiles aux hommes de tous les continents à qui était donné l'exemple d'une consécration effective de droits et libertés définis dans la Convention européenne de sauvegarde de 1950, après avoir été proclamée par la Déclaration.»¹

Liant ainsi la proclamation universelle à la consécration régionale, la défense des principes essentiels à une approche concertée entre États d'une même région, René Cassin révélait que l'essence de la protection des droits et des libertés au niveau international devait concrètement reposer sur un relais essentiel, seul à même d'offrir une protection effective et juridiquement admise par les États.

À travers cette reconnaissance qui vaut également autocritique, se traduit évidemment une idée phare que les travaux de René Cassin ont pu révéler : l'universalisme et le régionalisme de la protection des droits de l'homme doivent être indissociables.

En d'autres termes, l'aspiration universaliste, fondée sur une logique propre au droit naturel dans l'esprit de René Cassin, doit pouvoir reposer sur une conventionnalisation des obligations étatiques plus limitée, mais dont l'effectivité pouvait se fonder sur une acceptabilité politiquement plus aisée à atteindre. Ceci sera d'ailleurs admis par René Cassin qui, dans son discours à Oslo, affirma :

«L'Europe a réellement donné un bon exemple au lendemain de 1948, et moi qui suis universaliste déterminé, j'ai pu vérifier que certains contrôles sont plus aisément acceptés s'ils sont organisés entre nations voisines ou de civilisation proche. Les familles de droit et de mœurs ne sont pas une invention arbitraire. Il faut espérer que le nouveau-monde verra aussi des formations régionales. En Asie, Afrique et dans le monde socialiste les idées sont discutées. Mais il manque encore des réalisations.»²

¹ *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 1968*, Conseil de l'Europe, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 1971, p. 131.

² «The Nobel Peace Prize 1968, René Cassin», conférence Nobel, Oslo, 11 décembre 1968 (discours disponible en ligne : <http://www.nobelprize.org>).

Sans admettre l'idée critiquable du relativisme que certains continuent malheureusement de défendre, la pensée universaliste de René Cassin s'est trouvée ainsi complétée par une approche essentielle fondée sur un rapprochement des peuples et des civilisations que l'esprit onusien ne parvenait pas (et ne parvient toujours pas...) à atteindre, sauf à sacrifier des valeurs essentielles au profit d'un consensus délicat et relatif.

Au-delà, ceci révèle l'idée selon laquelle les aspirations initiales de René Cassin se sont progressivement enrichies par l'espoir de voir d'autres ensembles régionaux se former. Il est ainsi évident que ce souhait, qui s'est progressivement matérialisé par l'instauration de systèmes régionaux plus ou moins aboutis, doit conduire à relever que les leçons européennes de la pensée de René Cassin pourraient utilement être envisagées à travers une portée plus large et régionale.

C'est d'ailleurs ici, peut-être, la première leçon que l'on peut tirer du poids de la pensée de René Cassin dans la construction européenne des droits fondamentaux.

S'il est manifeste que l'essence même de la protection des droits et des libertés ne peut s'affranchir de l'idée politique de la revendication, essentielle, de leur prise en considération dans le rapport du pouvoir sur la personne humaine, il est tout aussi manifeste que c'est ce même pouvoir qui, quels que soient le cadre et le niveau, prendra l'initiative de leur orientation, du choix de leur substance, de leurs limites, de leurs contreparties et, évidemment, de leur éventuelle sanction.

Il s'agit en ce sens, non pas d'une limitation à la proclamation et à la protection des droits, mais d'une donnée corrélative que la logique de toute règle ayant des effets sociaux impose.

C'est ainsi que les constats auxquels a su parvenir René Cassin et que j'ai cités précédemment révèlent de manière évidente une prise de conscience progressive par celui-ci que si la revendication des droits et des libertés est un préalable politique, moral et social nécessaire – qu'il a d'ailleurs su, de manière pertinente, mener dans le cadre universel – la logique souveraine de l'acceptation étatique doit être également intégrée afin de donner corps à leur totale affirmation juridique. Cette logique souveraine, indissociable du cadre conventionnel et de la liberté qu'elle suppose de reconnaître, est ainsi plus aisément combinable avec l'idée de sa limitation dans un cadre régional au sein duquel les droits fondamentaux serviront utilement la stabilité politique recherchée à des fins pacificatrices par les États.

Proposée ainsi sous forme de contrat pour et entre les États, la Convention européenne est apparue en 1950, parce qu'inscrite dans un cadre régional et un

contexte historique indubitablement fertiles, comme un, si ce n'est le, moyen de limitation de la souveraineté absolue de l'État en vue de consolider les facteurs de paix que sont l'État de droit et la défense des valeurs fondamentales inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Il serait ainsi tout à fait envisageable de considérer que la logique universaliste des droits défendue par René Cassin repose davantage sur cette évidence, qu'il reconnaîtra après avoir pu apprécier les premiers succès de la Cour européenne, que sur une affirmation incomplète, car purement dogmatique des droits fondamentaux de la personne humaine dans un cadre institutionnel au sein duquel la souveraineté impose une approche plus politique que juridique.

L'idée phare faisant des droits de l'homme le fondement primaire de la paix entre les nations est ainsi complétée par un argument corrélatif faisant du droit à la paix un préalable indispensable que les États doivent reconnaître au profit des personnes. René Cassin avait d'ailleurs affirmé cette idée lorsque, s'appuyant sur le succès du Conseil de l'Europe et de la Cour, il appelait de ses vœux la ratification, par les mêmes États qui en étaient à l'origine, des instruments universels. Il souhaitait en effet que :

«les États européens, qui ont été les premiers à donner, par une Convention régionale, force exécutoire aux principes de la Déclaration universelle consentent à redonner le bon exemple sur le plan universel en ratifiant parmi les premiers les Pactes généraux adoptés en 1966 par les Nations Unies»³.

S'appuyant une nouvelle fois sur l'idée d'une nécessaire combinaison entre le régional et l'universel, l'argument de l'acceptation étatique devenait essentiel et allait constituer pour René Cassin un facteur central de son action au niveau européen en tant que juge à la Cour. Celle-ci fut d'ailleurs particulièrement riche et marquée à la fois par la prudence et la persuasion de l'homme, toujours habité par cette volonté indicible de placer la protection des droits et des libertés au cœur de la construction juridique d'un ensemble européen.

C'est donc à travers son rôle et son action en tant que juge à la Cour que les leçons offertes par René Cassin trouvent une forme évidente de concrétisation qui sera incontestablement focalisée sur un pragmatisme dont le trait le plus saillant sera de conjuguer habilement idéal et réalités politiques et juridiques qui, jusqu'alors, étaient opposées. Ce pragmatisme se retrouvera tant sur le plan institutionnel que sur le plan substantiel.

³ *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 1968, op. cit.*, p. 133.

I. Des leçons institutionnelles: la logique conventionnelle face à l'idéal cassiniste

Au sein de la Cour, créée en 1959, René Cassin va jouer un rôle éminent : il en fut le premier vice-président, de 1959 à 1965, avant d'en devenir le président de 1965 à 1968. Il fut ainsi le premier Français à présider la Cour.

Cette position sera toutefois, pour lui, source d'une profonde insatisfaction, qui a rendu d'ailleurs l'exercice de son mandat personnellement délicat, car il s'est trouvé, dès son entrée en fonction dans cette Cour sise à Strasbourg, juge nommé par un État hôte (et élu par la suite en cette qualité) qui n'avait pas ratifié la Convention.

Cette situation délicate conduisit René Cassin à agir, en tant que juge, avec une certaine prudence que peu nieront, mais aussi avec une évidente volonté d'en découdre avec le refus de ratification français dont certains arguments avaient d'ailleurs pu être qualifiés par René Cassin de « fable ».

C'est ainsi que, pendant ses fonctions, René Cassin agit sur deux fronts, complémentaires selon lui, l'acceptation des obligations conventionnelles et l'admission du droit de recours individuel. Force est de constater que cette lutte menée dès 1959, avec les armes déployées à différents niveaux trouvent, malheureusement serait-on tenté de dire, une actualité évidente en 2017.

L'action de René Cassin concernant l'acceptation des obligations conventionnelles, en plus de porter sur les Conventions onusiennes comme nous l'avons précédemment observé, se focalisera sur la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme et son acceptation, en particulier, par un des États qui en fut pourtant à l'origine, la France. Multipliant les appels politiques afin que la France adopte une position en cohérence avec son rôle dans l'élaboration de ce texte, René Cassin va, dans le cadre de cette stratégie de persuasion, développer une véritable offensive au plan national et international. Cette action individuelle ne sera toutefois pas individualiste, et son relais sera assuré par les nombreux amis de René Cassin et différentes institutions au sein desquels il avait pu jouer un rôle essentiel.

De Karel Vasak, alors secrétaire général de l'Institut international des droits de l'homme, en passant par l'Union fédérale des Associations françaises d'anciens combattants, la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme ou, plus tard, la Ligue des droits de l'homme, nombreux sont ceux sur lesquels l'action de René Cassin a pu s'appuyer pour trouver le moyen de faire pression sur le gouvernement français.

Cédant ainsi une partie de l'objectivité et de l'indépendance à des fins de renforcement de l'effectivité de la Convention, René Cassin faisait également usage de ses amitiés personnelles pour développer, sur le plan politique interne, les arguments qu'il défendait.

Si Alain Poher reconnut en juin 1969, pendant la campagne des présidentielles, qu'il ne voyait aucune raison s'opposant à la ratification de la Convention, il le fit à la demande insistante de MM. Kastler, Schwartz et Vidal-Naquet avec lesquels René Cassin entretenait des liens étroits. Ce fut donc une campagne particulièrement soutenue qui fut menée depuis Strasbourg par le juge qui, à plusieurs reprises, menaça d'ailleurs de quitter ses fonctions de juge si la ratification n'était pas décidée par la France.

Dans le cadre d'une tribune publiée dans *Le Monde* du 16 novembre 1971, René Cassin n'hésita en effet pas à affirmer :

« Si la France n'a pas ratifié dans un délai raisonnable – au printemps au plus tard – la Convention européenne des droits de l'homme signée il y a vingt et un ans par Robert Schumann, j'envisagerais de quitter avec éclat le siège que j'occupe dans les instances internationales de Strasbourg. »⁴

Dans le même sens, à l'occasion d'une conférence donnée à Romans, René Cassin déclara une nouvelle fois que si la France ne ratifiait pas la Convention dans « un délai raisonnable », il démissionnerait de son poste. Le 6 décembre 1972, il signait également avec cinq autres prix Nobel de la paix un appel solennel au chef de l'État dans le même sens.

Si les sources du refus français ont souvent été identifiées en la personne de Michel Debré, qui refusait dogmatiquement toute forme de supranationalité, il n'en demeure pas moins que l'obstination de René Cassin révèle ici plusieurs éléments dont l'actualité n'est pas à démentir.

Le premier est que l'acceptation étatique n'est pas aussi évidente que certains voudraient le faire croire. La ratification de la Convention par les États, comme son acceptation de manière générale par la suite, doit se faire en prenant en considération le conservatisme évident dont ceux-ci font preuve lorsqu'il s'agit d'envisager la définition d'obligations dont la réalisation est attendue dans leur droit interne. Pour s'en convaincre, il est ici possible de se référer à la teneur des débats parlementaires précédant la ratification française qui n'interviendra pas au printemps 1972 comme le souhaitait René Cassin, mais

⁴ *Le Monde*, 16 novembre 1971.

en 1974... Le 21 décembre 1973, à l'Assemblée nationale fut avancé l'argument suivant :

«Le refus de ratification tient à la répugnance instinctive dont témoignent les administrations, les bureaux, devant tout texte nouveau qui viendrait bouleverser leurs habitudes ou qui, seulement, ferait point l'ombre d'une menace sur telle ou telle disposition qu'ils appliquent avec leurs scrupules habituels – et tout à fait honorables – depuis un nombre suffisant d'années pour que la permanence ou la pérennité de cette disposition ne leur apparaisse en soi comme un élément nécessaire.»⁵

Comment ne pas faire le rapprochement entre cette position, préalable à la ratification, avec elle qui est désormais défendue par des États parties qui menacent de dénoncer cette même Convention ?

Bien entendu, il ne s'agit pas ici d'une marque de l'action de René Cassin, mais il est indéniable que celle-ci doit nous conduire à réfléchir aujourd'hui sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter un démantèlement politique de la construction institutionnelle de la protection européenne des droits de l'homme.

Ainsi, l'obstination et la pression de René Cassin, entre 1959 et 1974, obligent à admettre que c'est dans ce même état d'esprit que le combat pour maintenir l'acquis développé depuis 1950 en Europe doit être mené actuellement. Plus encore, ce combat quotidien mené par l'un des plus ardents défenseurs des droits proclamés dans le texte de Rome est la preuve éclatante que, dans le domaine de la protection des droits de l'homme, l'acceptation étatique est un préalable incontestable et fragile et qu'il convient de lutter, chaque jour et par tous les moyens, pour sa préservation afin de maintenir l'effectivité et l'efficacité des droits garantis.

La leçon semble simple en apparence, mais, et ce n'est pas une critique négative que je formule à travers cela, il est évident que la Cour, ses juges, comme le fit pendant plus de quinze ans un juge orphelin de la ratification, doivent maintenir cette même ligne en agissant effectivement pour que la Convention soit préservée des attaques étatiques. C'est une leçon sous forme d'idée-force que le travail mené par René Cassin nous conduit aujourd'hui à défendre. Ceci est tout aussi essentiel lorsque l'on sait que son autre combat en tant que juge a également porté sur une question, également d'actualité, à savoir le droit de recours individuel.

⁵ *J.O.*, débats parl., A.N., 21 décembre 1973, p. 7278.

Dans son cours dispensé à l'Académie de droit international de La Haye en 1951, René Cassin affirmait que :

«la liberté de l'homme est désormais une valeur internationalement protégée et ne dépend plus de la compétence exclusive traditionnelle des États. Chaque fois que les droits de l'homme sont directement définis dans un traité international ou dans une coutume internationale, la volonté des États a pour effet de reconnaître aux individus l'aptitude à être sujet direct du droit international»⁶.

Chaque victoire donne naissance à un nouveau combat. C'est en ce sens que l'on pourrait résumer ici l'aspiration de René Cassin qui voit la proclamation des droits comme une simple étape et qui envisage la consolidation de la situation juridique de la personne au niveau international comme une étape ultime qui, sans aller jusqu'à reconnaître à son profit une personnalité juridique, n'en demeure pas moins la marque d'une définition de la personne qui ne l'assimile plus à un simple objet du droit international. Là encore, les points de divergence onusiens concernant les mécanismes de saisine ouverts au profit de l'individu devant une instance internationale confirment la force du modèle régional.

Envisagée initialement comme une simple faculté laissée aux États, la reconnaissance de ce droit de recours individuel constituera le deuxième volet de l'action de René Cassin qui l'inscrivait d'ailleurs comme un complément essentiel de la proclamation conventionnelle des droits et des libertés.

J'aime d'ailleurs sur ce point à penser que le Protocole n° 11 aurait été accueilli par René Cassin avec une émotion toute particulière, tant le combat qu'il a mené pour sa reconnaissance s'est inscrit dans son action au sein de la Cour européenne.

Dans son discours d'Oslo en 1969, René Cassin affirmait en effet :

«La troisième circonstance sur laquelle je tiens à insister, c'est l'adoption par les États membres du Conseil de l'Europe d'une Convention dite de sauvegarde des droits de l'homme en date du 4 novembre 1950. Cette Convention qui, avec ses protocoles annexes et la Charte sociale européenne, vise à appliquer effectivement les principes de la Déclaration universelle en vigueur depuis 1953. Elle fonctionne. Elle a déjà eu un double effet : d'une part, ses dispositions ont été rendues obligatoires à l'intérieur des États parties, influant ainsi sur leur droit national. D'autre part, sa fidèle exécution est soumise au contrôle d'ins-

⁶ R. CASSIN, «La déclaration Universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1951, t. 79, pp. 253 et 335.

titutions européennes créées à cet effet : Commission européenne, Comité des ministres, Cour européenne des droits de l'homme. Ces organes fonctionnent tous normalement dans le respect des États et des particuliers. Le nombre des cas à elles soumises est déjà considérable. Pour la première fois on se trouve en face d'arrêts d'une Cour, peu nombreux il est vrai, qui ont une autorité décisive et qu'il importe que les États parties à la Convention observent ponctuellement. Quoi qu'en disent les pessimistes systématiques, il y a au moins un continent où un groupe imposant d'États s'est efforcé de tirer les leçons de la Deuxième Guerre mondiale. Malheureusement, il faut convenir qu'une partie de l'Europe se trouve en dehors du rayon d'influence de la Convention. À l'intérieur même des membres du Conseil, il y a inégalité de force entre les adhésions. Onze États ont accepté la possibilité de plaintes dirigées contre eux par des particuliers ou des groupes. Mais certains ont seulement accepté la Convention, comme ne les liant qu'envers d'autres États. Deux autres, dont mon pays, n'ont pas encore donné leur ratification.»⁷

Si, pour la France, le combat mené par René Cassin ne lui permit malheureusement pas de connaître l'acceptation par son État de ce droit de recours individuel en 1981, une fois encore, son attachement et son obstination concernant cette garantie essentielle doivent nous conduire à réfléchir et à en tirer plusieurs enseignements.

Vivement attachée à l'idée de complémentarité seule à même de permettre aux droits protégés d'être effectivement garantis par un mécanisme international de contrôle, la volonté de René Cassin n'était pas simplement fondée sur l'argument juridique de la responsabilité de l'État.

Elle s'exprimait en effet au-delà de ce cadre limité et envisageait le droit de recours individuel à travers l'action que la Cour devait mener à différents niveaux. En ce sens, il était indéniable que René Cassin accordait une importance tout aussi grande à la responsabilité qu'avait la Cour vis-à-vis des individus pour fonder l'idée même de la logique de la saisine individuelle.

Le droit de recours individuel était, en ce sens, la traduction de l'affirmation d'une confiance qui devait dès lors être établie entre les hommes et la Cour (et la Commission) aux fins de donner corps aux droits et libertés que ceux-ci se voyaient reconnaître.

De la même manière, René Cassin était conscient, eu égard aux difficultés rencontrées en vue de son acceptation par les États, que ce droit de recours

⁷ «The Nobel Peace Prize 1968, René Cassin», *op. cit.*

individuel devait également se traduire par une confiance gagnée auprès des États.

C'est ainsi qu'il faut en effet comprendre René Cassin lorsqu'il affirmait que :

« Nous [les juges de la Cour européenne] entendons mériter et conserver, je dirai même accroître, la confiance de l'homme du commun dans le juge et celle des États qui ont accepté de se soumettre à un règlement judiciaire. »⁸

Le droit de recours individuel, préalable indispensable au contrôle juridictionnel, envisagé comme source d'une responsabilité partagée entre les États, les individus et la Cour...

Cette formule n'est pas sans rappeler celle qui a été utilisée à Bruxelles en 2015 dans le cadre de la conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour. Et si certains y ont vu à tort un retour en arrière, il est évident qu'il s'agit, ni plus ni moins, que de l'évidence du droit de recours individuel qui nous est ici rappelée par René Cassin.

Cessons ainsi de croire que celui-ci n'est qu'une avancée à sens unique et portons la réflexion, ainsi que nous le demandait René Cassin en 1969, vers la préservation de cet instrument indispensable pour une protection effective des droits garantis.

Cessons de croire que le droit de recours individuel est intouchable, car inscrit désormais dans la Convention, mais demandons-nous si celui-ci ne doit pas être recentré à travers son rôle essentiel de lien entre les trois acteurs essentiels de la protection européenne des droits de l'homme que sont les personnes privées, les États et la Cour européenne.

L'argument semble une nouvelle fois aisé, mais il trouve toute sa pertinence à la lumière de certaines velléités étatiques actuelles dont l'objectif est de porter le coup de grâce à ce qu'il considère être un instrument unilatéralement usité au détriment de leurs intérêts. Là encore, l'obstination de René Cassin pour faire accepter ce droit de recours et protéger celui-ci à travers une logique de mise en œuvre de la Convention conduit à renforcer l'action de la Cour, du Conseil de l'Europe et, plus largement, de tous les défenseurs de leur action, pour lutter contre les atteintes qui pourraient lui être portées, directement ou indirectement, notamment, par la conditionnalisation de plus en plus inquiétante de l'exécution des arrêts de la Cour.

⁸ *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 1968, op. cit.*, p. 133.

Rappelons-nous ici que René Cassin se fondait, pour ce faire, sur l'idée selon laquelle : « le pouvoir croissant dont l'homme dispose crée le devoir croissant d'en user pour le bien »⁹.

Révélaient ici un principe général d'une action devant être entamée, cette formule particulièrement fine matérialise également les leçons substantielles que l'on peut tirer de l'action de René Cassin, juge et président de la Cour européenne des droits de l'homme.

II. Des leçons substantielles : la logique souveraine face à l'équilibre subtil de la subsidiarité

Faisant partie des juges fondateurs, René Cassin siégea à la Cour au moment où celle-ci dut établir les règles essentielles de son fonctionnement et de ses compétences. Si son travail a déjà pu faire l'objet de commentaires particulièrement pertinents, notamment à travers un très bel article de Louis-Edmond Pettiti à la *Revue des droits de l'homme*, il révèle néanmoins une position peu confortable d'un juge français qui officia entre une prudence et une discrétion, seules à même de servir son travail de persuasion politique...

Au-delà et s'il est difficile, parce qu'impliqué dans une démarche collective, d'identifier les points forts et individualisés de l'action de René Cassin au sein de la Cour européenne des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que les arrêts rendus alors qu'il y siégeait, révèlent des orientations substantielles qu'il est impossible de détacher de ses aspirations en matière de protection des droits de l'homme.

La première orientation se révèle manifestement à travers le bien nommé arrêt *Lawless*¹⁰ qui fut la première décision rendue par la Cour.

Dans cet arrêt subtil et lourd de sens, pour lequel René Cassin présidait la chambre constituée¹¹, il est manifeste que se retrouve exprimée en des termes, dont l'origine est indissociable de la pensée de René Cassin, une ligne force qui peut se résumer ainsi :

« Le droit souverain de maintenir l'ordre public en temps d'urgence est respecté, mais c'est la Cour, et non l'État en question, qui décide de la réalité d'une telle urgence. »

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Cour eur. dr. h., décision *Lawless c. Irlande*, 14 novembre 1960.

¹¹ Cour eur. dr. h., arrêt *Lawless c. Irlande*, 1^{er} juillet 1961.

Réfutation très claire de la théorie de la souveraineté absolue de l'État, cette solution développée par la Cour rejoint en tout point ce que René Cassin avait exprimé de manière très claire dans son premier cours à l'Académie de droit international de La Haye en 1930 sur la nouvelle conception du domicile dans le règlement des conflits de lois.

Dans ce cours de droit privé, René Cassin ne manquait pas d'affirmer sa réfutation à l'idée d'une souveraineté absolue de l'État. Faisant de celle-ci un obstacle à l'affirmation de l'individu et de sa centralité dans le droit international, René Cassin rappela régulièrement l'attachement à cette idée qui se trouve, dans l'arrêt *Lawless*, définie comme le point de départ de la réflexion sur l'interprétation des obligations au titre de la Convention.

Celle-ci ne nie pas la liberté nécessaire laissée aux États pour préserver les intérêts essentiels au niveau national, mais leur liberté n'est plus absolue et repose désormais sur un encadrement normatif et juridictionnel. En consacrant cette idée, l'arrêt *Lawless* parvient ainsi à concrétiser de manière manifeste une idée centrale de la pensée de René Cassin.

L'État n'est plus le maître absolu des droits et des libertés, il devient le garant de leur respect et il appartient à la Cour européenne des droits de l'homme de le lui rappeler si celui-ci s'écarte de la ligne ainsi tracée. C'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut comprendre René Cassin lorsqu'en 1969, il affirme :

« Cela signifiera deux choses : d'abord l'ascension définitive de chaque être humain au rang de membre de la société humaine (en droit, on dira de sujet du droit des gens) ; ensuite, cela signifiera que les États consentent à exercer leur souveraineté sous l'autorité de la loi internationale, ainsi que le pape Jean XXIII l'a signalé dans l'encyclique *Pacem in terris*, qui fut son testament. »¹²

Si cette illustration manifeste le rejet d'un souverainisme absolu défendu de tout temps par René Cassin, la question de sa pérennité se pose.

En effet, en 1969, René Cassin le présente à travers une interrogation lourde de sens, laissant apparaître la pleine conscience de l'extrême fragilité d'une telle position. En appelant la responsabilité des « conducteurs des peuples » pour admettre pour l'avenir de ce principe, il est en ce sens pleinement conscient des limites qui surgissent indubitablement dans un ordre juridique international qui reste, quoi qu'on en dise, fondé sur la souveraineté de l'État. Cette clairvoyance qui a pu, il est vrai, s'effacer ponctuellement au profit de cette soif

¹² « The Nobel Peace Prize 1968, René Cassin », *op. cit.*

d'idéal dont faisait preuve René Cassin, est d'une évidente actualité et doit nous conduire à faire preuve de la même prudence.

Une nouvelle leçon serait donc d'envisager la limitation de la souveraineté de l'État comme un acquis certes, mais un acquis dont la fragilité est indéniable et qu'il convient, là encore, de mesurer de manière pleine et entière. Il convient ainsi, pour suivre la pensée de René Cassin, de rappeler que la protection des droits fondamentaux ne passe pas par l'individualisme libéral traditionnel.

L'État, comme le soutenait René Cassin, est le prestataire nécessaire des droits dont ont besoin les hommes qui doivent avoir «les pouvoirs d'exiger» «pour poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel»¹³. L'État est donc indispensable, il s'agit donc de lui faire admettre, en particulier par le droit et les voies de droit, que son «seul devoir est de protéger les droits de l'homme, ce qui implique des limitations nécessaires de sa souveraineté». La limitation de la souveraineté doit ainsi être admise à des fins de préservation des droits et dans le respect du droit.

Cette ligne souvent oubliée par de nombreux auteurs qui préfèrent voir en René Cassin le défenseur d'un universalisme synonyme de rejet total de la logique étatique, nous rappelle donc avec force la logique devant gouverner l'application de l'article 1^{er} de la Convention, disposition pivot, qui, rappelons-le fait porter la responsabilité des droits sur les Hautes Parties contractantes, révélant ainsi le rôle fondamental que celles-ci jouent dans la mise en œuvre de la Convention.

Il est donc évident, pour reprendre l'argument défendu implicitement, que l'encadrement juridique des compétences étatiques et le contrôle de leur mise en œuvre par la Cour doivent s'inscrire dans un cadre prédéfini seul à même de préserver l'acceptabilité de la règle-force ici avancée.

La leçon pourrait être donc résumée de manière plus lapidaire : sans États, pas de convention ; sans convention, plus de protection des droits. L'encadrement juridique est donc essentiel et rappelle que celui-ci se fonde sur une logique de mise en œuvre qui, elle aussi, doit être préservée et que l'on retrouve de manière flagrante dans les autres arrêts rendus par la Cour au sein de laquelle René Cassin évoluait.

¹³ Selon l'article II de la Déclaration de Philadelphie, adoptée à l'unanimité par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT), le 10 mai 1944, « tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ».

L'arrêt rendu dans l'affaire *de Becker c. Belgique*¹⁴ est l'un d'entre eux (27 mars 1962). Si cet arrêt conclut à la radiation de l'affaire, il révèle un argument essentiel que René Cassin a toujours eu à cœur de défendre.

La réfutation de la souveraineté étatique est une ligne force qui doit être suivie dans la conventionnalisation des droits fondamentaux. Ainsi, elle ne signifie aucunement une remise en cause de l'autonomie décisionnelle qui doit être reconnue au profit des États.

En ce sens, la Cour doit être envisagée comme un partenaire de l'État dans la réalisation des droits et non un adversaire avec leurs juridictions ou leurs législateurs. La prudence exprimée dans cette affaire, à travers la position adoptée par la Cour relativement à l'appréciation de la législation belge modifiée, est indéniable et confirme, au-delà de la coopération nécessaire, le principe fondamental de la subsidiarité.

«Principe génétique» de la Convention, celui-ci se matérialise à travers l'équilibre recherché par la Cour entre un contrôle juridictionnel international et une autonomie normative devant être laissée à l'appréciation des États.

Confirmée dans le cadre d'une dernière affaire pertinente, l'affaire dite de la *linguistique belge*¹⁵, cette idée fondamentale révèle de manière manifeste la conséquence logique que René Cassin attachait à la limitation de la souveraineté de l'État. Celle-ci ne peut être envisageable que dans un cadre juridique prédéfini impliquant un respect de l'autonomie décisionnelle de celui-ci et un contrôle juridictionnel dont la portée ne peut être mesurée sans prendre en considération cette dernière.

Rappelons en effet ce que la Cour nous dit en 1968 sous la présidence de René Cassin :

«la Cour ne saurait ignorer les données de droit et de fait caractérisant la vie de la société dans l'État qui, en qualité de Partie contractante, répond de la mesure contestée. Ce faisant, elle ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention. Les autorités nationales demeurent libres de choisir les mesures qu'elles estiment appropriées dans les domaines régis par la Convention. Le contrôle de

¹⁴ Cour eur. dr. h., arrêt *de Becker c. Belgique*, 27 mars 1962.

¹⁵ Cour eur. dr. h., arrêt *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique*, 23 juin 1968.

la Cour ne porte que sur la conformité de ces mesures avec les exigences de la Convention»¹⁶.

La dernière leçon que je vois ici apparaître est d'une simplicité apparente, mais d'une complexité évidente.

L'affirmation des droits fondamentaux ne peut occulter le principe essentiel selon lequel ces derniers sont amenés à évoluer dans le cadre de sociétés humaines organisées, auquel il est impossible de substituer une volonté externe sans lien avec les réalités sociales internes. Affirmer le contraire constituerait la négation pure et simple de la revendication des droits et de la logique dans laquelle leur affirmation doit s'inscrire.

Si la Cour peut être parfois définie comme la Cour qui rend l'arrêt que les juges internes préféreraient éviter, elle ne doit aucunement perdre de vue la nécessaire combinaison qu'implique une protection effective des droits fondamentaux. Il s'agit ainsi de rappeler la logique défendue en filigrane : les droits de l'homme resteront toujours un objectif à atteindre qui, quelles que soient les avancées, restent inscrits dans une démarche finaliste.

Cette observation, qui est en réalité plus optimiste que pessimiste, a d'ailleurs toujours été rappelée par René Cassin, qui n'a jamais oublié de souligner que les droits de l'homme ne sont jamais nulle part un acquis irréversible, mais qu'ils sont un combat quotidien.

La trop facile magie des références aux «droits de l'homme» ne saurait ainsi escamoter la dure leçon de choses que chaque époque nous administre à sa manière.

C'est peut-être ici la leçon européenne la plus fondamentale que René Cassin laisse à notre réflexion...



¹⁶ *Ibid.*, § 10.

René Cassin constitutionnaliste

PAR

Patrick WACHSMANN

*Professeur à l'Université de Strasbourg, Institut de recherches Carré de Malberg**

Résumé

René Cassin apparaît à trois moments et dans trois rôles différents dans l'histoire constitutionnelle française : à Londres en 1940, il conseille le général de Gaulle pour donner une forme juridique aux Français libres, puis à la France libre ; en tant que vice-président du Conseil d'État, il guide l'examen par celui-ci du projet de Constitution qui sera ensuite soumis au peuple français ; comme membre du Conseil constitutionnel de 1960 à 1970, il lui incombe de veiller au respect de ce texte, en des temps marqués notamment par une rébellion militaire en Algérie. À chaque fois, Cassin se fait le gardien de la tradition constitutionnelle française, en particulier des libertés publiques et des prérogatives du Parlement

Abstract

René Cassin plays an important part at three different moments of French Constitutional History: in London, in 1940, he is one of the main lawyers in de Gaulle's entourage helping him to give a statute to the Free French Forces, then to the France Libre; as president of the Conseil d'État, he gives guidelines in order to find solutions for the new Constitution to be submitted to the French People in 1958; as judge sitting in the Conseil constitutionnel, he has to impose the respect of this Constitution in very difficult times, for instance during the military coup d'État in Algeria. Each time, Cassin reveals himself as a vigilant watchdog of the French constitutional tradition, especially of civil rights and of the prerogatives of Parliament.

* L'auteur remercie vivement Olivier Beaud pour ses remarques critiques tout au long de l'élaboration et de la rédaction de ce texte.

«Au fur et à mesure, j'aiderai le Général à reprendre en fait le chemin des institutions républicaines qu'il a déclarées avec force et maintenues en droit. Nous représenterons la République en voie de renaissance.»¹

Offrant ses services à Jean Giraudoux, responsable de la propagande, à la veille de la guerre, René Cassin précise pouvoir exprimer un point de vue «sur les aspects juridiques des affaires extérieures et des institutions françaises (droit public ou privé)»². On peut voir là comme une prémonition de ce que sera l'office du professeur de droit privé et futur vice-président du Conseil d'État, puis membre du Conseil constitutionnel, chargé dès son arrivée à Londres en juin 1940 de la définition du statut des forces françaises libres (le fameux «Nous sommes la France» que lui lance de Gaulle pour définir sa mission³) puis – un temps au moins – proche collaborateur du Général, notamment pour toute question juridique susceptible de se poser. Constitutionnaliste, Cassin le sera par accident, mais avec talent. Il le sera non comme théoricien, mais comme praticien du droit constitutionnel.

Le sujet qui m'a été proposé est en effet paradoxal : on associe le nom de Cassin à la protection internationale des droits de l'homme et au Conseil d'État, non au droit constitutionnel. Pourtant, il est présent à des moments décisifs de l'histoire constitutionnelle de la France contemporaine : à Londres lorsqu'il s'agit de définir le statut et l'organisation des Français libres puis de la France libre, lors de l'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958, enfin au sein du Conseil constitutionnel où il siège de 1960 à 1971. Mais une difficulté spécifique apparaît de surcroît : à chacune de ces étapes, on trouve fort peu de textes parus sous la seule signature de Cassin, et l'on n'a accès à sa contribution personnelle que par accident, pourrait-on dire : au hasard de ce que l'on peut reconstituer du processus décisionnel de la France libre et des influences diverses qui s'y exercent, à travers la publication tardive de ce que le doyen Vedel se refusait à appeler les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 – parce que, observait-il, seuls méritent ce nom des débats publics ou du moins portés à la connaissance de l'autorité investie du pouvoir de décision, en l'espèce le corps électoral – enfin, par les comptes rendus des séances du Conseil constitutionnel dont ceux qui y participaient ne pouvaient, à l'époque, soupçonner qu'ils seraient rendus publics au terme d'un délai de vingt-cinq ans, en vertu de la loi

¹ R. CASSIN, *Les hommes partis de rien – Le réveil de la France abattue (1940-1941)*, Plon, Paris, 1974, p. 220.

² Cité in E. DECAUX, «René Cassin entre mémoire et histoire», compte rendu de la biographie de A. Prost et J. Winter, *Droits fondamentaux*, 2010, n° 8 (en ligne).

³ R. CASSIN, *op. cit.*, p. 77.

organique du 15 juillet 2008. À chaque période apparaissent donc des difficultés pour isoler une pensée constitutionnelle qui serait propre à Cassin : absence de certitude pour ce qui concerne la France libre⁴, caractère inévitablement partiel des traces de sa contribution aux travaux tant du Conseil d'État que du Conseil constitutionnel.

Ce qui, dans la pensée constitutionnelle de Cassin, traverse les trois périodes, et à vrai dire sa vie entière, n'est guère difficile à trouver : il s'agit de sa foi dans les principes de la Révolution de 1789 et dans la République. C'est cette foi qui le conduit à sans cesse insister auprès du chef de la France libre sur la nécessité de compléter au plus tôt les structures gouvernementales par une assemblée représentative, à chercher des continuités entre les institutions mises en place en 1958 et les deux républiques précédentes, à veiller enfin, au sein du Conseil constitutionnel, sur le respect des garanties résultant du texte constitutionnel adopté par le peuple français.

I. Un juriste républicain au service de la France libre et de son chef

S'agissant, tout d'abord, de la période précédant sa nomination comme vice-président du Conseil d'État, c'est-à-dire en particulier la période où Cassin se trouve à Londres auprès du général de Gaulle, on ne peut que noter que les documents essentiels portent, par définition, la seule signature du chef, dont le style, au demeurant, est aisément perceptible derrière des formules d'autant plus sublimes qu'elles s'enlèvent sur un fond d'essentielle fragilité, à l'époque, de l'entreprise de la France libre. Quelle a été la part exacte de Cassin dans la préparation, l'écriture, la mise au point de ces textes ? Il est difficile de le déterminer, puisque le destin de ces contributions est de se fondre dans la version définitive endossée par le seul de Gaulle : œuvre collective dont il est, sauf exception, arbitraire d'attribuer la paternité à l'un ou à l'autre. Pierre Tissier, maître des requêtes au Conseil d'État, et René Cassin ont chacun exercé un pouvoir de proposition, de critique, d'amendement, d'influence en somme. Il est clair qu'ils ne s'adoraient pas, pour user de litote : oppositions institution-

⁴ À l'exception d'articles publiés dans la *Revue de la France libre* dirigée par André Labarthe et Raymond Aron. Tous nos remerciements à Olivier Beaud qui nous a procuré le texte de « Un coup d'État – La soi-disant Constitution de Vichy » et de « La France libre au combat », tous deux parus en 1941.

nelles, jalousies réciproques⁵, amours-propres blessés, voire antisémitisme du premier⁶ ont joué leur rôle, inévitablement.

On ne mentionnera donc, faute de certitudes, que peu de témoignages concernant la première période de Londres ; ensuite, Cassin a perdu beaucoup de son pouvoir, ce dont il fut fort marri⁷, mais qui n'était que la conséquence de l'accession de l'entreprise gaulliste à l'exercice de la puissance publique sur un territoire.

Pratiquement seul juriste auprès du Général – d'où le « Vous tombez à pic » que lui adressa de Gaulle le 29 juin 1940⁸ – Cassin dut immédiatement s'atteler à la rédaction de l'accord franco-anglais définissant le statut des Français décidés à poursuivre, sous les ordres de de Gaulle, le combat contre les Allemands. Prenant la forme d'un échange de lettres, évoquant un accord international, entre le gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni et

⁵ Dans *Les hommes partis de rien* (op. cit.), Cassin qualifie Tissier d'« excellent rédacteur » et estime qu'au début, il « n'avait pas encore acquis une personnalité originale, mais était vraiment un collaborateur très précieux pour le chef des Français libres » (p. 150), concède qu'il était le seul à l'origine à avoir « exercé des fonctions publiques d'administration » (p. 155), puis ne manque pas de relever avoir pris l'initiative de « retoucher », ce qui signifie clairement corriger, les textes fondateurs de Brazzaville signés par de Gaulle et certainement rédigés par Tissier, en vue de leur publication au *Journal officiel de la France libre* (op. cit., p. 236). Il ne peut s'empêcher d'exprimer des sentiments de jalousie envers Tissier, lorsqu'il écrit : « C'est à Tissier, seul, devenu commandant et très entraîné dans la rédaction des textes, que le Général confia ses pensées intimes et la confection d'un projet de structure » (p. 402).

⁶ Cf. le témoignage de Jean-Louis Crémieux-Brilhac dans une conférence au CRIF du 29 mars 2011, consultable sur le site de cette institution, mentionnant l'accueil par Pierre Tissier, à l'époque chef d'état-major du Général, de Georges Boris, ancien directeur de cabinet de Léon Blum, dans les termes suivants : « Les Juifs et les séides du Front populaire n'ont pas leur place ici ». De Gaulle, informé, devait vertement désavouer son subordonné, indiquant que n'existaient à ses yeux que deux catégories de Français « ceux qui se couchent devant l'ennemi et ceux qui restent debout » et ajoutant « Boris est de ceux qui restent debout ». Dans son livre, Cassin fait clairement allusion à la persistance de réflexes antisémites dans l'entourage du Général, tout en soulignant que de Gaulle s'en est toujours nettement démarqué (op. cit., p. 136 et à nouveau p. 404 la narration d'un incident ayant opposé Cassin à l'amiral Muselier).

⁷ Secrétaire permanent du Conseil de défense, voyant à ce titre passer l'ensemble de la production juridique de la France libre et exerçant des responsabilités importantes, d'ordre diplomatique notamment, Cassin se voit confiné à la justice et à l'instruction publique dans le Comité national présidé par de Gaulle. Le service législatif qu'il dirige en conséquence et qui se trouve jouer auprès de de Gaulle le rôle consultatif qui revient normalement au Conseil d'État ne lui apparaît que comme une consolation insuffisante, puisqu'il note qu'en amont de la constitution du Comité national, de Gaulle lui témoignait « une réserve allant jusqu'à la froideur » (op. cit., p. 402) et que la nouvelle répartition des responsabilités signifiait sa rétrogradation (p. 406), la coordination, au sein d'un secrétariat général, de l'action des départements civils revenant à Tissier (p. 412).

⁸ *Les hommes partis de rien*, op. cit., p. 75.

le Général de Gaulle, ce texte emporte reconnaissance du fait que les Français libres représentent une France empêchée par la trahison de Pétain d'honorer son alliance avec le Royaume-Uni⁹.

Une telle position implique la disqualification *ab initio* – on verra que sur la datation de ce début, les vues de Cassin et celles du général ne coïncident pas entièrement – du régime de Pétain. Aux yeux de Cassin, il y a eu d'emblée une volonté factieuse de Pétain, dont le vote de l'Assemblée nationale du 10 juillet 1940 lui confiant le pouvoir de promulguer une nouvelle Constitution marque le triomphe. «Par cette abdication contraire à la Constitution, une apparence de légalité était conférée à tout ce qui s'était passé à Bordeaux», écrit-il¹⁰. Il y a eu un complot contre la République à la faveur de la défaite militaire, qui s'est notamment manifesté par des obstacles sciemment dressés contre ceux qui voulaient poursuivre la guerre depuis le continent africain. Le vote du 10 juillet 1940 est intervenu en violation de la Constitution et s'est accompagné, dès le lendemain, d'un coup d'État : le président Lebrun a été chassé de la présidence de la République et nos institutions libres abolies¹¹.

Si Cassin analyse la situation du point de vue de l'atteinte portée aux institutions républicaines, de Gaulle s'attache plutôt aux conditions d'acceptation de l'armistice, ce qui constitue une nette divergence d'analyse entre les deux hommes. Cassin y insiste : si sur les points fondamentaux, son jugement d'ensemble rejoint celui du Général, il maintient néanmoins une «inflexion propre» en soutenant que la nullité de l'armistice résidait non dans ses conditions d'acceptation, mais «dans le vice foncier de l'origine du pouvoir au nom duquel il avait été consenti», à savoir, «la destruction des institutions républicaines de la France»¹². Cassin relève : «nous n'acceptons pas le coup d'État ayant renversé la République. Nous entendons demeurer soumis à ses lois et, en particulier, à la disposition de la Constitution de 1875 subordonnant à l'assentiment d'une loi votée par le Parlement toute cession d'une partie du territoire

⁹ Il s'agissait, écrit Cassin (*op. cit.*, p. 126), de «maintenir [...] dans la guerre [...] la France et son Empire en tant qu'entités».

¹⁰ *Op. cit.*, p. 90.

¹¹ *Op. cit.*, p. 91. Dans son article «Un coup d'État – La soi-disant Constitution de Vichy», paru dans *La France libre* en 1941 (p. 252), il indique l'existence d'un «lien avec la conclusion des armistices de juin» et un coup d'État «longuement prémédité» dont la Constitution de Vichy représente l'aboutissement, par répudiation des principes républicains et des valeurs libérales. Tout se ramène, à ses yeux, à un «épisode de l'histoire des factions en France».

¹² *Les hommes...*, *op. cit.*, p. 119. Dans son article sur la Constitution de Vichy, Cassin rattache celle-ci «au grand mouvement de 'réaction' contre les principes de 1789, incarné par le fascisme et l'hitlérisme».

national»¹³. Le point de vue du juriste et celui du chef militaire divergent sur ce point, encore que la position de Cassin ne nous paraisse pas toujours cohérente quant au moment exact où s'accomplit l'usurpation : le jour où Pétain constitue son gouvernement (16 juin 1940) ou celui où il abolit la République (11 juillet 1940) ?

Cette question ressurgit lorsque Cassin écrit qu'il renonce à corriger, en vue de sa publication au *Journal officiel de la France libre*, l'ordonnance n° 1 rédigée à Brazzaville, Cassin absent et Tissier présent. Celle-ci dispose que « les pouvoirs publics dans toutes les parties de l'Empire libérées du contrôle de l'ennemi, seront exercées – sur la base de la législation française antérieure au 23 juin 1940 – dans les conditions qui suivent »¹⁴. Cassin note qu'il eût préféré une référence au 17 juin 1940, date à laquelle Pétain commence son action et s'affranchit de la politique suivie jusqu'alors par le gouvernement de la République. On se serait plutôt attendu à ce qu'il retienne la date du 11 juillet 1940, puisqu'il ne cesse de dénoncer « l'inconstitutionnalité des actes par lesquels, au lendemain de l'abdication du Parlement à Vichy, le maréchal Pétain s'était investi comme chef de l'État, avait aboli la République et s'était proclamé qualifié pour signer seul les traités, y compris les traités de paix comportant des cessions de territoire » (nous soulignons¹⁵, mais il préfère en définitive¹⁶ faire remonter l'illégitimité de Pétain au 17 juin 1940, soit au lendemain de la constitution de son gouvernement (qui est aussi la date où il demande l'armistice), parce que, relève-t-il, c'est à ce moment que devient effective l'usurpation de pouvoir par Pétain, que de Gaulle dénonce¹⁷).

Mais l'essentiel est cette conclusion, décisive pour la suite, que Cassin tire de l'analyse précédente : la République n'a pas disparu en droit, parce que Pétain ne peut tirer du vote du 10 juillet 1940 aucun titre à l'abolir. Les lois constitutionnelles de 1875 doivent, en conséquence, être considérées comme demeurant en vigueur « jusqu'à ce que le peuple français, débarrassé de la présence

¹³ *Les hommes...*, *op. cit.*, p. 120.

¹⁴ Ordonnance n° 1 organisant les pouvoirs publics durant la guerre et instituant le Conseil de défense de l'Empire.

¹⁵ *Les hommes...*, *op. cit.*, p. 224. Voy. aussi le texte de l'intervention de Cassin à la BBC, le 13 novembre 1940, reproduit en annexe de l'ouvrage, p. 476.

¹⁶ Sans doute pour éviter de s'écarter trop de la date retenue par de Gaulle, et peut-être aussi parce que, ne disposant pas à Londres du *Journal officiel* français, il ne voulait pas prendre le risque d'avaliser les mesures autoritaires que Pétain aurait pu édicter entre le 17 juin et le 10 juillet.

¹⁷ *Les hommes...*, *op. cit.*, p. 237. Voy. aussi le texte de sa conférence prononcée pour l'anniversaire du 18 juin 1940, publié dans la *Revue de la France libre* en 1941 : « En assumant la direction de l'effort nécessaire à la libération de la France, le Général de Gaulle s'est engagé à respecter ses lois, ses institutions et ses engagements internationaux antérieurs aux armistices. »

ennemie, ait recouvré la liberté de se prononcer sur le régime politique de son choix»¹⁸.

La position officielle de la France libre sera exprimée par ce texte magnifique, l'un des plus beaux de notre histoire constitutionnelle, qu'est la Déclaration organique complétant le Manifeste du 27 octobre 1940¹⁹ faite à Brazzaville le 16 novembre 1940²⁰ « Au nom du peuple et de l'Empire français » par « Nous, Général de Gaulle, Chef des Français libres ». On peut tenir pour acquis que Cassin n'a pas eu part à la rédaction de ce texte, proclamé à Brazzaville où de Gaulle était accompagné par Tissier, tandis que Cassin était resté à Londres : la meilleure preuve en est que Cassin indique avoir été autorisé par de Gaulle à « retoucher dans la mesure du nécessaire » les textes de Brazzaville en vue de leur publication au *Journal officiel de la France libre*²¹.

On notera tout de même au passage que la Déclaration organique met au net l'essentiel de la doctrine gaulliste sur la nature et les tares indélébiles du régime établi à Vichy, ce « chef-lieu de canton », et, en creux, sur ce que doit être une transition authentiquement démocratique. Vichy n'a cessé d'être « sous le contrôle de l'ennemi » et a supplanté illégalement la République – « il n'existe plus de gouvernement proprement français. En effet, l'organisme sis à Vichy et qui prétend porter ce nom est inconstitutionnel et soumis à l'invasisseur », dit le Manifeste : la Déclaration organique ajoute : « c'est vainement que cet organisme affecte de justifier sa création et son existence sous les apparences d'une révision des lois constitutionnelles, qui n'est en réalité que la violation flagrante et répétée de la Constitution française ». Révision réalisée « dans un moment de désarroi et même de panique du Parlement et de l'opinion », en dehors de Versailles où elle aurait dû se tenir, en l'absence de certains parlementaires empêchés d'y participer, confiant à un tiers « un véritable blanc-seing, à l'effet d'élaborer et d'appliquer lui-même une véritable Constitution », abolition de la forme républicaine du gouvernement, en dépit de l'interdiction constitutionnelle, absolutisme du pouvoir, étouffement du droit de libre disposition du peuple, caractère volontairement dépourvu de portée de la ratification par la nation prévue par le texte.

Il en résulte que tout Français est dispensé du devoir d'obéissance « envers le pseudo-gouvernement de Vichy, issu d'une parodie d'Assemblée nationale, faisant fi des droits de l'homme et du citoyen et du droit de libre disposition du

¹⁸ *Les hommes...*, *ibid.*

¹⁹ Il s'agit du Manifeste du 27 octobre 1940 relatif à la direction de l'effort français dans la guerre, publié dans le même numéro du *Journal officiel*.

²⁰ *Journal officiel de la France libre*, 20 janvier 1941, n° 1, rééd. 1995.

²¹ *Les hommes...*, *op. cit.*, p. 236.

peuple», gouvernement au surplus «dans la dépendance de l'ennemi». L'autorité centrale provisoire, qui ne peut être réalisée en raison des circonstances «et pour raison de force majeure, dans les conditions prévues par la lettre des lois», est la seule susceptible de s'exercer en vertu de la volonté des Français libres «sous la réserve formelle que l'autorité provisoirement constituée devra, comme toute autre autorité, répondre de ses actes devant les représentants de la Nation, dès que ceux-ci auront la possibilité d'exercer librement et normalement leur mandat». L'effet de miroir, relevons-le, est saisissant sur ce point : deux légalités d'exception s'affrontent, le moment où la nation sera amenée à approuver les mesures prises étant aléatoire. La voix de la patrie, qui est invoquée à la fin du texte, ne peut se reconnaître qu'à l'oreille (celle qui faisait dire à Léon Werth, dans son *Journal*, que Pétain s'adressait à une foule et de Gaulle à un peuple²²) et aux valeurs qu'elle convoque.

Il faut souligner la parfaite conformité de la Déclaration organique à la doctrine républicaine professée par Cassin : l'accent est mis sur l'irrégularité de la procédure de révision employée, sur les droits de l'homme bafoués et sur la nécessité de redonner la parole au peuple français. Cassin a perçu, et peut-être ressenti parfois, le malaise de certains, Français, Anglais ou Américains, face à l'autoritarisme naturel du général de Gaulle et aux craintes qu'il inspirait pour l'avenir de la France libérée. Il leur a toujours opposé sa confiance en de Gaulle, évidemment nourrie par l'impression retirée des conversations privées avec lui. À Hauck qui lui exprime sa crainte d'une dictature du Général, il rétorque : «fatalement, nécessairement, la France libre se démocratisera au fur et à mesure qu'elle acquerra des adhésions nouvelles et que les couches populaires françaises se réveilleront [...] Notre démocratisation progressive est inscrite dans les faits, quelles que puissent être les idées que le général a reçues de son éducation, ou qu'il a émises dans ses ouvrages. Ceux qui voient en lui un général Boulanger se trompent totalement. Il lui est incomparable, tellement il lui est supérieur et différent»²³. De tels propos traduisent une ambivalence certaine, que Cassin essaie de dissiper en rappelant que de Gaulle «s'oppose ouvertement au vent d'intolérance qui souffle sur le pays. Il vient de proclamer qu'à ses yeux tous les Français sont égaux et qualifiés pour défendre la patrie, femmes, juifs, communistes», avant de conclure, après les propos cités en épigraphe : «Nous représenterons la République en voie de renaissance»²⁴.

²² «De Gaulle est distant, j'allais dire : pudique. Il ne parle pas à la foule, mais à un peuple.» (L. WERTH, *Déposition – Journal 1940-1944*, Viviane Hamy, Paris, 1992, p. 628).

²³ *Les hommes...*, op. cit., p. 220.

²⁴ *Ibid.*

D'une manière générale, Cassin a incontestablement veillé en permanence sur l'affirmation des valeurs de la République. Au cours des premiers débats sur la Charte de l'Atlantique, lors de la Conférence interalliée du 24 septembre 1941, c'est ainsi le Professeur Cassin qui déclare, au nom de de Gaulle, que « les Français considèrent aussi comme nécessaire à l'établissement d'une paix véritable la consécration pratique des libertés essentielles de l'homme »²⁵ : dimensions constitutionnelle et internationale se rejoignent ici²⁶, comme l'internationalisation des droits prolongera l'entreprise du constitutionnalisme dont l'échec a dû être constaté entre 1920 et 1945. De cette insistance sur les droits de l'homme durant cette période, Cassin écrira : « C'est à moi qu'écherra l'honneur de représenter mon pays dans la révolution des esprits qui accompagnera la fin victorieuse de la guerre »²⁷.

II. L'élaboration de la Constitution de 1958

Dans l'élaboration d'une nouvelle Constitution, à laquelle on sait que de Gaulle subordonnait son retour aux affaires, René Cassin joua un rôle important, surtout à titre institutionnel, comme vice-président du Conseil d'État. Il fut aussi consulté à titre personnel, mais les traces de cet aspect des choses sont particulièrement incertaines. Il semble que de Gaulle ait été irrité – il est fait état d'éclats de voix – par le légalisme républicain de Cassin : celui-ci insiste sans relâche sur la nécessité de respecter les formes du droit dans le processus de retour au pouvoir. À cet égard, on rappellera toutes les précautions prises, en 1958, pour que les critiques adressées à Vichy dans la Déclaration organique ne puissent pas être retournées contre leur auteur lors du passage de la IV^e à la V^e République²⁸ (respect scrupuleux de la procédure prévue à l'article 90 de

²⁵ *Journal officiel de la France libre*, 9 décembre 1941, n° 13, p. 50.

²⁶ Cassin souligne ainsi que la quatrième commission d'étude des problèmes intérieurs et internationaux d'ordre juridique et intellectuel (*sic*) qui relevait spécialement de son commissariat au sein du Comité national a « étudié sans désespérer les problèmes constitutionnels » et qu'une sous-commission « s'est penchée particulièrement sur les problèmes de droits de l'homme que j'avais soulevés officiellement dès mon premier discours devant la conférence interalliée du 24 septembre ». Il indique que celle-ci avait adopté une déclaration des droits « inspirée de celle de 1789, mais modernisée » à la lumière des travaux réalisés en 1936 par un congrès de la Ligue française des droits de l'homme (*Les hommes...*, *op. cit.*, p. 412).

²⁷ *Op. cit.*, p. 408.

²⁸ C'est pourtant ce que fait Pierre Cot devant la commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale, le 1^{er} juin 1958, en opposant l'opinion soutenue à l'époque par Cassin : « il est parvenu à la conclusion que tout ce qui avait été fait à Vichy, c'est-à-dire la délégation du pouvoir

la Constitution du 27 octobre 1946, indication de principes substantiels que devra respecter la future Constitution, soumission immédiate au référendum du projet de Constitution élaboré par le gouvernement du général de Gaulle).

La préparation du nouveau texte va être l'occasion pour Cassin de réaffirmer son attachement à la tradition républicaine – qu'expriment notamment ces principes généraux du droit que la jurisprudence du Conseil d'État a consacrés sous sa présidence.

À consulter les *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*²⁹, les occurrences du nom de René Cassin – les seules qui permettent avec certitude de retrouver les traces de son influence – apparaissent à des moments clés de l'écriture du texte. Avant de présider à l'examen de ce dernier par la Commission constitutionnelle du Conseil d'État, le 25 août 1958, Cassin rappelle qu'il a participé à un premier comité ministériel qui a ébauché un avant-projet. Il fait ainsi allusion à la réunion du 13 juin 1958 à l'hôtel Matignon (de Gaulle, Mollet, Pflimlin, Houphouët-Boigny, Jacquinot, Debré, Cassin) pour un premier échange de vues sur la réforme constitutionnelle, à partir des principes inscrits dans la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Durant cette réunion, Cassin insiste sur le fait que le renforcement de la situation du président de la République ne doit pas « désarmer le futur président du Conseil », reconnaît la nécessité de bien séparer fonctions gouvernementales et mandat parlementaire, mais « a tendance à se méfier des techniciens » et « estime que les membres du gouvernement doivent d'abord avoir le sens politique »³⁰. Lors d'une seconde réunion de la même formation, le 23 juin 1958, il revient sur la question des rapports entre les deux chefs de l'exécutif et indique qu'il est « d'accord sur les très larges pouvoirs du président de la République, mais seulement en périodes exceptionnelles », avant de s'inquiéter, pour l'élection

←

constituant, était nul, et il en a conclu que le pouvoir de Vichy était illégitime parce qu'on lui avait délégué le pouvoir constituant et qu'on n'avait pas le droit de le faire. Si on approuvait le projet gouvernemental, la situation serait exactement la même. Vous nous dites : la Constitution serait soumise au référendum. Mais la Constitution de Vichy devait être aussi soumise au référendum » (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. I, 150; voy. la note 7). Le lendemain, c'est Tixier-Vignancour qui fait valoir que Cassin lui avait indiqué qu'ayant voté les pleins pouvoirs à Pétain, il serait sanctionné, et soutient que cette fois-ci, il est sollicité de refaire la même chose au profit de de Gaulle (I, 172).

²⁹ La Documentation française (vol. 1, « Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », 1987; vol. 3, « Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958 », 1991). On citera désormais ces ouvrages par le numéro du volume en chiffres romains, suivi de la pagination en chiffres arabes.

³⁰ I, p. 249.

de celui-ci, d'un collège trop large qui serait « en réalité moins démocratique », notamment en raison de « la prédominance des petites communes »³¹.

Mais les traces incontestables de la part prise par Cassin dans la rédaction de la Constitution de 1958, on les trouve dans ses interventions en tant que vice-président du Conseil d'État. Il s'exprime fréquemment lors de l'examen du projet par le Conseil d'État, en Commission constitutionnelle comme en assemblée générale, ainsi que l'impliquent ses responsabilités.

Quelques mots d'abord sur l'importante allocution qu'il prononce avant que ne commence l'examen du projet par l'assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958. Elle porte d'abord sur le rôle du Conseil d'État, en l'occurrence associé à la rédaction d'un projet de Constitution, ce qui n'est guère dans la tradition française. Cassin souligne qu'« il suffit que le gouvernement ait reçu de celui-ci [le Parlement] mission de préparer un tel projet – et il l'a reçue de la loi du 3 juin – pour que nous soyons régulièrement saisis par ce dernier du projet qu'il est chargé d'élaborer »³², salue la disponibilité de ses membres, dont beaucoup ont abandonné pour l'occasion « un repos bien mérité » et en profite pour faire la louange du Conseil, dont il souligne l'enracinement dans l'appareil d'État – « une institution consubstantielle à l'État français et presque coutumière », survivant aux régimes politiques qui se succèdent, « à peine nommé dans nos Constitutions écrites », et évoque à son propos la souplesse qui caractérise les institutions britanniques.

Il définit ensuite le rôle du Conseil par rapport aux pouvoirs politiques, en des termes qui méritent de figurer dans toutes les anthologies consacrées à cette institution : « il est évident que nous ne sommes pas une institution politique au sens technique du mot. Nous n'avons pas qualité pour prendre des options politiques et nous substituer aux pouvoirs publics qui, eux, ont le droit et le devoir de procéder à ces options. Notre rôle est, lorsque le pouvoir politique a dégagé les grandes tendances et choisi ses orientations, d'une part, de les intégrer dans la vie de la nation, dans la mesure où elles sont compatibles avec son esprit et avec 'les principes généraux' qui gouvernent la République française moderne et, d'autre part, de le faire en suivant les règles d'une bonne technique juridique »³³. Tout est dit en quelques mots : le Conseil est garant de l'essentiel, il doit veiller à ce titre à ce que la France reste un État républicain et libéral et à la mise en forme juridique de la volonté politique exprimée par les institutions légitimes du pays, quoi qu'il pense au fond de ce qui a été voulu – lui-même ne

³¹ I, p. 278.

³² III, p. 284.

³³ III, pp. 284-285.

cesse de donner des preuves de cette loyauté, au-delà de ses divergences avec de Gaulle. Cette définition de la mission du Conseil d'État fait penser au juge de *common law*, au moins autant qu'à ce que Jacques Krynen décrit en France par les mots *L'État de justice*³⁴.

Le garde des Sceaux ayant annoncé qu'il allait se retirer pour laisser le Conseil délibérer en dehors de sa présence, Cassin ajoute que ce scrupule l'honore, mais que «vous savez d'avance qu'en votre présence leur [celle des membres du Conseil] discussion serait aussi libre qu'après votre départ»³⁵ – avant d'ouvrir les débats, il indiquera qu'ils devront être rapides, mais qu'il «souhaite, cependant, que la discussion soit large»³⁶.

Est ensuite abordé le fond, c'est à savoir la situation actuelle «d'affaiblissement de l'État». Il prend acte de l'impuissance du Parlement de la IV^e République, pourtant doté de «pouvoirs immenses» par la Constitution, mais paralysé par sa division. Il relève que «Depuis des années, nous avons une assemblée dans laquelle un tiers des membres ne prend jamais part à un vote constructif» – constatation dont on relèvera qu'elle n'épargne guère les gaulistes – et remarque qu'«il s'ensuit que nos gouvernements ont dû toujours s'efforcer d'avoir l'appui constant des trois quarts de ces deux tiers [restants], résultat quasi impossible à atteindre». Ne cachant pas qu'il lui semble qu'une réforme électorale – à savoir la substitution d'«un levier de gouvernement d'origine parlementaire» à la représentation proportionnelle – eût eu, à ses yeux, des chances de succès, il envisage la nouvelle Constitution et, en particulier, les rapports entre l'exécutif et le Parlement.

Sa vision de ces rapports est à la fois très républicaine et soucieuse d'efficacité dans le monde contemporain: le Parlement, «expression du suffrage universel, est qualifié pour imprimer les directions générales à notre politique», tout en permettant la prise rapide «des décisions concrètes et urgentes» par le pouvoir exécutif. La nouvelle Constitution permettra-t-elle le «redressement d'habitudes reconnues déplorables et la restauration de l'État qui sont en jeu»? Il l'espère, tout en indiquant qu'en cas de succès, il faudra bientôt faire le tri entre les nouvelles dispositions qu'il qualifie de «très heureuses, dont il faut souhaiter et la réussite et la permanence» et celles qui «une fois le redressement des mauvaises mœurs obtenu, pourront probablement être allégées un jour, en plein accord entre l'exécutif et les représentants élus de la nation». L'enthousiasme, on le voit, est modéré et participe avant tout de l'idée que l'état du pays

³⁴ Bibliothèque des histoires, Gallimard, Paris, 2009 et 2012.

³⁵ III, p. 287.

³⁶ *Ibid.*

appelle peut-être effectivement des remèdes sévères³⁷, mais qu'il faudra ensuite revenir aux principes de la tradition républicaine, quitte à les amender dans la mesure nécessaire.

S'agissant de l'examen même du texte, René Cassin s'exprime sur de nombreux points. En ce qui concerne, en premier lieu, le préambule, il tient à attirer l'attention de la Commission constitutionnelle sur «l'importance de cet alinéa qui fait sien toute la jurisprudence du Conseil d'État sur la conception du préambule»³⁸. Alors que le président Latournerie indique que le préambule «n'est pas directement applicable en lui-même» et constitue une source d'inspiration – ce qui méconnaît la solution adoptée en assemblée du contentieux dans l'arrêt *Dehaene*³⁹ – Cassin enchaîne en disant que «[c]'est en connaissance de cause que ce préambule fait sien la jurisprudence du Conseil d'État qui a distingué, parmi les diverses dispositions, celles qui avaient une force obligatoire et majeure (par exemple l'égalité de l'homme et de la femme [...] et le droit de grève) et celles qui n'ont que le caractère de directives», ce qui rend compte fidèlement d'une jurisprudence qui n'a été abandonnée que par l'arrêt *Commune d'Annecy* du 3 octobre 2008⁴⁰. Il ajoute qu'«eu égard au peu de temps dont nous disposons [remarquons que ce 'nous' le place parmi les rédacteurs du texte originaires], aux certitudes que nous avons, la solution consistant à s'approprier le préambule de 1946, en même temps que la Déclaration de 1789 était le mode le plus raisonnable»⁴¹.

Devant l'assemblée générale, la question est à nouveau posée : le conseiller d'État Blondel analyse exactement la jurisprudence *Dehaene*, soulignant que le préambule «a une portée juridique certaine»⁴², et s'interroge sur la question de l'inclusion pleine et entière de l'intégralité du préambule de 1946 du fait d'une référence aux seuls droits de l'homme. Après que le rapporteur l'eut ras-

³⁷ À propos du caractère personnel du droit de vote des parlementaires, il répond à un opposant sur ce point : «Monsieur le conseiller, je crois que l'esprit de la Constitution actuelle est de revenir un peu sur des mœurs qui ne sont pas très favorables aux institutions politiques» (III, p. 340). Plus loin, à propos de la question de confiance, il relève : «c'est un fait que ceux qui ont l'expérience de la vie parlementaire sont beaucoup plus sévères pour les manœuvres qui se font dans ce milieu que ceux qui n'ont pas été parlementaires» (III, p. 356).

³⁸ III, p. 41 (Commission constitutionnelle).

³⁹ C.E., ass., 7 juillet 1950, *Dehaene, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20^e éd., Dalloz, Paris, 2015, p. 370. Il est très fréquent que cet arrêt soit lu d'après les conclusions du commissaire du gouvernement et non d'après son texte, pourtant parfaitement explicite.

⁴⁰ C.E., ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20^e éd., Dalloz, Paris, 2015, p. 847.

⁴¹ III, p. 42.

⁴² III, p. 288.

suré sur ce point, Cassin juge que Blondel a une interprétation trop restrictive des mots «droits de l'homme», souligne que la Déclaration de 1789 est complétée par tout ce que lui a ajouté le préambule de 1946, mis à part ce qui est désormais incompatible avec le nouveau texte⁴³, et conclut cette discussion en tranchant «qu'il n'y a pas le moindre doute» à ce sujet⁴⁴.

Roland Maspétiol aborde devant la Commission constitutionnelle la question de l'opportunité d'ajouter une référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme, comme l'avait suggéré le Comité consultatif constitutionnel, et s'attire la réplique de Raymond Janot : cette solution serait dangereuse «d'abord parce que cette Déclaration prévoit un certain nombre de recours à l'Organisation des Nations Unies, recours ouverts à des citoyens (*sic*). Cela ne paraît pas une très bonne chose, et c'est explosif, politiquement». Le président Michel renchérit en disant qu'ajouter une troisième déclaration «créerait une confusion certaine». Cassin précise tout de même qu'il a été imposé au Maroc et à la Tunisie de la viser et que «par conséquent, il ne faut pas croire que ce serait si néfaste que cela. Mais je suis du côté de la modération ; je crois qu'il n'est pas nécessaire de le dire. La France a fait ses preuves ; elle a un passé qui se suffit. La Déclaration universelle n'est pas une convention, c'est une proclamation. Du fait de ne pas la mentionner, il ne faut tirer en aucune manière, l'idée que la France repousse la Déclaration universelle», ce qui revient à refuser tout raisonnement *a contrario*⁴⁵. L'optimisme de ces affirmations peut surprendre, après Vichy, désormais forclos, et des exactions coloniales toujours en cours à l'époque... Cassin ne saisit pas l'opportunité d'inclure au niveau constitutionnel la Déclaration à la rédaction de laquelle il a attaché son nom. A-t-il craint d'être juge et partie en cette cause, d'être désavoué par le Conseil ou, ultérieurement, par l'exécutif? Toujours est-il que l'occasion a été manquée⁴⁶ – la discussion porte ensuite sur les territoires d'outre-mer. Cassin plaide plus tard pour la liberté des partis politiques⁴⁷, relevant notamment que «la Constitution est faite pour affirmer des droits et libertés», puis que la démocratie mise en place «permet l'opposition».

⁴³ Notamment ce qui concernait l'Union française.

⁴⁴ III, p. 289.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Cf. l'article 10, § 2, de la Constitution du Royaume d'Espagne du 27 décembre 1978 – vingt ans après! – qui dispose: «Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux portant sur les mêmes matières ratifiés par l'Espagne.»

⁴⁷ III, pp. 50-52.

Lorsque la discussion reprend sur ce point en assemblée générale, une opposition se dessine entre ceux qui estiment qu'il ne serait pas opportun de se référer dans la Constitution à un texte international et ceux qui pensent qu'il y a là une occasion d'affirmer l'appartenance de la France à une communauté internationale des peuples. Dissipant les confusions commises par certains (entre la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention européenne des droits de l'homme!), Cassin indique que le travail d'élaboration des Pactes destinés à «l'application de la Déclaration» sera encore long et rappelle que cette dernière «n'a pas une valeur juridique obligatoire». S'ensuit une nouvelle discussion entre les partisans d'une manifestation d'attachement à l'universel et ceux désireux de s'en tenir à une tradition purement française. André Gros est des seconds, et ajoute l'expression d'un certain scepticisme sur la valeur du texte⁴⁸ ainsi que la volonté de ne pas ouvrir un débat sur l'existence de contradictions, sur certains points, «entre le système français des droits de l'homme et le système international des droits de l'homme». Cassin intervient alors pour indiquer qu'il n'est pas favorable à une mention de la Déclaration universelle – soulignant qu'il n'est «pas suspect d'hostilité» à celle-ci – dans le préambule. Partant de différences de formulation, il indique que le maintien dans son ensemble du préambule de 1946 signifie aussi le maintien de «tous les arrêts du Conseil d'État qui en ont fait application» et craint que la référence à un texte international, dont il rappelle qu'il n'est pas une convention, n'introduise «un document hétérogène» et, partant, «un véritable trouble dans notre jurisprudence»⁴⁹. Il se dit ensuite partisan d'une entrée de la Déclaration dans notre droit «sous des formes juridiques qui s'appelleraient 'conventions'», c'est-à-dire sous la forme d'une ratification des Pactes, une fois ceux-ci définitivement rédigés, et non pas, ajoute-t-il de manière pour une fois bien confuse, «par des moyens non juridiques comme le préambule, qui est soumis à beaucoup d'aléas»⁵⁰. Il est étrange de voir Cassin sacrifier sans hésitation une référence à la Déclaration universelle au souci d'assurer l'entière continuité de la jurisprudence du Conseil d'État en laissant subsister sans y ajouter quoi que ce soit le fondement textuel qui était la sienne.

À propos des institutions, lorsqu'il s'agira de la définition du rôle du président de la République, Cassin approuve la rédaction gouvernementale en relevant qu'elle «ne rappelle pas le pouvoir personnel. Ce serait une grosse maladresse que de souligner ce caractère personnel actuellement»⁵¹. D'une manière géné-

⁴⁸ Qui, dit-il, «n'a peut-être pas la perfection, dans le fond, qu'on lui prête en ce moment. C'est un texte qui a fait l'objet de nombreuses discussions» (III, p. 290).

⁴⁹ III, p. 290.

⁵⁰ III, p. 291.

⁵¹ III, p. 54.

rale, Cassin insiste sur son désir de voir le texte adopté par le peuple français⁵² et, à cette fin, d'éviter qu'y soient incluses des formules propres à susciter des polémiques fâcheuses. Il dit ainsi, à propos du futur article 16: «Finalement, on est arrivé à une rédaction satisfaisante pour l'opinion. Je crois qu'il y a eu des craintes injustifiées. Nous les apaisons.»⁵³ Cassin approuve d'ailleurs l'essentiel de cet article, parce que, comme de Gaulle, il refait l'histoire et imagine ce qu'eût permis à Lebrun une disposition équivalente en vigueur à l'époque: «quitter le sol de la France et emporter la légitimité avec lui»⁵⁴ à Alger. Il s'agit ici de donner au président des pouvoirs normalement accordés au seul monarque. Mais aussi, il le souligne, de «prendre toutes les précautions pour qu'il n'y ait pas détournement de pouvoir»⁵⁵.

La controverse, en assemblée générale, sur l'emploi du mot *arbitrage* pour caractériser la fonction du président de la République le voit également ramener le débat à la tradition du régime parlementaire. Auparavant déjà, en Commission constitutionnelle, il avait défendu les prérogatives du chef du gouvernement face au chef de l'État⁵⁶, notamment à propos du pouvoir de nomination. Pour Cassin, l'arbitrage résume les prérogatives conférées au président, comme la détermination et la conduite de la politique de la nation caractérisent celles du gouvernement⁵⁷. Il s'agit, à ses yeux, de permettre un usage effectif par le président de prérogatives (la nomination du chef du gouvernement, la dissolution) qu'il n'avait pu exercer auparavant: différence de degré et non de nature dans la définition d'une fonction présidentielle simplement renforcée. «Les arbitres décident», relève-t-il⁵⁸, mais il s'agit, pour lui, d'un pouvoir de décision qui ne saurait s'exprimer que par l'usage des prérogatives que le texte constitutionnel dispense de l'exigence d'un contreséing et seulement dans les conditions posées par ce texte⁵⁹. S'agissant de la nomination des membres du gouvernement sur proposition du premier ministre, il rappelle ainsi l'engagement pris par de Gaulle lui-même: «le président de la République se trouve lié

⁵² Il indique, devant l'assemblée générale, que «les constitutions sont faites pour être votées, et surtout par le référendum» (III, p. 295), pour marquer sa résignation à une simplification de l'articulation du texte.

⁵³ III, p. 77.

⁵⁴ III, p. 324. Le conseiller Burnay lui rétorque que cette disposition «entre les mains du président Lebrun n'aurait servi à rien» (III, p. 326).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Il plaide pour «ne pas abaisser le chef du gouvernement» (III, p. 74).

⁵⁷ III, p. 303. Il oppose plus loin l'arbitrage et «la direction de la politique» (III, p. 322).

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ainsi pour le référendum (futur article 11), souligne-t-il que le président «n'a pas un pouvoir d'initiative» et ne peut que «dire oui, ou non» à l'initiative émanant soit du chef du gouvernement, soit du Parlement (III, p. 314).

par les propositions faites par le premier ministre, aussi bien en ce qui concerne la nomination des collaborateurs de celui-ci qu'en ce qui concerne leur élimination»⁶⁰, de même qu'il insiste sur la déclaration formelle de de Gaulle selon laquelle «il adoptait le régime parlementaire, et qu'il ne pouvait pas être question d'une responsabilité à la fois vis-à-vis du Parlement et vis-à-vis du président»⁶¹. On voit ici Cassin accorder toute sa foi aux assurances données par de Gaulle : comme il ne s'est pas trompé à Londres en misant sur l'attachement du Général aux principes de la République, il croit pouvoir, encore une fois lui faire confiance.

S'agissant du Conseil constitutionnel, Cassin met au point en Commission constitutionnelle la formule du renouvellement triennal par tiers de ses membres⁶² et a une exacte vision sinon du dosage, du moins des ingrédients qui entreront dans sa composition : «des anciens parlementaires [il oubliait les ministres, voire les premiers ministres !], des anciens magistrats [il faudra compléter : ou membres, voire vice-présidents du Conseil d'État !], des professeurs [on sait qu'il y en aura très peu...]» et ajoute : «vous verrez, il n'y aura que l'embarras du choix»⁶³. Il tient ensuite la main pour éviter que ne soit supprimé le délai d'un mois imparti au Conseil constitutionnel pour statuer⁶⁴.

D'une manière générale, on est frappé par son désir de s'inscrire dans la tradition républicaine française⁶⁵, comme l'attestent de fréquentes comparaisons avec les formules de 1875 et 1946 et à la IV^e République, la référence à l'expérience de la loi de 1948 pour la définition d'une matière réglementaire, et surtout sa défense constante des prérogatives du Parlement⁶⁶. Cela le conduit même à demander un vote distinct, en assemblée générale, sur le principe du futur article 34 quant à sa conformité au «principe de la séparation des pou-

⁶⁰ III, p. 312.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² III, p. 162 – «Neuf ans, cela suffit», tranche-t-il, alors que le projet prévoyait dix ans. Cassin lui-même siégera plus de dix ans au Conseil constitutionnel...

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ III, p. 376.

⁶⁵ Il s'agit même parfois d'une tradition antérieure à la République. Il se réfère ainsi, à propos des cessions de territoires, «à la tradition française depuis 1860» (III, p. 369).

⁶⁶ Il refuse d'envisager une sacralisation du référendum, dont il approuve d'ailleurs la réintroduction dans notre droit constitutionnel, au détriment de la loi adoptée par le Parlement : «une loi votée par référendum ou une loi votée par le Parlement, c'est la même chose», déclare-t-il à propos du futur article 11 (III, p. 318). Il insiste de même sur le fait que certaines matières ne peuvent relever par nature que du Parlement : droits de l'homme et libertés fondamentales, matières pénale et fiscale (III, p. 406), dans la droite ligne de l'avis du Conseil d'État du 6 février 1953.

voirs et aux traditions françaises»⁶⁷. En ce qui concerne le Conseil d'État, il préfère s'en tenir, on l'a vu, à l'espèce de statut coutumier qui est le sien. Il indique également : «Il ne faut pas constitutionnaliser la séparation administrative et judiciaire» et ajoute, désignant la protection des libertés publiques par la juridiction administrative (mais la discussion est, à vrai dire, assez confuse et marquée par un fort désir, chez certains de ceux qui y participent, de sauvegarder la possibilité d'internements administratifs...), «Il ne faut pas que nous ayons l'air de reculer dans ce qui est tout de même un de nos titres»⁶⁸.

Sont également récurrents dans ses interventions: les références qu'il fait à des expériences étrangères, particulièrement aux institutions britanniques, mais aussi suisses ou belges, un idéal de modération, nous l'avons vu déjà à propos de la référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme («il faut que nous gardions une certaine mesure», dit-il encore à propos du futur article 34⁶⁹), qui se traduit par une grande prudence⁷⁰ et beaucoup de pragmatisme⁷¹, et enfin une vigilance constante sur le sort des libertés (il propose d'ajouter au futur article 34 la compétence du Parlement pour instituer des dérogations au principe de non-rétroactivité, plaide pour l'*habeas corpus* au futur article 66, tient à ce qu'une amélioration rapide de la condition des femmes musulmanes ne soit pas compromise par les dispositions transitoires)

⁶⁷ III, p. 407. Cela conduit à un vote négatif (19 voix pour, 24 voix contre), mais Cassin souhaite que la discussion se poursuive pour aboutir à une contre-proposition utilisable par le gouvernement. Celle-ci conduira à l'adjonction à l'énumération des matières sur lesquelles porte la loi de la possibilité qu'une loi organique reconnaisse la nature législative d'autres matières.

⁶⁸ III, p. 388.

⁶⁹ III, p. 119.

⁷⁰ Ainsi note-t-il, à propos de l'éventualité de l'adjonction à ce que prévoit le texte d'un référendum d'initiative populaire, à l'exemple de la Suisse: «Il serait bien délicat de bouleverser complètement les mœurs françaises d'un coup» (III, p. 314). Parlant du Conseil constitutionnel, il dit: «Nous allons faire une innovation, je serais d'avis qu'elle reste prudente» (III, p. 377), avant de remarquer que les grands conflits entre les juridictions et les pouvoirs politiques en France «n'ont pas tourné à la faveur des juridictions» (*ibid.*), et d'évoquer «les précédents des parlements et de la royauté; le tempérament français n'a pas changé». On peut également relever une méfiance, très caractéristique de la haute fonction publique de l'époque, envers les intérêts privés, qui s'exprime en particulier à l'égard du Conseil économique et social: «vous ne pouvez pas penser que ses membres ne sont pas les interprètes d'intérêts privés» et d'évoquer les risques de coalitions, à charge de réciprocité (III, p. 364).

⁷¹ «Il faut bien faire attention que, par la persuasion et la bonne entente, on peut obtenir souvent beaucoup de résultats», déclare-t-il au sujet des relations entre le Conseil économique et social et les assemblées parlementaires (III, p. 366).

et l'importance des collectivités territoriales, particulièrement, mais pas exclusivement, celles d'outre-mer⁷².

Il faut encore insister sur la très belle qualité de ses formules, qui vont bien au-delà de la simple précision du rédacteur de textes⁷³ : à propos des pouvoirs exceptionnels, il parle de «circonstances terrifiantes»⁷⁴ requises pour leur mise en œuvre et évoque son expérience de Londres pour dire que la reine des Pays-Bas et le roi de Norvège en exil avaient «emporté l'étincelle de l'État avec eux»⁷⁵ ; il caractérise ainsi l'*habeas corpus* de l'actuel article 66 : il a, dit-il, «pour objet de mettre un individu en face d'un juge»⁷⁶ et devant l'assemblée générale : «car c'est cela, l'autorité judiciaire, c'est l'indépendance. Et ensuite, elle a pour mission de faire respecter l'interdiction d'internement arbitraire. On met sous la surveillance de l'autorité judiciaire la manière dont même les internements administratifs doivent être ordonnés»⁷⁷, et plus loin : «Le juge de l'autorité judiciaire a, seul, le droit de donner un ordre au gardien de prison de libérer un homme»⁷⁸. Il précise que cette prérogative ne signifie en rien une atteinte aux attributions de la juridiction administrative. De même, il énonce, à propos de la Haute Cour : «Le mélange, nous le savons, de politique et de judiciaire, n'a pas donné une satisfaction bien grande.»⁷⁹

III. Au Conseil constitutionnel

Vient ensuite la période de participation aux travaux du Conseil constitutionnel. Cassin avait espéré en être nommé président par le général de Gaulle, en 1959⁸⁰ puis en 1965. Cet espoir fut déçu, sans doute parce que de Gaulle avait estimé qu'un aussi tiède partisan de l'orientation qu'il entendait donner

⁷² Dans son allocution devant l'assemblée générale, il déclare : «dans un organisme vivant, il ne faut pas pousser la concentration trop loin : déconcentration et respect des collectivités décentralisées sont des notions familières à notre institution» (III, p. 284).

⁷³ Celle-ci traduit notamment sa préoccupation, exprimée à propos des référendums portant sur des traités internationaux, de ne pas permettre (il dit : «provoquer»!) «la violation de la Constitution par la voie du référendum» (III, p. 317).

⁷⁴ III, p. 78.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ III, p. 169.

⁷⁷ III, p. 383.

⁷⁸ III, p. 385.

⁷⁹ III, p. 390.

⁸⁰ D'autant plus qu'il avait présidé la Commission constitutionnelle provisoire chargée d'exercer jusqu'à la mise en place du Conseil constitutionnel les attributions conférées à celui-ci par les articles 58 et 59 de la Constitution de 1958 ; voy. ainsi la décision du 8 janvier 1959 proclamant l'élection de de Gaulle à la présidence de la République.

au texte finalement adopté ne pouvait être appelé à de telles fonctions. Ce fut Léon Noël, puis Gaston Palewski, autres proches collaborateurs du général à Londres. Il faut relever qu'en 1960, c'est le président du Sénat, Gaston Monnerville, qui nomme Cassin, à la suite du décès de Maurice Delépine, puis le renomme en 1962, permettant à l'ancien vice-président du Conseil d'État de rester en fonctions dix ans et huit mois (seul Louis Joxe, avec onze ans et quatre mois, eut une longévité supérieure dans ces fonctions). Cassin a 73 ans lorsqu'il prend ses fonctions au Conseil – il a déjà été vice-président du Conseil d'État et président de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'analyse de ses interventions, telles que les retracent les comptes rendus des délibérations, désormais rendus publics et accessibles sur le site officiel du Conseil constitutionnel, doit évidemment tenir compte du fait qu'est en cause la première période du Conseil, celle qui est antérieure à la décision du 16 juillet 1971. Cela ne signifie nullement, on le verra, que ne sont en cause que des questions mineures.

Si l'on se reporte à l'anthologie publiée sous la direction de Bertrand Mathieu et d'autres auteurs, *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel*⁸¹, on peut relever que sur les quatorze décisions retenues dans ce recueil pour la période qui nous intéresse, Cassin n'est absent que pour deux d'entre elles (séances des 11 août 1960 sur la nature de la redevance télévisuelle et du 14 septembre 1961 sur la demande d'avis concernant une motion de censure).

1. *La frontière entre le domaine de la loi et celui du règlement.* – Le président Léon Noël accueille Cassin au cours de la séance du 14 octobre 1960. Ce dernier a d'emblée été désigné rapporteur de la décision portant sur la nature juridique de l'article 1^{er} (alinéas 2 et 3) de l'ordonnance n° 58-1137 du 28 novembre 1958 relative à la réalisation d'installations de production nucléaire d'électricité dans le cadre des programmes de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Compte tenu d'une mauvaise formulation par le gouvernement de l'objet exact de la question posée au Conseil constitutionnel, la discussion est laborieuse, non tant sur le fond que sur les conséquences pratiques de la décision (le secrétaire général prend la parole pour « constater que le gouvernement sera très embarrassé par une telle décision »!) et sur la question de la transformation du Conseil en organe consultatif, à l'image du Conseil d'État, que beaucoup refusent. Tout cela conduit au rejet du projet de décision rédigé par Cassin, après interventions, principalement, de Pompidou, de Coty et de Léon Noël. L'affaire en cause n'était pas très importante, pas plus que celle, toujours relative au caractère de dispositions incluses dans des ordonnances, concernant les taux de cotisation

⁸¹ 2^e éd., Dalloz, Paris, 2014.

sociale, dont il est le rapporteur, cette fois-ci non contrecarré, le 20 décembre 1960. On peut encore relever, sur cette question, actuellement dépourvue de l'importance qu'elle revêtait à l'origine, un autre rapport confié à Cassin sur la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement. Le 8 septembre 1961, à propos de la réglementation des prix agricoles (procédure de l'article 41 de la Constitution), il préconise l'application de la jurisprudence dite de l'état de la législation antérieure, qui implique que la Constitution de 1958 doit s'entendre comme ayant restreint, et en aucune hypothèse accru, l'étendue de la compétence jusque-là aux mains de l'exécutif. Il conclut au caractère réglementaire de la matière « compte tenu des textes pris sous la IV^e République et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ». Il invoque la décision « *baux à ferme* » du Conseil constitutionnel du 27 novembre 1959 ainsi que l'arrêt *Martial de Laboulaye* du Conseil d'État⁸².

D'une manière générale, on aura l'occasion d'y revenir à propos d'une question dont l'intérêt excède sensiblement la répartition des compétences entre la loi et le règlement, Cassin se montre assez systématiquement favorable à la compétence législative – sans doute faut-il y voir à nouveau une manifestation de son attachement à la tradition républicaine et, partant, de sa méfiance par rapport au cantonnement du Parlement résultant du jeu combiné des articles 34 et 37 de la Constitution⁸³. Il en est ainsi, en particulier, en matière de finances publiques. Le 18 décembre 1964, il soutient que « l'article 34 ne contient qu'une partie de la compétence du législateur⁸⁴. Les finances publiques constituent un monde à part », insiste sur l'importance d'un contrôle parlementaire de la gestion des finances publiques (« si on le lui refuse, note-t-il, c'est à la nation qu'on fait échapper le contrôle ») et fonde cette solution à la fois sur la tradition et sur la Constitution. Cette attitude procède chez lui d'une prise en compte de l'éventualité d'un régime autoritaire : si on ne retient pas la compétence législative pour la nécessité de consulter les organismes représentatifs des travailleurs, dit-il, « un jour, un gouvernement autoritaire pourrait, par voie réglementaire, supprimer des garanties » (8 juillet 1966)⁸⁵. L'amère leçon de l'entre-deux-guerres, on le voit, n'a pas été oubliée par Cassin.

⁸² C.E., sect., 28 octobre 1960, *Martial de Laboulaye, Rec.*, p. 570.

⁸³ La Constitution de 1958, dit-il le 26 janvier 1967, a « gravement innové en faisant des matières réglementaires la règle et en délimitant soigneusement les matières réservées par l'article 34 au pouvoir législatif » (nous soulignons).

⁸⁴ « La matière des finances publiques déborde l'article 34 », dit-il peu après.

⁸⁵ Voy. aussi, à propos de l'absence de garantie, par la loi organique sous examen, de l'inamovibilité des conseillers référendaires à la Cour de cassation, la remarque que les rapports dont ils sont l'auteur sont connus du parquet général et des parties, ce qui nécessite leur protection « contre la vindicte d'un pouvoir politique ».

2. *Application de l'article 16 et introduction de l'élection du président de la République au suffrage universel direct.* – D'un tout autre intérêt seront les décisions qui vont occuper le Conseil dans le sillage des événements d'Algérie : elles constituent incontestablement le temps fort des dix années que René Cassin passera au sein de l'institution.

En ce qui concerne l'application de l'article 16, il commence par se rallier à la position de Gilbert-Jules qui faisait valoir que la condition d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'était pas remplie. Cassin rajoute que l'article 16 a été conçu pour des situations analogues à celle de 1940, «cas où le cœur du pouvoir est atteint» et souhaite que le chef de l'État ne soit pas laissé seul en face des rebelles. Il se laisse ensuite convaincre par les arguments de Pompidou, soucieux de prévenir la montée en puissance du mouvement factieux, et demande alors que soit mentionné le fait qu'il y a interruption sur une partie importante du territoire (en Algérie) et menace sur l'ensemble du territoire (en métropole). Il est intéressant d'observer qu'en revanche, Cassin se montre facilement résigné à ce que l'article 16 continue de recevoir application, alors même que ses conditions d'application cessent d'être remplies. Lors de la séance du 8 septembre 1961, il «constate qu'il y a nécessairement dans l'application de cet article une période terminale qui n'est pas d'une juridicité parfaite». Dans le même esprit favorable à cette disposition, il introduit une distinction, parmi les mesures prises par le président de la République au titre de ces dispositions, entre celles dont les effets s'achèvent avec le retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et celles «ayant un caractère permanent», thèse à laquelle le rapporteur de la décision, Gilbert-Jules, objecte qu'il doit y avoir une différence entre l'article 16 et les lois de pleins pouvoirs (séance du 29 septembre 1961).

L'avis officiel du Conseil sur la constitutionnalité du projet de loi référendaire portant sur l'élection du président au suffrage universel direct le trouve déchiré («Je ressens une grande souffrance en moi-même», dit-il), mais inflexible : il n'a aucun doute quant à l'illicéité de l'emploi de l'article 11 pour réviser la Constitution, en présence de la *lex specialis* de l'article 89. Il invoque aussi l'examen du texte par le Conseil d'État, récuse la pertinence de la coutume dans un pays de droit écrit comme le nôtre et ajoute que «le souverain lui-même doit obéir aux lois qu'il s'est données. Ce que je dis du souverain, je le dis de toutes les autorités». Il précisera plus loin que la Constitution est le résultat d'un compromis, qu'elle a réalisé un équilibre, qui fut difficile à trouver, entre le régime représentatif et la démocratie directe et que cet équilibre, «il n'est pas possible que l'architecte le renverse». Il a encore cette belle formule, que retranscrit le procès-verbal : «M. Cassin pense que, dans le doute, le pouvoir doit prendre le plus de précautions possible pour que ses décisions ne soient pas contestées». C'est par sept voix contre trois que le Conseil, comme

lui, conclura que la procédure envisagée est inconstitutionnelle et qu'il est de son devoir de le faire connaître au président de la République.

Lorsque le Conseil sera saisi à l'encontre de la loi référendaire, il sera de ceux, cette fois-ci minoritaires par six voix contre quatre, qui estimeront que l'article 61 donnait bien compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la constitutionnalité du texte adopté par le corps électoral et, partant, sur celle de la procédure suivie. On retrouve son refus de sacraliser la loi référendaire en la soustrayant au contrôle normal prévu pour toutes les lois sans distinction entre elles : là où la loi n'a pas distingué, le juge ne peut distinguer, dit-il, citant la Cour de cassation. Il insiste : « Le refus d'examiner une loi référendaire créerait une fissure béante dans l'exercice de notre contrôle. [...] Si vous dites que le Conseil est incompétent, vous ouvrez la porte à tous les abus [...] décider que le vote du peuple couvre tout, c'est grave » (il évoque l'hypothèse d'atteintes à la non-rétroactivité des lois pénales, à l'égalité politique des femmes, aux garanties contenues dans le préambule). Après avoir rappelé que c'est en application de la loi du 3 juin 1958, c'est-à-dire sur autorisation du Parlement, qu'est intervenu le référendum approuvant le texte de la Constitution, il conclut : « Je demeure très réticent à supprimer toutes les barrières. Le peuple s'est lui-même tracé des règles. Si on ne les respecte pas, on va ouvrir des brèches par où la Constitution sera emportée. Si nous n'y faisons pas obstacle, l'institution du référendum périra et les lois votées seront constamment remises en question. » Battu, il aura l'élégance de reconnaître que la thèse majoritaire est « très bien présentée ».

3. Il est également intéressant de relever que Cassin utilise l'expression « le principe de la hiérarchie des normes », à une époque où cette terminologie était rarement utilisée (séance du 16 janvier 1962). Il le fait pour rappeler « la supériorité de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire », marquant ainsi qu'il avait nettement perçu d'emblée la spécificité de l'office du Conseil constitutionnel. Il y revient, le 24 octobre 1969, en soutenant que « certains principes généraux du droit ne peuvent être transgressés même par le législateur » et ajoute que « Si le Conseil se réfère à l'un de ces principes, il faudra donc préciser dans quelle catégorie il se situe en mentionnant, par exemple, que la disposition soumise au Conseil ressortit à la seule compétence du législateur ». Cassin a, ici encore, l'intuition d'une difficulté que rencontrera le Conseil en vérifiant le respect par le législateur de principes constitutionnels substantiels, difficulté qu'il résoudra en n'usant guère de la terminologie « principes généraux du droit » en dehors de la question des rapports entre la loi et le règlement.

Également très novatrice apparaît sa position relative au statut de la radio-diffusion. La question se pose, le 17 mars 1962, à travers la procédure de délégalisation de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, mais Cassin, rapporteur,

l'envisage à partir de la compétence législative pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, bien plus qu'à propos de l'étendue de celle concernant la création de catégories d'établissements publics. Il estime en effet qu'est en cause «la liberté collective d'information active et d'expression» et indique qu'il s'agit de «permettre aux différentes idées et opinions de s'exprimer pour se faire connaître», d'où il déduit une large compétence législative. À Bernard Chenot, qui refuse l'assimilation entre la liberté de la presse et une liberté d'expression radiophonique dont il conteste l'existence même, Cassin répond, énergiquement soutenu par Marcel Waline, «c'est la liberté qui est le fondement essentiel. La radio ou la presse sont des moyens. Ce qui compte, c'est la liberté». L'approche de Cassin et Waline anticipe ici de manière impressionnante ce que sera la jurisprudence du Conseil en 1981 et 1982, une fois le monopole public de la radiodiffusion démantelé, puis aboli. Ces deux membres du Conseil envisagent le monopole public de la radiodiffusion comme un moyen au service d'une liberté d'expression qu'il ne remet nullement en cause: Cassin dit dans son rapport que l'établissement public en charge du monopole est particulier, du fait de son objet, qui est de «sauvegarder une des libertés publiques les plus essentielles des citoyens grâce au monopole public créé par l'ordonnance du 4 février 1959»⁸⁶, tandis que Marcel Waline déclare que «le monopole existe précisément pour sauvegarder la liberté». La thèse gouvernementale soutenant une compétence réglementaire pratiquement illimitée en la matière suscite de la part de Cassin cette remarque cinglante: «C'est là un raisonnement insensé. On ne peut pas laisser au gouvernement le pouvoir de tout faire.»

Rapporteur, le 26 janvier 1967, à propos d'une loi organique sur le statut de la magistrature, il insiste avec force sur l'importance de l'inamovibilité des magistrats du siège et se place avant tout du point de vue des garanties à offrir aux justiciables. Il y va, estime-t-il, de la «sécurité que les justiciables doivent à l'indépendance et à l'impartialité des juges»: ces mots, empruntés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, préfigurent les corollaires que le Conseil constitutionnel ne tirera que bien plus tard de la garantie des droits énoncée à l'article 16 de la Déclaration de 1789. Ici encore, Cassin est visionnaire, et il l'est sans jamais perdre de vue des considérations pragmatiques: cette garantie, dit-il, consiste dans le fait qu'«un magistrat du siège, appelé à statuer sur une affaire où il risque de heurter les vœux du pouvoir exécutif, est assuré de ne pouvoir être arraché à son siège, même pour un poste d'avancement, contre son gré». À partir de là, il n'envisage qu'avec une

⁸⁶ Il reprend cette idée le 30 janvier 1968: «l'ORTF n'est pas un établissement public ordinaire en ce qu'il touche aux libertés publiques».

extrême réticence les atteintes portées à l'inamovibilité et conclut, comme le fera le Conseil, à l'inconstitutionnalité du texte examiné⁸⁷.

Une nouvelle saisine concernant la question de la fixation des prix agricoles donnera à Cassin, le 16 janvier 1962, l'occasion d'un rapport dans lequel il proposera d'étendre l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel aux motifs qui en sont le soutien nécessaire. Après avoir reconnu que «le Conseil constitutionnel ne rend sans doute pas des jugements au sens étroit du mot», il se fonde sur les termes de l'article 62 de la Constitution disposant que ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles pour faire application des règles déterminant l'étendue de la chose jugée, dont il souligne qu'elles revêtent le caractère de principes généraux du droit, en invoquant un article de Latournerie aux *Études et documents du Conseil d'État* et la thèse de Benoît Jeanneau. Ce rapport lui vaut l'approbation entière de Pompidou et les félicitations de Gilbert-Jules. Quant à Coty, il «exprime son admiration pour le rapport si fouillé et si sage de M. Cassin», avant de déclarer qu'il n'a pas été entièrement convaincu. C'est néanmoins le point de vue de Cassin qui l'emportera largement.

D'autres interventions porteront ensuite sur des problèmes plus techniques, notamment à propos de l'harmonisation de la jurisprudence au sein du Palais-Royal. Sans qu'on puisse déterminer si ses propos sont teintés d'ironie, Cassin présente ainsi un arrêt du Conseil d'État allant à l'encontre d'une position prise par le Conseil constitutionnel sur la frontière entre la loi et le règlement : le premier, assure-t-il, «n'a pas voulu aller à l'encontre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais l'amener à repenser sa jurisprudence». C'est au nom de cette nécessaire harmonisation des jurisprudences qu'il approuvera le nouveau principe général du droit découvert, à la suggestion de François Luchaire, par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 26 juin 1969, celui aux termes duquel le silence de l'administration vaut décision de rejet. On sait que dès l'arrêt *Commune de Bozas* de 1970⁸⁸, le Conseil d'État refusera, pour sa part, de consacrer ce principe. Le «dialogue des juges» ressemblait fort, en ce temps-là, à une guerre froide... ce dont témoigne encore, à propos, il est vrai, du Conseil d'État pris dans son rôle consultatif, cette remarque de Cassin, le 26 janvier 1967, concernant l'inamovibilité des magistrats : «à l'avenir, les bureaux du gouvernement et le Conseil d'État prêteront plus d'attention au respect de certains principes inscrits dans la Constitution».

⁸⁷ En revanche, à nouveau rapporteur, il considère, le 12 juillet 1967, qu'une solution loyale a été trouvée pour résoudre la difficulté relevée par le Conseil dans sa décision précédente.

⁸⁸ C.E., ass., 27 février 1970, *Commune de Bozas, Rec.*, p. 139.

Notons enfin que lors de la décision «*ressources propres des Communautés européennes*» du 19 juin 1970, le procès-verbal porte simplement «il est également décidé de faire référence, dans le premier visa, au préambule de la Constitution». Y a-t-il eu initiative en ce sens de René Cassin, a-t-il approuvé la suggestion faite par un autre membre (François Luchaire?) ou par le président Palewski? Ce serait cohérent avec ses interventions devant le Conseil d'État, douze ans auparavant. Mais ce mystère, les comptes rendus officiels ne permettent pas de le dissiper, ce qui laisse chacun libre d'associer René Cassin à cette adjonction, *a quo*...

Remarquons encore que Cassin n'hésite pas, à l'occasion de ses interventions lors des séances, à faire état de discussions ayant eu lieu au sein du Conseil d'État qu'il présidait à la veille de sa nomination au Conseil constitutionnel. Ainsi, dans son premier rapport, le 14 octobre 1960, explique-t-il les raisons qui ont conduit le gouvernement à saisir le Conseil, à la suite d'un avis du Conseil d'État. Il revendique aussi, à l'occasion, un statut de corédacteur de la Constitution. Le 20 décembre 1960, il déclare : «Je suis un des auteurs de l'article 48, qui est inspiré du précédent du Parlement britannique. Ce droit [celui, pour le gouvernement, d'exiger l'inscription de la discussion de projets et propositions de loi à l'ordre du jour des assemblées] ne concerne pas l'ordre du jour de A à Z, mais uniquement les projets et propositions de loi». On peut relever que cet argument d'autorité⁸⁹ ne semble pas beaucoup impressionner les autres membres du Conseil...

Il est clair qu'à ses yeux, le processus d'élaboration de la Constitution fournit des indications particulièrement pertinentes (le 10 juillet 1962, il s'interroge ainsi sur les raisons qui ont conduit le gouvernement à écarter les suggestions de rédaction faites par le Conseil d'État et en tire la «forte présomption qu'il n'a pas voulu accepter la solution proposée»). Mais cela n'interdit nullement le recours à d'autres méthodes d'interprétation (même séance : «Normalement, une Constitution doit s'interpréter en fonction du droit commun», ce qui veut dire en appliquant par analogie les principes reçus dans d'autres branches du droit, en l'espèce le droit des sociétés⁹⁰), comme le raisonnement *a contrario* (utilisé pour qualifier le Congrès d'assemblée parlementaire au sens de l'article 61, à l'inverse de l'Assemblée nationale de la III^e République selon l'analyse de Joseph-Barthélémy et Duez). Le 9 mai 1967, il affirme : «le Conseil

⁸⁹ Voy. aussi, le 21 janvier 1964, à propos des questions orales, le rappel que «c'est lui-même qui, à l'Assemblée consultative d'Alger, avait introduit cette procédure».

⁹⁰ Le 8 juillet 1966, il invoque la règle traditionnelle selon laquelle «l'incompatibilité est l'exception et la compatibilité le droit commun. Il faut donc interpréter restrictivement les textes énumérant les cas d'incompatibilité».

constitutionnel est moins qu'une autre juridiction tenu au respect de la lettre d'un texte», proposition qu'il n'explique guère.

La contribution de René Cassin à la pratique du droit constitutionnel s'avère riche. Utilisant une langue élégante, Cassin sait toujours cerner avec rigueur le véritable enjeu des questions et remonter aux principes. Ceux-ci lui permettent de mettre au jour ce que la tradition républicaine française a de libéral : la protection des droits de l'individu par le refus de permettre l'arbitraire.



L'actualité de l'œuvre de René Cassin : les leçons administratives

PAR

Catherine TEITGEN-COLLY

*Professeure à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris I Panthéon Sorbonne)
Membre et ancienne vice-présidente de la C.N.C.D.H.*

Résumé

L'action publique menée par Cassin pendant l'entre-deux-guerres, la guerre et surtout l'après-guerre où il se voit confier la présidence du Conseil d'État constitue le terreau de leçons administratives qui, souvent méconnues et éclipsées par ses leçons internationales, témoignent d'un même combat pour les droits de l'homme. Deux exigences en ressortent : l'une, d'ordre institutionnel, relative à l'encadrement de l'action publique par un Conseil d'État qui, refondé sur un modèle républicain, doit demeurer un conseiller et un juge ; l'autre, d'ordre substantiel, relative au respect par l'administration du droit des droits de l'homme, qui doit être garanti.

Abstract

The public action conducted by Cassin during the period between the two wars, the war and the post-war era when he was entrusted the presidency of the Council of State, constitutes a fertile ground for the administrative lessons, which, even if they had remained unknown and overshadowed by his international lessons, reveal a fight for the protection of human rights. Two requirements are standing out: one of them is related to the institutional order, concerning the framework of the public action of the Council of State, which re-founded on the republican model, must remain a counselor and a judge; the other is related to the substantial issue of the respect of the human rights by the administration.

Si son statut de professeur prédisposait évidemment René Cassin à donner des leçons, ce n'est pas dans la sphère universitaire que cet éminent professeur, agrégé de droit privé, pouvait être appelé à donner des «leçons administratives». N'en aurait-il pour autant pas donné? N'aurait-il rien dit de l'action publique du gouvernement? De son administration? De sa juridiction propre qu'est la juridiction administrative? De son droit essentiellement administratif? Toutes questions constituant l'objet même de telles leçons. Certainement pas. Simplement, c'est non dans son activité universitaire, mais dans son «engagement d'homme» que «sa vocation civiliste s'infléchit inexorablement»¹ et c'est dans l'action publique qu'il mène avec une infatigable énergie tant physique qu'intellectuelle que l'on trouve matière à identifier des leçons administratives.

La Grande Guerre qui le marque à vie dans sa chair et dans son esprit lui fournit une première occasion d'engagement. Les souvenirs de cauchemar qui hantent les anciens combattants, mais aussi les difficultés économiques de ces mutilés privés de travail et de ressources le plongent au plus près des préoccupations des plus pauvres et des plus humbles. Là commence «son combat pour la justice», et ce dès 1916 au sein de l'une des premières associations de mutilés d'Aix-en-Provence, puis dans l'exercice de larges responsabilités au sein du très important mouvement des anciens combattants et des offices publics créés pour œuvrer en leur faveur². Poursuivant son action sur la scène internationale avec le Bureau international du travail et au sein de la Société des Nations, c'est ainsi, comme il l'écrit lui-même, que «professeur de droit civil qui avait une chaire de droit privé, j'ai commencé à cause des mutilés à m'occuper de droit public, et quand je suis allé à Genève, je suis devenu juriste de droit international».

Cassin se trouve plus encore mêlé à l'action publique dans un deuxième temps, essentiel pour l'Histoire, celui de la France libre. S'il rejoint de Gaulle à Londres dès le 29 juin 1940, il se sent quelque peu isolé dans un monde militaire où il est la première personnalité civile, et pratiquement le seul républicain³. En outre, alors qu'il aspirait à des responsabilités dans l'action politique de la France libre, il se voit confier la tâche d'en construire l'architecture. Il en devient «le grand juriste» d'abord à Londres à la tête de la Commission de

¹ A. SAUNIER-SEÏTE, «René Cassin, l'universitaire, le professeur», in *Actualité de la pensée de René Cassin*, éd. du C.N.R.S., Paris, 1981, pp. 25-26.

² Il compte des milliers d'associations et trois millions d'adhérents en 1930, soit quatre fois plus que celui des syndicats, voy. A. PROST et J. WINTER, *René Cassin*, Fayard, Paris, 2011, p. 50.

³ Cassin, qui prend dès juin 1940 publiquement position contre les persécutions antisémites, est également confronté à l'antisémitisme qui sévit aussi à Londres.

législation qu'il crée fin 1941⁴, et surtout à Alger à la tête du Comité juridique qui lui succède en 1943 où il met en place le cadre juridique du gouvernement provisoire de la République française qui verra le jour en 1944 tandis que la légalité républicaine sera rétablie.

La Libération marque un troisième temps de son action publique, mais, une nouvelle fois, alors que ce compagnon de la Libération bouillonnant d'énergie souhaite exercer les plus amples responsabilités politiques en prenant la charge d'un grand ministère comme celui de la justice⁵, de Gaulle, chef du gouvernement provisoire, lui confie la vice-présidence du Conseil d'État⁶. S'agirait-il alors comme certains l'ont pensé d'un « bon calcul » et d'un « tour de force » visant « de la façon la plus judicieuse, à museler, sans pour autant le rendre muet, ce vieux compagnon à la fois agaçant et véridique, qui avait la tendance fâcheuse de porter toujours à fleur de peau son sentiment de la justice »⁷ et qui se voyait ainsi astreint à une obligation absolue de réserve ? Peut-être. Mais ne s'agit-il pas aussi pour de Gaulle, dans une logique avant tout institutionnelle, de confier à un homme dont il connaît la force des convictions et la force de caractère, la charge de sauver, de relever, mais aussi de redresser « l'institution ébranlée »⁸ qu'est le Conseil d'État qui « s'est sali les mains » sous Vichy⁹. Toujours est-il que, rompant avec la tradition de la maison qui promeut ceux issus du sérail, c'est à cet homme de 60 ans, de surcroît professeur de droit privé, que les clefs en sont remises. Il les gardera jusqu'au 4 octobre 1960, date à laquelle il est admis à faire valoir ses droits à la retraite¹⁰. Cette haute fonction, qu'il exerce pendant seize ans – durée jamais égalée – et sous trois régimes politiques différents – celui d'un gouvernement provisoire qui s'achève, celui de la IV^e République, enfin celui de la V^e République naissante – s'inscrit aussi dans un contexte de profonde turbulence, tant interne du fait de l'instabilité ministérielle récurrente qui marque la IV^e République et contraste avec sa propre stabilité, qu'externe du fait des guerres d'indépendance d'Indochine et d'Algérie.

⁴ Dès avril 1941, Cassin affirme le caractère inamovible des magistrats du siège dans le cadre de l'Empire français, demande la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil, restituée aux juifs algériens la citoyenneté française retirée par Vichy, etc.

⁵ En ce sens, J. CHEVALLIER, « Le Conseil d'État et la Libération », in « Deuxième centenaire du Conseil d'État – Journées d'étude », *Revue administrative*, numéro spécial, 1999, p. 122.

⁶ Décret du 22 novembre 1944 qui suit un décret du même jour le nommant au tour extérieur conseiller d'État en service ordinaire.

⁷ En ce sens, M. AGI, *René Cassin, 1886-1976*, Perrin, Paris, 1998, p. 183.

⁸ B. DUCAMIN, *Bulletin de l'Association pour la fidélité à la pensée de René Cassin*, juin 1992, n° 14, p. 103.

⁹ M. AGI, *op. cit.*, p. 182.

¹⁰ Il sera nommé président honoraire du Conseil d'État le 29 septembre 1960.

Joignant la réflexion à l'action – *La pensée et l'action*¹¹ – l'universitaire qu'il est s'exprime essentiellement au fil des responsabilités de dimension internationale, mais aussi nationale qu'il exerce, dans un souci constant de prendre en compte la réalité sociale et politique. Par l'énergie qu'il déploie au sein du Conseil d'État, René Cassin s'inscrit dans la lignée des vice-présidents qui, comme Laferrière, sont des bâtisseurs. Cette fonction le conduit à développer une réflexion sur l'action administrative, son droit, et bien sûr son juge, tant il est vrai que le caractère alors encore très largement prétorien du droit administratif fait du Conseil d'État un lieu central de réflexion en la matière, mais il livre plutôt des réflexions ponctuelles sur tel ou tel problème que soulève l'action publique et que le Conseil d'État doit trancher qu'une réflexion d'ensemble, une conception théorisée de l'action administrative, en bref une doctrine administrative. D'où la difficulté d'évoquer ses «leçons administratives», et ce d'autant que, comme il le relève lui-même, il n'est pas seul chef à bord¹²; l'action entreprise durant sa vice-présidence est «le résultat d'une action concertée»¹³ et l'on ne saurait dès lors lui imputer le fruit d'une position du Conseil d'État qu'il a pu ne pas partager. D'où l'importance de recueillir son propre point de vue dans ses archives¹⁴, dans les témoignages de ceux qui l'ont connu, ainsi que dans les publications qu'il a créées, dont au premier chef les *Études et documents du Conseil d'État*, pour assurer la promotion du Conseil d'État, mais aussi pour faire part de sa propre réflexion sur telle ou telle question.

Si Cassin n'est pas le théoricien et le spécialiste que Laferrière se révéla être par son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* publié en 1887, l'un et l'autre partagent la même vision de leur fonction de président

¹¹ R. CASSIN, *La pensée et l'action*, éd. F. Lalou, Nice, 1972, 326 p.

¹² Ainsi note-t-il: «quand de Gaulle me nomma vice-président du Conseil d'État, il ne me donna aucun conseil, encore moins de directives pour ne pas dire d'instructions. Sans quoi, je n'aurais pas accepté», propos rapportés par H. BATTIFOL dans sa *Notice sur la vie et les travaux de René Cassin*, cités par M. AGI, *op. cit.*, p. 182.

¹³ Il précise qu'il l'a menée «sans aucun expansionnisme par rapport à d'autres institutions de l'État», note manuscrite du 25 août 1960 intitulée «Résumé du rôle exercé par M. R. Cassin à la tête du Conseil d'État du 22 novembre 1944 au 5 octobre 1960» (382-AP/98).

¹⁴ On se permettra à cet égard de renvoyer à notre étude, «René Cassin, vice-président du Conseil d'État», in *De la France libre aux droits de l'homme – L'héritage de René Cassin*, La Documentation française, 2009, pp. 55-84, également in *R.D.P.*, 2011, n° 1, qui s'appuie sur des documents restés au Conseil d'État, mais aussi, et surtout, sur le dépouillement du fonds Cassin déposé aux Archives nationales qui mêle des documents les plus officiels et essentiels pour l'Histoire à des feuilles multiples consignant des réflexions et questions diverses à poser à telle ou telle autorité, notamment au garde des Sceaux, des embryons de réponse aussi, mais également des papiers concernant la vie la plus courante, et constitue un ensemble toujours instructif et émouvant.

du Conseil d'État et la même volonté pour l'exercer, à savoir en assurer en chef de corps la direction active. Au-delà, une conception commune de l'institution les guide. Dotés du même sens de l'État, ils sont tous deux convaincus du rôle essentiel du Conseil d'État dans la République. Mais ces «juristes de la République»¹⁵ n'agissent pas dans le même contexte politique. Celui de l'entre-deux-guerres, de la guerre et de l'après-guerre dans lequel vit Cassin n'a rien à voir avec celui de la seconde moitié du XIX^e siècle que connut Laferrière. Après la Grande Guerre qui l'a conduit à défendre les droits des anciens combattants et mutilés de guerre, c'est avec «le début de la guerre» [la deuxième], écrit-il dans une note au Quai d'Orsay du 27 octobre 1947, que «nous avons compris que c'était la guerre des droits de l'homme. Nous nous sommes alors donné pour but de notre victoire de remettre au premier plan les droits de l'individu»¹⁶. Par ce combat qu'il mène après-guerre sur les diverses scènes internationale, européenne et nationale, il s'attache à répondre à la question centrale de la philosophie politique qui est celle de la limitation du pouvoir de l'État; question centrale pour les grands juristes publicistes que furent Hauriou et Duguit¹⁷ dont la réponse se trouve à ses yeux dans la construction d'un État de droit¹⁸. Largement éclipsée par son action internationale, l'action qu'il mène sur la scène nationale est rarement évoquée, alors même que comme l'a relevé l'actuel vice-président du Conseil d'État, «le Conseil d'État est l'une des institutions qui a la plus contribué à la construction de son œuvre et au rayonnement de sa pensée»¹⁹. Deux grandes lignes directrices paraissent s'en dégager qui constituent le cœur de ses «leçons administratives»: la première, d'ordre institutionnel, porte sur le rôle essentiel du Conseil d'État dans l'encadrement de l'action publique (I), la seconde, d'ordre substantiel, concerne l'exigence de soumission de l'action administrative au respect des droits et libertés (II).

¹⁵ P. GONOD, *Édouard Laferrière, un juriste au service de la République*, LGDJ, Paris, 1998.

¹⁶ Note au Quai d'Orsay du 27 février 1947, cf. M. AGI, «L'action personnelle de René Cassin», in C.N.C.D.H. (éd.), *La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948-1998 – Avenir d'un idéal commun*, La Documentation française, Paris, 1999, p. 167.

¹⁷ Tandis que Hauriou voit dans la limitation du pouvoir de l'État la «question unique du droit public», Duguit relève que si le droit devait se ramener au droit positif, son étude «ne vaudrait pas une minute d'effort et serait un pur travail de manœuvre». Rejetant le positivisme juridique, ils s'affirment comme théoriciens de l'État.

¹⁸ Voy. à cet égard «L'État Léviathan contre l'homme et la communauté humaine», *Nouveaux cahiers*, avril 1940, repris dans son ouvrage *La pensée et l'action*, op. cit.

¹⁹ J.-M. SAUVÉ, «Ouverture officielle», in *De la France libre aux droits de l'homme – L'héritage de René Cassin*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 13.

I. L'affirmation du rôle du Conseil d'État dans l'encadrement de l'action publique

Cassin comme Laferrière voit dans le Conseil d'État «une institution [qui], façonnée par les siècles suivant le génie propre de la nation française, répond aux besoins fondamentaux de l'État moderne»²⁰. Alors que son avenir n'était pas scellé à la Libération²¹, Cassin souligne abondamment son ancrage dans l'Histoire pour défendre cette institution dont l'Histoire a précisément prouvé la solidité²² et qu'il entend renforcer pour en faire un véritable instrument d'encadrement de l'action publique grâce à sa double fonction consultative et contentieuse (A). Mais «républicain de conviction» et non «de raison» comme de Gaulle²³, Cassin sait n'être pas là par hasard et avoir pour mission première de restaurer l'autorité morale du Conseil d'État. Pas moins que de Gaulle, il n'ignore «la caution éclatante» qu'il apporte à cette institution²⁴ qui s'est déshonorée sous Vichy et a perdu sa légitimité²⁵ : comment en effet «s'en prendre dans le vent de réforme qui souffle, à un organe dont le chef est aussi inattaquable?»²⁶. Aussi s'attache-t-il à donner de la façon la plus claire à son installation à la présidence de cette institution «valeur d'un acte qui fait partie de l'œuvre plus vaste de reconstruction et de rénovation nationales et s'intègre dans le pacte séculaire entre la liberté et la grandeur française évoquées récemment par l'initiateur de la Résistance»²⁷. Avec une énergie sans

²⁰ *E.D.C.E.*, 1947, p. 17.

²¹ Le maître des requêtes Pierre Tissier, qui était le seul membre du Conseil d'État à avoir rallié la France libre, ne souhaitait pas son maintien. Mais il ne fut pas suivi dans les projets de réorganisation drastique qu'il proposa au sein de la commission d'étude de la réforme du Conseil d'État, instituée fin octobre 1944 et que présidait déjà René Cassin. F. MONNIER, «Le Conseil d'État et les crises», in «Deuxième centenaire du Conseil d'État», *op. cit.*, p. 142; F. GAZIER, «Le Conseil d'État au lendemain de la Libération (1945-1946)», *E.D.C.E.*, 1947.

²² Cassin rappelle que le Conseil d'État a pris racine dans le Conseil du Roi «créé en 1288 par Philippe le Bel» avant d'être une création napoléonienne se déployant sous l'Empire, et qu'«avec la langue française et les cathédrales, est une des plus anciennes réalités vivantes de notre pays» (R 382-AP/98 et *Le Conseil d'État – Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire, 4 nivôse an VIII-24 décembre 1949*, Paris, Sirey, 1952.

²³ Le propos est prêté au conseiller d'État Roger Errera.

²⁴ B. DUCAMIN, *op. cit.*, p. 103.

²⁵ Sur la compromission du Conseil d'État sous Vichy et son épuration à la Libération, on se permettra de renvoyer à notre article précité et aux références bibliographiques citées. On rappellera seulement que 51 membres sur 152, soit un tiers des membres ont été appelés à comparaître devant la commission d'épuration du Conseil d'État créée en 1944 auprès du ministre de la Justice et que 32 membres, soit un cinquième du corps, ont été frappés par une mesure d'épuration.

²⁶ B. DUCAMIN, *op. cit.*, p. 103.

²⁷ Discours d'installation, 23 décembre 1944 (AG – CE 23 décembre 1944).

faillie, il s'emploie tout au long de la présidence qu'il exerce à faire du Conseil d'État une institution au service de l'idéal républicain, en bref l'instrument de la République qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être²⁸ (B).

A. *La promotion de la dualité de fonctions du Conseil d'État*

Au sein de la commission d'étude sur la réforme du Conseil d'État mise en place fin octobre 1944 et qu'il préside, Cassin défend la dualité de fonctions – consultative et contentieuse – du Conseil d'État léguée par l'Histoire et reprise sous son impulsion par la France libre. « La grande charte du Conseil d'État » que constitue l'ordonnance du 31 juillet 1945 la consacre. Toutefois, pour prévenir tout risque « d'écartèlement » entre ces fonctions, voire d'« une séparation complète du corps consultatif et du tribunal », mais aussi pour donner le plus grand prestige à cette institution, la présidence de droit du Conseil d'État est confiée au chef de l'exécutif²⁹, à côté de la présidence de fait confiée à René Cassin.

1. L'importance de la fonction consultative du Conseil d'État

Cette fonction est pour Cassin « l'une des attributions les plus remarquables du Conseil »³⁰, celle dans laquelle il excelle et dans laquelle s'est notamment illustré le Conseil d'État impérial par la confection des grands codes. Pour autant, il n'entend pas prôner le retour à un tel Conseil qui était un conseil « de » gouvernement, mais plaide en faveur d'un Conseil d'État qui soit un véritable conseil « du » gouvernement. Loin d'être l'instrument de régimes autoritaires, car si « les dictateurs affectent une considération verbale bruyante envers les corps consultatifs de juristes et de techniciens, et ce afin de les opposer aux assemblées élues par le peuple [...], une fois qu'ils sont parvenus à supprimer ou faire taire celles-ci, ils lèvent le masque parce qu'ils ne supportent aucun contrôle, aucune critique et entendent briser tout frein à leur arbitraire »³¹, il

²⁸ Ainsi, il lui paraît « impossible » que le Conseil d'État ne prenne pas part à la commémoration de la Révolution de 1848 en évoquant le rôle que lui ont accordé les constituants de 1848 (*E.D.C.E.*, 1948, p. 9).

²⁹ Fut donc écartée la proposition de la Commission d'un double rattachement de la fonction consultative du Conseil au chef de l'exécutif et de sa fonction contentieuse au garde des Sceaux pour répondre à l'exigence d'indépendance de cette juridiction.

³⁰ C.E., ass. gén., 12 mai 1960.

³¹ Et d'évoquer « ceux qui depuis le 17 juin 1940 ont prétendu diriger la France [et qui] n'ont pas fait exception à la règle » en mettant à l'écart les sections administratives du Conseil d'État « comme dans une demi-retraite ».

défend l'idée d'un conseil « du » gouvernement ayant sa place dans les régimes démocratiques. À cet égard, il relève l'existence d'« une solidarité manifeste entre les institutions représentatives du peuple français et la consultation des conseillers de la République ». Dès son installation, il souligne qu'au-delà de « la force renouvelée » qu'un gouvernement qui s'efforce de restaurer la démocratie est « naturellement à même de puiser dans l'élan et la confiance de la nation et dans le contrôle de ses représentants », il a aussi le droit de compter, non sur je ne sais quelle complaisance du Conseil d'État, mais au contraire sur cet esprit de devoir, sur cet esprit de justice et sur cet esprit d'indépendance que le président Hébrard de Villeneuve avait su magnifier au lendemain de la Première Guerre³².

À l'instar de Laferrière, Cassin revendique pour le Conseil d'État une compétence consultative qui ne se borne pas à une participation à la fonction gouvernementale par des avis sur les textes réglementaires, mais qui soit aussi, par des avis donnés au gouvernement sur tous les projets de loi et ordonnances, une participation à la fonction législative, laquelle fut la raison d'être de l'institution du Conseil d'État en l'an VIII. L'ordonnance du 31 juillet 1945 lui donne satisfaction en reconnaissant au Conseil d'État une compétence consultative obligatoire sur les projets de lois et ordonnances, ainsi que sur les règlements d'administration publique et les décrets en forme de règlement d'administration publique. En revanche, il n'est pas suivi dans sa proposition d'élargissement de son rôle de conseiller du gouvernement aux propositions de lois parlementaires que prévoyaient déjà la II^e et la III^e République. Pourtant, observe-t-il, « serait-il inconcevable » « que, dans certains cas épineux, le gouvernement informé d'une proposition de loi d'origine parlementaire, demande au Conseil d'État un avis technique susceptible de le mettre en mesure, lui le gouvernement, de prendre sur une telle proposition une attitude pleinement éclairée ? »³³. Il ne l'est pas non plus dans son souhait de voir la Constitution de 1946 prendre expressément acte de la compétence consultative du Conseil qui constitue « une pièce pour améliorer le travail gouvernemental et pour renforcer l'unité de ce travail sous l'autorité du président du Conseil des ministres, chef du gouvernement, à qui la Constitution actuelle reconnaît explicitement un rôle éminent »³⁴ et critique le fait qu'elle se borne à faire état de la seule nomination des conseillers d'État par le président de la République, sans jamais nommer le Conseil d'État en tant qu'institution. Il obtiendra toutefois gain de cause plus tard, qu'il s'agisse de l'ancrage constitutionnel de sa fonc-

³² C.E., ass. gén., 23 décembre 1944.

³³ C.E., ass. gén., 28 avril 1949.

³⁴ *E.D.C.E.*, 1947, p. 15.

tion consultative qu'il revendiquait encore à la veille de la V^e République et a fait alors l'objet de l'article 39 de la nouvelle Constitution de 1958, ou de son élargissement aux propositions de loi admis lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et qui fait de lui non plus un conseil du seul « gouvernement », mais plus largement un conseil « de l'État »³⁵.

Vigilant, Cassin veille jalousement au respect de cette compétence consultative, dont il précise qu'elle doit s'exercer en toute liberté et indépendance et qu'elle exige une appréciation de la légalité des textes incluant le respect du texte de la Constitution, mais aussi des principes qui s'en dégagent. Toute complaisance est ici *a priori* à exclure, et Cassin n'hésite pas à adresser au gouvernement des rappels à l'ordre constitutionnel, soulignant la violation de règles constitutionnelles à propos, par exemple, d'un projet de loi visant à faire de l'Algérie un département d'outre-mer³⁶ ou d'un projet de loi-cadre sur l'entrée de la France dans le marché commun indiquant alors que s'il persiste, « le gouvernement aura à prendre ses responsabilités »³⁷.

L'opportunité d'un texte doit également être appréciée d'un point de vue juridique et non politique. Il le rappelle à maintes reprises en indiquant, par exemple, à propos d'un projet de loi portant statut général des entreprises publiques qu'il ne croit pas que « le Conseil d'État doive servir dans cette affaire de couverture politique. Je crois qu'il faut que chacun conserve ses attributions, notamment l'attribution juridique, c'est seulement sur ce point que nous pouvons faire une union complète »³⁸, ou un peu plus tard en relevant que « comme donneur d'avis, le Conseil d'État ne peut s'immiscer en rien dans l'ensemble de la vie politique qui appartient au gouvernement responsable devant les Chambres élues »³⁹ ou encore, que le concours du Conseil d'État doit être

³⁵ Pour une critique de cette réforme, P. GONOD « Le Conseil d'État, conseil du Parlement – À propos de l'article 39, alinéa 3 nouveau de la Constitution », *R.F.D.A.*, 2008, p. 871, et « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget? », *R.F.D.A.*, 2009, p. 890.

³⁶ Cassin souligne que les règles précises posées par les articles 74 et 75 de la Constitution « ne sont pas respectées » et ajoute que « par conséquent, je ne voudrais pas que vous puissiez croire un instant que dans la pensée du Conseil d'État, la constitutionnalité complète de la loi fait illusion à quiconque ici » (C.E., ass. gén., 14 septembre 1957).

³⁷ Il indique que « le Conseil d'État ne peut, dans ses sections administratives et son assemblée générale, voter lui-même le texte non constitutionnel, mais il a le droit, après avoir voté les textes dans les limites que ses propres avis ont déclaré constitutionnelles, d'attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité de procédures régulières pour arriver à des textes réguliers. Il semble bien se dégager que le Conseil d'État ne peut, en tant qu'assemblée délibérante, s'associer sur un projet de loi ou de décret à un vote de dispositions non constitutionnelles » (C.E., ass. gén., 3 février 1958).

³⁸ C.E., ass. gén., 30 décembre 1948.

³⁹ C.E., ass. gén., 28 janvier 1953.

celui d'«un organe à la fois indépendant, conscient de son devoir de neutralité politique, mais aussi de ses obligations de conseiller technique»⁴⁰.

De même, à propos du bilan très modeste qu'il dresse en 1957 de la nouvelle compétence donnée au Conseil d'État par l'ordonnance du 31 juillet 1945 d'appeler de sa propre initiative «l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général», il indique que le Conseil ayant «conscience d'être avant tout un organe régulateur, il hésite peut-être à s'ériger en organe moteur et à compromettre l'œuvre ordonnée et sereine qui est la sienne au-dessus de la mêlée par une pénétration indue dans cette mêlée»⁴¹. Ce rappel n'empêchera cependant pas le développement de cette fonction de proposition par la pratique de la note ou de l'avis qu'il encourage, puis par l'institution en 1963 au sein du Conseil d'État de la commission du rapport et des études, devenue en 1965 la section du rapport et des études, et qui est notamment chargée de la rédaction du *Rapport annuel* qui succède alors à la revue *Études et documents*, et dans lequel le Conseil d'État fait connaître les réformes qu'il préconise. Enfin, une plus grande visibilité est désormais donnée à cette fonction consultative par la levée possible par le gouvernement du secret qui entourait jusque alors ses avis⁴².

Le Conseil d'État ne saurait par ailleurs, dans l'exercice de sa fonction consultative, devenir un conseil «de» gouvernement, notamment du fait d'une trop large participation de ses membres au gouvernement. Cassin insiste sur le «rôle particulier du Conseil d'État dans une répartition harmonieuse des pouvoirs publics. Celui-ci est suivant l'expression d'Hauriou 'la conscience de l'Administration et il juge', mais il ne gouverne pas. Il ne pourrait participer en corps au gouvernement sans contribuer à compromettre ses attributions propres [...]. Et pour l'autorité permanente et pour l'indépendance du Conseil, il demeure indispensable que la participation de ses membres aux conseils du gouvernement, comme à la direction des cabinets de ministres, continue à avoir publiquement un caractère individuel et personnel et ne revête jamais, ni en droit, ni en fait, un caractère de représentation collective»⁴³.

⁴⁰ C.E., ass. gén., 1954.

⁴¹ R. CASSIN, «Le Conseil d'État français depuis la Seconde Guerre mondiale», in *Le Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg – Livre jubilaire 1856-1956*, Luxembourg, 1957, p. 87.

⁴² Cassin rend régulièrement compte dans les *E.D.C.E.* d'avis dont le gouvernement a levé le secret. De son côté, le gouvernement a dû formuler parfois des rappels à l'ordre pour la préservation du secret.

⁴³ *Le Conseil d'État – Son histoire à travers les documents d'époque – 1799-1974*, éd. du C.N.R.S., Paris, 1974, p. 899.

Enfin, Cassin se montre particulièrement soucieux de l'exercice de cette compétence consultative qui doit être effectif et utile. Les sections administratives doivent au besoin évoluer. Ainsi, la section sociale est reconstituée en 1945, tandis que la section de législation est supprimée. Il exige une meilleure maîtrise des contraintes du temps, car le « sérieux des conseils » et donc « l'intérêt général » exige qu'un « temps raisonnable » soit laissé aux sections administratives et aux rapporteurs⁴⁴, et il multiplie les rappels à l'ordre dans les périodes d'intense activité législative (des années 1946 et 1950, puis de la transition constitutionnelle de 1958), dénonçant tout à la fois des saisines trop tardives qui constituent une « méthode de travail désastreuse »⁴⁵ ou encore la banalisation du renvoi en urgence des projets à la commission permanente instituée par l'ordonnance de 1945. Il s'attache à rationaliser l'exercice de cette activité en prenant, par exemple, l'initiative d'instituer sous la V^e République naissante un fichier des avis relatifs à la répartition des compétences entre la loi et le règlement.

2. Le renforcement de la juridiction administrative

Avant d'examiner les maux dont souffre également le Conseil d'État dans sa fonction juridictionnelle, il convient de relever l'attachement de Cassin au principe même du dualisme juridictionnel. L'extension de la compétence judiciaire par le tribunal des conflits dans sa décision *Barinstein* du 30 octobre 1947 relative aux réquisitions de logements constitue cependant à ses yeux une illustration de la crise du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires et lui donne l'occasion à la fois de déplorer un règlement de la question « au prix du sacrifice » par le Conseil d'État « de sa propre compétence »⁴⁶ et de défendre fermement la compétence de la juridiction administrative.

Soucieux au-delà d'une justice administrative au service de tous, Cassin se montre très tôt préoccupé par l'essor du contentieux dans lequel il voit un « péril redoutable » car les lenteurs de la justice mettent en cause « *la confiance des justiciables dans la justice* »⁴⁷. Loin des expédients envisagés déjà par Laferrière, il veut une véritable réforme fondée sur la déconcentration de la justice administrative au profit des conseils de préfecture, car le Conseil d'État est « submergé ». C'est là son cheval de bataille. Dès la fin 1947, il s'engage totalement et se heurtant à une inertie que favorise l'instabilité ministérielle. Il harcèle véritablement le gouvernement ainsi qu'en attestent de multiples courriers

⁴⁴ Discours précité pour le 150^e anniversaire, *Livre jubilaire, op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ C.E., ass. gén., 14 septembre 1957.

⁴⁶ Note bilan du 25 août 1960, préc. (382-AP/98).

⁴⁷ Projet de lettre de démission du 14 juillet 1946 (382-AP/ 98).

et menace de rappeler tous les membres du Conseil d'État qui apportent une collaboration au gouvernement dans les cabinets ministériels tant est mise en péril l'exercice de son activité juridictionnelle⁴⁸. Tandis que l'arriéré des affaires à juger dépasse le chiffre record de plus de 26 000, il obtient finalement gain de cause avec le décret-loi du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif qui fait des conseils de préfecture jusque-là juges d'attribution, des tribunaux administratifs qui, sous réserve de certaines compétences d'attribution laissées au Conseil d'État, sont des juges de droit commun du contentieux administratif sous le contrôle en appel du Conseil d'État. La première pierre d'un ordre de juridiction administrative est ainsi posée dont la construction se poursuivra avec la réforme du 31 décembre 1987 qui institue les cours administratives d'appel; ordre de juridiction que consacra le Conseil constitutionnel en 2008⁴⁹.

Cassin entend aussi prévenir le reproche d'une justice au rabais, car de moindre qualité. Aussi s'attache-t-il parallèlement à garantir tant l'indépendance des juges de ces tribunaux, en les délivrant de l'autorité des préfets, que leurs compétences en posant des conditions à leur recrutement. Le décret du 28 novembre 1953 se veut précisément pédagogique, explicatif et soucieux de prendre en compte la moindre formation des membres de ces tribunaux ainsi que l'insuffisante connaissance des techniques du droit administratif par les bureaux de province et les avocats locaux. À cette fin, il invite la mission permanente d'inspection des juridictions administratives à veiller au bon fonctionnement de ces tribunaux, réunit chaque année l'assemblée des présidents de tribunaux, enfin mobilise les avocats des barreaux et des avocats aux conseils dont il attend un concours actif pour la mise en œuvre de la réforme. L'unité de la juridiction administrative est par ailleurs favorisée par l'ouverture de l'accès du Conseil d'État aux magistrats des tribunaux administratifs. Les hésitations et les inquiétudes suscitées par cette réforme qui a suscité tant de difficultés et si peu d'enthousiasme se dissipent rapidement, et Cassin peut à son terme se féliciter que la justice soit « redevenue plus rapide » et que son accélération ne soit « donc pas une entreprise aussi incompatible avec sa haute qualité que certains le redoutaient »⁵⁰.

Pour surmonter la crise du contentieux, le délestage de certains contentieux au profit du juge judiciaire est également envisagé dès 1945 par plusieurs pro-

⁴⁸ Lettre du 14 juillet 1946 (382-AP/98).

⁴⁹ Lettres du 7 janvier 1948 aux présidents des sections administratives et du 18 novembre 1947 au président du Conseil d'État « sur les méthodes de travail défectueuses du gouvernement » (382-AP/100).

⁵⁰ Note bilan du 25 août 1960, préc. (382-AP/98).

positions de loi visant à une nouvelle répartition des compétences, mais seul le transfert par la loi du 3 décembre 1957 du contentieux de la circulation automobile au juge judiciaire aboutit. Le souci d'une « bonne administration de la justice » le conduit aussi à ne pas ignorer l'efficacité plus grande du référé civil et à vouloir adopter des procédures d'urgence devant la juridiction administrative en introduisant dans le cadre de la réforme de 1953 une procédure de sursis à exécution. Il s'inquiète par ailleurs des « risques de contradiction dans la Maison » et de l'unité de la jurisprudence entre les onze sous-sections du contentieux⁵¹. Enfin, sous sa présidence, des outils sont mis en place pour rationaliser les méthodes de travail de la juridiction administrative (nomination de présidents adjoints, création de fichiers contentieux et de fichiers législatifs modèles, institution d'un centre de coordination et de documentation, modernisation du secrétariat, etc.)

Parallèlement aux efforts qu'il déploie pour renforcer la juridiction administrative, Cassin s'emploie à son ancrage dans la République.

B. *L'ancrage républicain de la juridiction administrative*

Saisissant l'occasion de son installation à la tête du Conseil d'État, Cassin affirme vouloir se « conformer à la noble tradition républicaine léguée par Laferrière, et exaltée par Théodore Tissier, qui consiste non seulement à dire le droit, à l'enseigner ou à le faire, mais aussi à le défendre »⁵². L'ordonnance du 31 juillet 1945 invite à son tour le Conseil d'État à renouer avec la tradition républicaine en lui confiant la charge de « la révision et la codification des textes législatifs et réglementaires en vue d'assurer l'uniformité de la législation et sa conformité avec les principes républicains ».

Cette exigence républicaine s'exprime dans l'attention portée par Cassin à la fois au recrutement des membres du Conseil d'État, et plus largement d'ailleurs de la haute fonction publique, et à la diffusion en son sein des valeurs républicaines.

1. La refondation du Conseil d'État

Pour Cassin, les fonctions de conseil et de contrôle de l'action publique qu'il assigne au Conseil d'État doivent être assurées par des hommes dont la haute

⁵¹ Lettre du 5 novembre 1956.

⁵² Discours d'installation du 23 décembre 1944, préc.

qualité repose sur leur compétence, leur souci de l'intérêt général, leur neutralité, leur loyauté, leur probité, et dont le recrutement est démocratique.

Ce double objectif explique qu'il privilégie le recrutement par concours, qu'il considère comme « le seul moyen démocratique de recruter des fonctionnaires » ajoutant à cet égard qu'il « n'aime pas le travail secret, le travail discret d'une commission qui compulse des dossiers »⁵³. Ce concours sera celui de l'École nationale d'administration créée en 1947, au statut de laquelle il a largement contribué et dont il préside le conseil d'administration en sa qualité de vice-président du Conseil d'État⁵⁴. S'il se félicite dans le bilan qu'il dresse pour lui-même de sa présidence en 1960 que « les premiers de l'École nationale d'administration soient depuis quinze ans heureux de choisir le Conseil d'État »⁵⁵, il exprime un attachement particulier pour le second concours – concours interne réservé aux fonctionnaires – qui lui apparaît le plus démocratique.

L'attractivité de la juridiction administrative le préoccupe plus largement encore, et il s'emploie à cette fin à la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres, s'indignant dans de multiples courriers « de l'inégalité et du désordre qui président au statut des plus hautes fonctions de l'État » et mettant même sa démission en balance en 1946 au motif qu'« on prodigue les marques extérieures de respect aux hautes juridictions qui représentent un élément solide dans l'État; on les charge de missions de plus en plus variées à cause de leur renom dans l'opinion; corrélativement, on distrait un nombre croissant de leurs meilleurs membres pour des tâches extérieures et on ne donne pas à ceux qui ont le travail le plus lourd ou les charges les plus élevées les moyens de s'en acquitter avec un minimum de soucis »⁵⁶. Il s'indigne de cette injustice, mais par ce plaidoyer en faveur des membres de la juridiction administrative, il entend aussi défendre la démocratie, car la mauvaise situation matérielle des membres du corps pèse particulièrement sur les plus jeunes et les plus démunis. Les avantages matériels ne sont au demeurant pas les seuls qu'il réclame, il souhaite également voir reconnus par des distinctions les services de tel ou tel.

Il se montre également soucieux de l'ouverture du corps et de la diversification de sa composition. Dès la Libération, il propose au sein de la commission d'étude de la réforme du Conseil d'État de mettre un terme, en raison de leur absence, à la nomination des représentants des ministères comme conseillers en service extraordinaire, proposition qui est retenue dans l'ordonnance de

⁵³ Propos rapportés par A. HOLLEAUX, « René Cassin, Vice-président du Conseil d'État », in *René Cassin (1887-1976) – Une pensée ouverte sur le monde*, H. Champion, Paris, 2001, p. 164.

⁵⁴ L'ordonnance du 9 octobre 1945 définit le statut de la nouvelle École.

⁵⁵ Note-bilan du 25 août 1960, préc. (382-AP/98).

⁵⁶ Projet de lettre de démission du 14 juillet 1946 (382-AP/ 98).

1945. En revanche, il n'est pas suivi dans son souhait d'ouvrir aux maîtres de requêtes, c'est-à-dire aux plus jeunes, le service extraordinaire, ou encore d'imposer des fonctions administratives d'un an à l'extérieur de l'institution. Il se préoccupe aussi de l'intégration des magistrats musulmans et des anciens fonctionnaires de la France d'outre-mer en veillant à ne pas rompre les équilibres traditionnels⁵⁷. Dans la note-bilan précitée qu'il rédige en 1960, il se félicite de la valeur personnelle des hommes de l'extérieur (conseillers ordinaires ou extraordinaires).

La qualité des membres du Conseil d'État en fait « un vivier » dont atteste la valorisation de leurs débouchés et qui procure à Cassin une certaine fierté. Il loue à cet égard les méthodes de travail faites d'échanges de cette « grande collectivité éducatrice » et relève dans la note-bilan précitée de 1960 que « jamais le Conseil ne s'est acquitté avec autant d'éclat de sa mission de former et fournir à l'État des serviteurs de haut rang, des éducateurs, régulateurs, coordinateurs, administrateurs, chefs et hommes d'État ». Le succès n'est toutefois pas sans revers. Faisant figure de précurseur, il craint l'évasion de cette « pépinière de talents » vers des postes plus avantageux par le jeu de détachement, délégations, de mises hors cadre, de disponibilités, notamment dans les nouvelles entreprises publiques fort attractives dont il tient une comptabilité précise. « Autant d'hommes de valeur perdus pour le Conseil d'État ou même pour le service public », observe-t-il⁵⁸. Il s'inquiète également de la dispersion de la force de travail du Conseil d'État du fait de la participation de ses membres à de multiples commissions extérieures (il en dénombre plus de 400).

Conforme à la tradition en matière de vice-présidence⁵⁹, Cassin apparaît comme un régulateur plus que comme un supérieur hiérarchique dans la gestion du corps comme dans la présidence des assemblées générales et du contentieux. Mais plus que d'autres sans doute, il s'affirme comme éminemment protecteur, notamment à travers la défense du statut des membres ainsi que du personnel dont il se préoccupe aussi personnellement. « L'esprit de corps » du Conseil d'État a certainement trouvé dans son paternalisme bienveillant matière à se développer.

⁵⁷ Note du 5 juillet 1959 (382-AP/100).

⁵⁸ Lettre du 10 mars 1949 au président du Conseil d'État (382-AP/100).

⁵⁹ O. HENRY, « Le Vice-président du Conseil d'État », *R. D. P.*, 1995, p. 737.

2. La diffusion des valeurs républicaines au sein de la juridiction administrative

Personnalité d'immense envergure, Cassin est homme de dialogue et d'échange. Ne cessant de passer d'une scène à l'autre, nationale, étrangère, mondiale, il est désireux de faire connaître le modèle français de justice administrative dont il entend faire un instrument performant contre l'arbitraire administratif. Mais il est aussi curieux des autres systèmes et multiplie les occasions d'échange avec des institutions d'autres pays ou des instances comme la Cour européenne de Strasbourg, soucieuse elle aussi de la défense des droits de l'homme. Il œuvre par ailleurs à la création, en 1947, de l'Institut français des sciences administratives, puis en 1951 à celle du Centre français de droit comparé. Il se montre également attentif aux questions relatives à l'outre-mer et préside le Centre national des hautes études de la France d'outre-mer. De même, il assure à partir de 1954 la présidence de l'Institut français de relations internationales.

Pour faire connaître l'action du Conseil d'État, les principes qui le guident, les réflexions qui l'animent ainsi que sa jurisprudence, Cassin publie chaque année à partir de 1947 les *Études et documents du Conseil d'État*, revue qui lui permet, au-delà des informations qu'il donne sur l'activité du Conseil d'État, d'exprimer sa pensée et de la faire connaître tant à travers l'introduction de chaque numéro que par le choix des études qu'il sollicite de la part de membres du Conseil, de professeurs d'université, de magistrats. Le *Livre jubilaire* publié à l'issue de la cérémonie solennelle, et non sans faste, qu'il prit l'initiative d'organiser en 1950 pour le 150^e anniversaire du Conseil d'État, constitue un deuxième instrument par lequel Cassin veut marquer à la fois la continuité historique du Conseil d'État et les lignes de force de son action. Mais son initiative principale et la plus tardive consiste dans la publication en 1956 des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* qui se veut, selon la formule de Jean Rivero, « un chœur à deux voix », celui de la doctrine et du juge, en la personne de deux membres du Conseil d'État – Marceau Long et Guy Braibant – et un professeur d'université, Prosper Weil. Directeurs de la nouvelle collection de droit public où cet ouvrage prend place, R. Cassin et M. Waline font part dans leur préface commune de la nécessité de répondre à une demande exprimée tant à l'étranger qu'en France et dont l'urgence s'est accrue pour des raisons d'ordre contentieux – l'exigence avec la réforme de 1953 de formation des hommes de loi et avocats des barreaux appelés à conseiller les justiciables – et d'ordre universitaire – l'introduction dans le cadre de la réforme des études de droit d'un enseignement plus pratique justifiant « un bréviaire » à l'usage des étudiants⁶⁰.

⁶⁰ Sur sa conception, voy. 382-AP/98 et *E.D.C.E.*, n° 9, p. 36.

Dans une présentation des arrêts essentiels du droit administratif qui s'est voulue « claire et utile », ce sont les lignes de force de la jurisprudence administrative que l'ouvrage entend dégager à partir d'arrêts ayant « déterminé un progrès, une évolution ou un revirement durable de la jurisprudence sur un point important ou au moins notable ». De façon significative, l'image donnée de la jurisprudence se veut résolument positive, quitte à gommer les failles de la protection des droits de l'homme, puisqu'il s'agit de montrer « comment un grand corps de l'État a su poursuivre sans défaillance son œuvre de consolidation de la primauté de la loi, d'adaptation des principes constants du droit aux nécessités sans cesse en évolution de la vie sociale et enfin de conciliation entre les droits de l'individu et ceux de la collectivité »⁶¹. L'objectif ainsi affiché en préface résume à lui seul l'espérance et l'œuvre de Cassin au Conseil d'État.

II. La soumission de l'action administrative au respect des droits de l'homme

La protection des droits de l'homme et leur promotion constitue pour Cassin un combat quotidien, grand et petit, non abstrait des réalités sociales et du souci des plus simples, et mené à tous les niveaux (des grandes tribunes internationales jusqu'aux colonnes d'*Ici-Paris*). Il s'y consacre dès l'entre-deux-guerres en revendiquant un droit de vote pour les mères et épouses des soldats morts à la guerre, faisant en cela œuvre de précurseur, puisqu'il faudra attendre 1944 pour voir le droit de vote reconnu aux femmes, ou en défendant, cette fois avec succès, un droit à pension en faveur de ces anciens combattants et mutilés. La Deuxième Guerre mondiale lui permet de saisir le caractère essentiel de ce combat pour les droits de l'homme auquel il donne à son issue une dimension internationale avec l'écho que l'on sait au sein de la Commission des droits de l'homme, mais aussi nationale, au sein du Conseil d'État, de façon tout aussi claire, mais plus feutrée eu égard à la réserve qu'implique la fonction de vice-président.

Certes n'est-il pas possible de mettre à l'actif de René Cassin seul la très riche jurisprudence qui jalonne sa vice-présidence. Pourtant, comment douter, au regard de son autorité morale et du combat des droits de l'homme qu'il personnifie, qu'il n'en fut pas très largement l'inspirateur fécond, d'autant que, d'une part, les évolutions les plus remarquables sont le fait de l'assemblée du contentieux qu'il préside et où il a voix prépondérante en cas de partage des voix, d'autre part, il peut, en prenant la plume ou en sollicitant tel ou

⁶¹ Préface de R. CASSIN et M. WALINE à la première édition des *G.A.J.A* (382-AP/98).

tel auteur, donner dans les *Études et documents du Conseil d'État* la publicité qu'il souhaite aux décisions les plus significatives de ce combat, voire nourrir la réflexion pour des évolutions à venir. Il n'est dès lors pas excessif de considérer le respect des droits de l'homme auquel le Conseil d'État soumet l'action publique par leur intégration dans l'ordre juridique interne (A) et le renforcement de la légalité administrative (B) comme l'expression du combat de René Cassin et l'une de ses leçons administratives.

A. *L'intégration des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne*

La III^e République avait vu la doctrine partagée quant à la valeur de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – les positivistes comme Carré de Malberg ou Esmein la considérant comme dépourvue de toute valeur juridique, tandis que d'autres, comme Hauriou et Duguit, lui prêtaient une valeur supraconstitutionnelle ; le juge administratif l'ignorant pour sa part. La IV^e République marque un tournant décisif par la place que le Conseil d'État donne aux droits de l'homme au titre des principes généraux du droit ou des droits nouveaux visés dans le Préambule de la Constitution de 1946.

1. La consécration des principes généraux du droit

Alors que l'ordonnance du 31 juillet 1945 invitait le Conseil d'État à « assurer la conformité de la législation avec les principes républicains », Cassin attend de lui que, reconstitué et unifié autour des valeurs républicaines, il soit plus largement dans ses fonctions consultative et contentieuse, le « gardien des principes de la Révolution française »⁶². C'est à cette fin que répond la théorie des « principes généraux du droit » qu'il construit sur la base d'une étude confiée à M. Letourneur dans les *Études et documents du Conseil d'État*⁶³. Ces principes, qui constituent « une sorte de rempart permettant de limiter les dangers »⁶⁴, existaient déjà, mais leur invocation par le juge administratif pour fonder ses décisions d'annulation d'actes administratifs qui leur seraient contraires est nouvelle. Inutile avant 1940 « tellement leur application allait de soi dans le climat de respect des libertés individuelles et de démocratie développé par la III^e République », la mise en cause des droits et libertés par le régime de Vichy

⁶² R. CASSIN, « Le Conseil d'État, gardien des principes de la Révolution française », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1951, n° 1.

⁶³ « Les principes généraux du droit et la jurisprudence du Conseil d'État », *E.D.C.E.*, 1951, n° 5, p. 19.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 11.

a imposé au juge « une transformation de ses méthodes » afin de « remettre au jour les soubassements politiques et juridiques de la société française ». Définis comme « un vaste fonds de règles écrites ou coutumières, dont la Révolution française de 1789 a fourni la base et dont le contenu s'est enrichi pendant plus de cent cinquante ans au fur et à mesure du développement de la démocratie »⁶⁵, ces principes permettent de « soumettre l'ensemble de la vie publique à une éthique »⁶⁶.

Expressément désignés comme tels en 1945 dans l'arrêt d'assemblée *Aramu*, ces « principes généraux du droit », applicables à l'administration « même en l'absence de texte »⁶⁷, rendent compte des valeurs de liberté et d'égalité ainsi que de l'attachement porté à la garantie des droits depuis 1789. Ne cessant de s'enrichir sous la présidence de Cassin, ils se déclinent en principes de fond, comme le principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics⁶⁸, le principe de liberté du commerce et de l'industrie⁶⁹, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs⁷⁰, et en principes de procédure, comme le principe des droits de la défense consacré explicitement par l'arrêt *Aramu*, mais auquel le Conseil d'État se référerait déjà dans l'arrêt *dame Trompier-Gravier* du 5 mai 1944, ou encore le droit au recours administratif⁷¹, le droit au recours en cassation⁷² et le droit au recours pour excès de pouvoir, même *contra legem*⁷³.

La théorie dévoile toute sa portée dans le contexte de la guerre froide, qui voit le Conseil d'État annuler au nom du principe d'égal accès aux emplois publics le refus du gouvernement d'autoriser des candidats à se présenter au concours de l'École nationale d'administration, en raison des opinions communistes qu'il leur prête⁷⁴, et plus encore dans le contexte bousculé de la transition constitutionnelle de 1958 où, en soumettant le pouvoir réglementaire « colonial » au respect du principe général du droit de liberté du commerce et de

⁶⁵ E.D.C.E., 1947, p. 10.

⁶⁶ « Les principes généraux du droit et de la jurisprudence du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 12.

⁶⁷ C.E., ass., *Aramu*, 26 octobre 1945, *Rec.*, p. 213.

⁶⁸ C.E., sect., *Société des concerts du conservatoire*, 9 mars 1951, *Rec.*, p. 151.

⁶⁹ C.E., sect., *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, 26 juin 1959, *Rec.*, p. 394.

⁷⁰ C.E., ass., *Société du journal L'Aurore*, 25 juin 1948, *Rec.*, p. 289.

⁷¹ C.E., sect., *Quéralt*, 30 juin 1950, *Rec.*, p. 413.

⁷² C.E., ass., *d'Aillières*, 7 février 1947, *Rec.*, p. 50. Nul doute que l'influence de Cassin a pesé sur cet encadrement des décisions prises par le jury d'honneur appelé à se prononcer sur le relèvement de l'inéligibilité frappant les parlementaires ayant voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain dans la mesure où, appelé à le présider, il connaissait les difficultés de son fonctionnement, et notamment la négligence de ses membres dans l'exercice de leur fonction.

⁷³ C.E., ass., *Ministère de l'agriculture c. dame Lamotte*, 17 février 1950, *Rec.*, p. 110.

⁷⁴ C.E., ass., *Barel*, 28 mai 1954, *Rec.*, p. 308.

l'industrie, il fait part en réalité de son intention de soumettre plus largement aux principes généraux du droit l'exercice du pouvoir réglementaire autonome que la nouvelle Constitution de 1958 reconnaît au gouvernement⁷⁵.

2. La prise en compte des droits nouveaux issus du préambule de la Constitution de 1946

Attentif aux perspectives économiques et sociales nouvelles ouvertes par la Constitution de 1946, Cassin entend que le Conseil d'État ne soit pas seulement un gardien des principes de 1789, mais qu'il soit plus largement gardien du «droit de la République», qui comprend notamment les principes nouveaux tirés du préambule de cette Constitution de 1946. Jugeant que «la Révolution française individualiste est largement dépassée»⁷⁶, il met en exergue «la grande hardiesse avec laquelle le Conseil d'État a, à chaque fois qu'il n'a pas été gêné par des textes légaux, ouvert ou élargi la voie la plus favorable à des mesures d'intérêt social ou de justice sociale» et fait état «des applications spontanées du principe de solidarité sociale».

L'on ne saurait s'en étonner de la part de celui qui n'a eu de cesse dans l'entre-deux-guerres de défendre ce principe en œuvrant en faveur d'une législation protectrice des anciens combattants et mutilés. Dénonçant sans relâche les restrictions budgétaires affectant sa mise en œuvre, il a alors contribué à la construction d'une véritable politique publique de l'action sociale (outre un droit «à» pension, un droit à la gratuité des soins, un droit à la retraite, etc.), prélude à la consécration des droits sociaux par le préambule de la Constitution de 1946 ainsi qu'au développement du droit de la responsabilité publique par le Conseil d'État. De même, pour défendre l'insertion d'une formation portant sur la politique sociale au sein de la jeune École nationale d'administration face à un Michel Debré sceptique, il invoque une nouvelle fois «l'importance qu'a eue le ministère des anciens combattants pour ouvrir les yeux de notre pays sur les problèmes sociaux qui n'avaient jamais été étudiés : le problème des soins gratuits qui ont été la préface de la sécurité sociale, le problème de la rééducation professionnelle, les accidents du travail...»⁷⁷.

En grande cohérence avec son action sur la scène internationale dans le cadre de la Déclaration universelle des droits de l'homme, c'est en réalité le principe d'indivisibilité des droits de l'homme, des droits civils et politiques, d'une part, des droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, qu'il

⁷⁵ C.E., *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, préc.

⁷⁶ R. CASSIN, «Le Conseil d'État, gardien des principes de la Révolution française», *op. cit.*, p. 60.

⁷⁷ Cité par A. PROST et J. WINTER, *op. cit.*, p. 61.

s'attache à mettre en œuvre au plan national et qui irrigue les avis et la jurisprudence du Conseil d'État qu'il préside après-guerre. Par ses avis, le Conseil d'État se voit en effet étroitement associé aux transformations sociales et économiques⁷⁸. Cassin relève à cet égard en 1950 la «très grande influence» exercée par ces avis quotidiennement sollicités en un temps d'économie dirigée pour la mise en application des plus importantes réformes sociales, concernant notamment l'emploi ou la sécurité sociale. Dans la mesure où le Conseil d'État est le plus souvent consulté en urgence (pratique qu'il juge excessive) et traite les demandes d'avis en commission permanente, commission qu'il préside, dont il choisit les membres et où il a voix prépondérante en cas de partage des voix, «tout porte à croire que les prises de position de la commission portent l'empreinte du vice-président»⁷⁹. Il poursuit d'ailleurs parfois le débat sur ces questions nouvelles dans les *Études et documents du Conseil d'État*, par exemple à propos du traitement du contentieux social⁸⁰.

Mis à l'honneur dans les programmes politiques de l'après-guerre, le service public voit son importance consacrée pour la réalisation des nouveaux droits économiques, sociaux et culturels affirmés par le préambule de la Constitution de 1946, lequel s'y réfère d'ailleurs expressément lorsqu'il pose le principe de nationalisation. Déjà Cassin a réfléchi dans l'entre-deux-guerres à la mission de service public que constitue la protection des anciens combattants et souligné l'intérêt du statut d'établissement public des offices qui en assurent la charge par un financement public et une gestion non commerciale (sans qu'il rejette toutefois une certaine autonomie financière des offices pour décider, notamment, de l'affectation des dons et legs de grande ampleur affluant vers eux après-guerre)⁸¹. L'essor que connaît le service public après-guerre se traduit au-delà de l'action administrative au sein du contentieux administratif, puisque cette notion devient au milieu des années 1950 le principal critère d'application du droit administratif et de compétence de la juridiction administrative. S'inscrivant dans la droite ligne de Duguit, Cassin met pour sa part en exergue le principe de continuité du service public dans lequel il voit «la plus haute expression» de la prise en compte des «exigences de la vie en société»⁸².

⁷⁸ Voy. par exemple l'avis du 16 mars 1948 sur la propriété des entreprises nationalisées (sect. Travaux publics, n^{os} 242-342).

⁷⁹ O. HENRY, *op. cit.*, p. 742.

⁸⁰ Mais il ne partage pas l'opinion de Pierre Laroque à qui il confie une étude sur le bien-fondé d'un ordre juridictionnel en la matière (*E.D.C.E.*, 1953, p. 12).

⁸¹ Il contribue à l'action de l'Office national des pupilles de la nation (ONP) et de l'Office national des mutilés (ONM) qui fusionnent en 1935 pour donner naissance à l'Office national des mutilés, combattants, victimes de la guerre et pupilles de la Nation (ONAC-VG).

⁸² R. CASSIN, «Le Conseil d'État, gardien des principes...», *op. cit.*

B. *Le renforcement de la légalité administrative*

Voulue par Cassin, la protection et la promotion des droits de l'homme s'apprécient particulièrement au contentieux dans le renforcement de la légalité administrative et la construction par le Conseil d'État d'un véritable droit des libertés publiques dont l'importance est attestée tant par l'introduction, en 1954, dans les études de licence en droit d'un cours qui leur est spécifiquement consacré que par la part essentielle occupée encore aujourd'hui par cette jurisprudence dans le recueil des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Particulièrement riche, cette jurisprudence libérale n'est toutefois pas sans limites.

1. Une jurisprudence libérale

La théorie des principes généraux du droit permet au Conseil d'État d'imposer à l'administration, au fil de décisions généralement prises en assemblée et que Cassin préside le plus souvent⁸³, le respect de grandes libertés comme la liberté d'opinion des fonctionnaires⁸⁴, la liberté de presse⁸⁵, la liberté du commerce et de l'industrie⁸⁶, ainsi que du principe d'égalité⁸⁷, et ce d'autant que le droit au recours qui en assure la garantie est lui-même reconnu comme un principe général du droit⁸⁸ et voit son efficacité renforcée par la procédure de sursis à exécution même si des conditions alors extrêmement rigoureuses président à sa mise en œuvre.

Sous la présidence de Cassin, la IV^e République voit prospérer le contentieux de l'annulation. Le juge administratif élargit son contrôle à des actes aussi importants que ceux concernant la justice judiciaire (décisions du Conseil supérieur de la magistrature⁸⁹, décisions relatives à la carrière des magistrats⁹⁰), tandis que le bloc de légalité s'enrichit, outre les principes généraux du droit, aux traités internationaux auxquels la Constitution de 1946 a donné

⁸³ Sa présidence est effective en dépit de ses responsabilités internationales, puisqu'il a présidé les quatre cinquièmes des séances (en ce sens, A. HOLLEAUX, *op. cit.*, p. 140).

⁸⁴ C.E., ass., *Teissier*, 13 mars 1953, *Rec.*, p. 133; C.E., *Barel*, préc.

⁸⁵ C.E., ass., *Soc. Frampar*, 24 juin 1960, *Rec.*, p. 412.

⁸⁶ C.E., ass., *Daudignac*, 22 juin 1951, *Rec.*, p. 363 et C.E., *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, préc.

⁸⁷ C.E., *Société des concerts du conservatoire*, préc.

⁸⁸ C.E., *d'Aillières*, préc.; C.E., *Ministère de l'agriculture c. dame Lamotte*, préc.; C.E., ass., *Rosan Girard*, 31 mai 1957, *Rec.*, p. 335.

⁸⁹ C.E., ass., *Falco et Vidallac*, 17 avril 1953, *Rec.*, p. 175.

⁹⁰ C.E., ass., *Véron-Réville*, 27 mai 1949, *Rec.*, p. 246.

force de loi⁹¹. Le contentieux de la responsabilité se déploie plus encore et Cassin ne manque pas l'occasion de relever la première condamnation de l'État pour arrestation arbitraire⁹². L'irresponsabilité des agents publics est combattue par la mise en place d'actions récursoires entre l'administration et ses agents⁹³. Le contentieux de la responsabilité sans faute s'élargit notamment pour des dommages liés à l'usage par la police d'armes à feu⁹⁴, ou liés à des vaccinations obligatoires⁹⁵, ou encore causés à un collaborateur occasionnel du service public⁹⁶; contentieux qui fait écho à l'appel adressé par Cassin à la solidarité nationale pendant l'entre-deux-guerres pour que soit reconnu aux mutilés et anciens combattants considérés comme des « créanciers de la Nation » un droit à pension qui, loin d'être un droit à « une faveur » ou « une récompense », est « un droit à réparation d'un préjudice »⁹⁷.

Si une fois encore ces évolutions ne peuvent toutes être portées à son actif, force est néanmoins d'observer que Cassin prend souvent la peine de prendre la plume ou de solliciter des études dans les *Études et documents du Conseil d'État* pour donner écho à cette jurisprudence libérale évoquant, par exemple, à propos d'un recours contre une arrestation arbitraire, la réflexion internationale en cours sur l'*habeas corpus*⁹⁸. Nul doute qu'il provoque aussi cette jurisprudence par la dénonciation récurrente dans ces mêmes *Études et documents* des abus administratifs « graves et fréquents » à l'égard des particuliers, voire des pouvoirs locaux, ou encore la « résistance sourde des administrations à l'application de la loi », leur refus d'assurer l'exécution des décisions dotées de l'autorité de chose jugée. Il évoque même « les habitudes vicieuses des Administrations génératrices de responsabilité à la charge de l'État et de troubles sérieux dans la vie des citoyens »⁹⁹. De même, il stigmatise les abus des corps intermédiaires et se félicite de voir encadrer le pouvoir professionnel pour assurer la protection des personnes¹⁰⁰. Parfois même les critiques à l'égard du pouvoir sont plus ciblées, comme dans l'affaire *Barel*, critiques qui n'ont certainement pas laissé

⁹¹ C.E., ass., *Dame Kirkwood*, 30 mai 1952, *Rec.*, p. 291, à propos d'une convention d'extradition.

⁹² C.E., ass., *Alexis et Wolff*, 7 novembre 1947, R. 416, *E.D.C.E.*, 1949, p. 11.

⁹³ C.E., ass., *Laruelle et Delville*, 28 juillet 1951, *Rec.*, p. 464.

⁹⁴ C.E., ass., *Lecomte*, 24 juin 1949, *Rec.*, p. 307.

⁹⁵ C.E., sect. soc., avis n° 275048, 30 septembre 1958, qui poursuit l'assouplissement amorcé au contentieux par l'allègement de la faute (C.E., ass., *Secrétariat d'État à la santé publique c. Dejeus*, 7 mars 1958, *Rec.*, p. 153).

⁹⁶ C.E., ass., *C. de Saint-Priest-la-Plaine*, 22 novembre 1946, *Rec.*, p. 279.

⁹⁷ A. PROST et J. WINTER, *op. cit.*, p. 55.

⁹⁸ C.E., ass., *Alexis et Wolff*, 7 novembre 1947, *Rec.*, p. 416; *E.D.C.E.*, 1949, pp. 10 et 11.

⁹⁹ *E.D.C.E.*, 1949, p. 15; 1950, pp. 9 et 10; 1952, p. 12; 1953, p. 11; 1958, p. 17, etc.

¹⁰⁰ C.E., ass., *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables*, 29 juillet 1950, R. 492, *E.D.C.E.*, 1952, p. 12.

insensible l'assemblée du contentieux qui, quelques mois plus tard, devait décider du renversement de la charge de la preuve au profit du requérant, protégeant ce faisant la liberté d'opinion dans la fonction publique¹⁰¹.

En dehors du contentieux administratif, il défend la soumission de l'administration à la légalité, et plus largement des pouvoirs publics au droit, notamment dans le cadre des transitions constitutionnelles qu'il accompagne. Il entend ainsi, à la Libération, faire prévaloir au sein du Comité juridique qu'il préside les principes de la République et les droits de l'homme pour faire de la nullité des actes de Vichy un principe assorti au besoin d'exception et non l'inverse¹⁰², ou encore, s'agissant de la répression des faits de collaboration pour écarter l'internement administratif et encadrer le crime d'indignité nationale, exprimant en cela sa désapprobation à l'égard d'un droit d'exception¹⁰³. De même, au sein du comité interministériel en charge à l'été 1958 du futur projet de Constitution, il s'attache à préserver la compétence législative en matière de libertés publiques dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences entre loi et règlement comme déjà le Conseil d'État sous sa présidence s'y était employé dans son avis du 6 février 1953¹⁰⁴.

2. Les limites de la légalité administrative

Le renforcement de la légalité sous la IV^e République concourt certes à imposer à l'administration le respect des droits et libertés, mais cette exigence est affectée par un contrôle encore trop souvent restreint, et même parfois quasi inexistant, comme dans le cadre de la guerre d'Algérie. Certes, comme Cassin ne manque pas de s'en faire l'écho dans les *Études et documents du Conseil d'État*, la censure de l'interdiction de publication et de saisies de journaux peut être alors mise au crédit du Conseil d'État, mais les atteintes très graves portées à la liberté individuelle en Algérie ne sont pas sanctionnées, le Conseil d'État laissant alors s'exercer le pouvoir arbitraire des autorités politiques en s'abritant derrière le

¹⁰¹ C.E., ass., 28 mai 1954.

¹⁰² Voy. A. PROST, qui cite les exemples de dénaturalisation, spoliation ou exclusion de la fonction publique («Le Comité juridique et le rétablissement de la légalité républicaine», in *De La France libre aux droits de l'homme*, op. cit. p. 44.

¹⁰³ Cassin défend cependant l'entorse faite au principe de non-rétroactivité (A. PROST, op. cit., p. 51).

¹⁰⁴ La loi du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs allait dans le même sens. Dans la V^e République naissante, Cassin fait preuve de vigilance en matière de répartition des compétences entre loi et règlement. Ainsi le voit-on s'opposer fermement au général de Gaulle en 1964 à propos de la réforme envisagée par voie réglementaire du statut de la R.T.F. alors qu'elle met en jeu des libertés publiques.

respect des lois, en l'occurrence de lois d'exception¹⁰⁵. L'attachement à la tradition libérale qui perdure au Conseil d'État explique par ailleurs une certaine «résistance aux changements économiques et sociaux»¹⁰⁶ dont témoigne la jurisprudence relative au droit de grève auquel le préambule a donné une portée générale. Ainsi, alors que le Conseil d'État donne en 1950 dans son arrêt *Dehaene* pleine valeur au préambule et donc aux droits sociaux, sans distinction avec d'autres droits, il reconnaît au nom du principe de continuité du service public, dont il exige la conciliation avec le droit de grève, compétence au gouvernement en tant que «responsable du bon fonctionnement des services publics» pour en réglementer l'exercice alors que le constituant la donnait à la loi¹⁰⁷.

Plus encore, la soumission de l'administration au droit a à souffrir de la limitation du bloc de légalité. En effet, le principe de légalité qui exigerait le respect par l'administration des traités, de la Constitution, de la loi et des principes généraux du droit, ne peut être effectivement garanti dès lors que le Conseil d'État ne remet pas en cause, sous la IV^e République, sa jurisprudence *Arrighi* de 1936, par laquelle il s'interdit, au motif qu'il ne peut se faire juge de la loi, de contrôler la constitutionnalité des actes administratifs pris en application d'une loi, celle-ci faisant alors écran entre l'acte en cause et la Constitution. Cette jurisprudence a une portée particulièrement grande en matière de droits et libertés, dans la mesure où la définition de leurs conditions d'exercice relève précisément de la loi et que le risque de voir des dispositions législatives contredire la Constitution est réel. En témoigne le rappel plusieurs fois adressé par Cassin aux membres du Conseil d'État de leur devoir de vigilance dans l'exercice de leur fonction consultative afin qu'ils n'épargnent pas les projets de loi du gouvernement incompatibles avec les principes posés par la Constitution (*supra*). Il faudra donc attendre la V^e République pour voir l'État de droit succéder à l'État légal, par l'institution d'un contrôle de constitutionnalité des lois par le Conseil constitutionnel lequel, d'abord limité, s'est élargi par l'in-

¹⁰⁵ A. HEYMANN, *Les libertés publiques et la guerre d'Algérie*, LGDJ, Paris, 1972, p. 107. Voy. également, S. THÉNAULT, «La guerre d'Algérie au Conseil d'État», in *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVII^e siècle à 1962*, Dalloz, Paris, 2007. Des correspondances privées de Cassin rendent compte d'échanges désapprouvant l'action des pouvoirs publics, comme notamment celle de la police dans le drame de Charonne (382-AP/98). Le rappel de l'obligation de secret de ses avis adressé par le gouvernement au Conseil d'État, à la suite de la publication dans la presse d'un avis sur un projet d'ordonnance relative à la répression des infractions commises en relation avec les événements survenus en Algérie fin janvier 1960, laisse par ailleurs présumer de désaccords entre les deux institutions à propos de l'Algérie (lettre du 4 mai 1960 du ministre de la Justice E. Michelet, cité par A. HOLLEAUX, *op. cit.*, p. 218).

¹⁰⁶ Voy. notamment, D. LOSCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, LGDJ, Paris, 1970, p. 313.

¹⁰⁷ C.E., ass., *Dehaene*, 7 juillet 1950, *Rec.*, p. 426.

troduction en 2008 de la question prioritaire de constitutionnalité, procédure à la mise en œuvre de laquelle le Conseil d'État, comme la Cour de cassation, contribue par le filtrage qu'il opère de ces questions.

Par ailleurs, si le juge administratif exige de l'administration qu'elle respecte les engagements internationaux souscrits par la France, les efforts déployés par Cassin sur la scène internationale en faveur d'un droit international et européen des droits de l'homme ne portent pas immédiatement leurs fruits en France, et ce même s'ils sont salués par sa nomination à la Cour européenne des droits de l'homme de 1959 à 1976 comme vice-président, président, puis juge. Il faut en effet attendre d'abord 1974 pour voir la France ratifier la Convention européenne des droits de l'homme, puis l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 pour la voir souscrire au recours individuel devant la Cour européenne et se décider au même moment à ratifier les deux pactes internationaux adoptés en 1966, enfin 1989 pour que ces engagements internationaux prévalent sur des lois postérieures¹⁰⁸.

Bien qu'il n'ait jamais prétendu donner des leçons administratives, Cassin, n'a eu de cesse dans les responsabilités essentielles qu'il a exercées de réfléchir à l'action publique et à la manière de l'encadrer pour éviter l'arbitraire. Tout à la fois empirique, intuitif et visionnaire, il a cerné très tôt l'enjeu que constituent les droits de l'homme pour la paix et contribué alors de façon déterminante à imposer leur protection et promotion en imaginant les garanties tant internes qu'internationales susceptibles d'en assurer l'effectivité. Les démocraties lui doivent de l'avoir compris et de s'être employé, au-delà de la réflexion, à déployer toute l'énergie nécessaire à leur mise en œuvre. Reste que curieusement, alors que sa contribution au droit international des droits de l'homme est très amplement analysée, ses leçons administratives, dont l'actualité perdure pourtant¹⁰⁹ même si l'essor du droit international et du droit constitutionnel des droits de l'homme, qui marque le passage d'un État légal à un État de droit, a conduit à l'évolution de la jurisprudence administrative, sont méconnues. Puissent dès lors ces brèves lignes rendre hommage à la richesse et la fécondité de sa pensée et de son action en la matière.



¹⁰⁸ C.E., ass., *Nicolo*, 20 octobre 1989, *Rec.*, p. 190.

¹⁰⁹ Que l'on songe à la recherche d'efficacité de la justice administrative, à l'élargissement de la fonction de conseil du gouvernement, du Conseil d'État et à l'aménagement, finalement à la marge au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme, de la dualité de ses fonctions, au développement de sa politique de communication dans un souci d'intelligibilité du droit et de formation des citoyens, voire encore à la pérennité sous le nom désormais de Commission nationale consultative des droits de l'homme d'une instance voulue par Cassin pour se faire l'écho de la société civile auprès du gouvernement afin de l'éclairer par ses avis sur toute question relative aux droits et libertés, Commission précisément coorganisatrice de la présente journée dédiée à René Cassin.

Conclusions générales

Inlassable énergie et puissance des convictions – La destinée hors norme de René Cassin

PAR

Laurence BURGORGUE-LARSEN

Professeur de droit public à l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne

Résumé

Cet article tente de mettre en lumière les points saillants des riches interventions de la journée organisée à Strasbourg, le 20 janvier 2017, en hommage à René Cassin. Doté d'une inlassable énergie et d'inébranlables convictions, il put, tout au long des cinquante années de sa carrière, dépasser les affres des deux guerres mondiales et œuvrer pour le droit et les droits de l'homme dans de multiples enceintes, nationales et internationales. Chacune de ses actions était marquée par une inventivité juridique propre tout à la fois aux idéalistes et aux réalistes, aux visionnaires et aux pragmatiques, ce qui en fait une grande figure du XX^e siècle.

Abstract

This article tries to point out the very fruitful interventions presented during the congress, held in Strasbourg, the 20th January 2017, to pay tribute to René Cassin. Having a very impressive energy and strong convictions, he has been able, during the fifty years of his professional career, to bypass the pain of the two World Wars and to work for the rule of law and human rights within very different kinds of domestic and international institutions. Each of its actions was full of an amazing legal creativity, specific to persons who are idealistic and realistic; visionary and practical. All these characteristics explain that René Cassin is a major figure of the 20th century.

Ce qui fait un homme, une vie, une trajectoire, ne peut pas se résumer à un seul élément. Ce serait bien trop simple et réducteur. Dans le même temps,

les principes gouvernant une vie peuvent la structurer, lui donner un *cap*, qui permet de ne pas se perdre, de s'éparpiller ou pis, de se compromettre. René Cassin, l'homme aux multiples épreuves (celles de la guerre, des blessures, de l'exil et de la résistance); René Cassin aux multiples activités (politiques, diplomatiques, juridiques); René Cassin, «homme de la situation» (de toutes les situations) pour reprendre la formule utilisée par le président de la Cour européenne Guido Raimondi¹, avait en réalité, ancrés au fond de lui, plusieurs principes qui ont agi tels un gouvernail, une boussole. Il ne se perdit point, mieux, il se réalisa, se dépassa même et donna un sens hors du commun à sa vie qui se lit comme un «roman d'aventures» comme l'a souligné Christine Lazerges². Ces principes se transformèrent en engagements, en entreprises pragmatiques emplies par la passion d'agir au service du bien commun. Engagement en faveur de l'égalité de dignité de l'être humain; engagement et foi dans la figure de l'État incarné dans la République et, enfin, indéfectible engagement en faveur de la transmission par l'éducation, matrice de la liberté³ dont Jean-Paul Costa⁴, avec une palpable émotion, a retracé l'importance à travers les multiples activités de la désormais actuelle fondation Cassin, vouée inlassablement à l'éducation aux droits de l'homme.

Toute sa pensée et son action furent structurées autour de ces trois éléments – constamment enchevêtrés – avec, qui plus est, une capacité à les promouvoir, si ce n'est à les défendre envers et contre tout, au niveau national et international de façon concomitante, sans aucune césure, sans aucune fracture. Il était, ce faisant, précurseur jusque dans l'approche des interactions entre

¹ G. RAIMONDI, «Allocution d'ouverture – René Cassin, l'homme de la situation», *ce numéro*: «Cassin n'est pas un homme providentiel. Ses rares incursions dans le domaine politique n'auront pas été couronnées de succès, mais il est, en toutes circonstances, l'homme de la situation.»

² C. LAZERGES, «Allocution d'ouverture», *ce numéro*: «On connaît les nombreux visages de René Cassin. Sa vie se lit comme un roman d'aventure: jeune professeur, agrégé des facultés de droit, propulsé dans le feu de la Grande Guerre si meurtrière; puis aux côtés du Général de Gaulle lors de la Seconde Guerre mondiale, qui lui confie un rôle important dans le gouvernement provisoire; architecte avec d'autres des premiers instruments de l'ONU; penseur et rédacteur, avec d'autres aussi, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une déclaration des droits de l'homme qu'il a réussi à faire qualifier d'universelle et non pas seulement de générale... Beaucoup plus tard, il fut président de cette Cour européenne des droits de l'homme. Je crois que cette journée ne nous permettra pas d'épuiser une existence qui embrasse le monde et tente d'en conjurer certains désordres.»

³ J.-M. SAUVÉ, «Intervention de J.-M. Sauvé, Vice-président du Conseil d'État», texte écrit en collaboration avec C. SZAFRAN, «Actualité de René Cassin», colloque organisé par la C.N.D.H., Paris, 28 octobre 2008. Disponible sur le site du Conseil d'État.

⁴ J.-P. COSTA, «Allocution d'ouverture», *ce numéro*: «René Cassin a toujours cru à la place capitale que l'éducation et la formation tiennent dans la défense, la promotion et le développement des droits de l'homme. Ce professeur de droit civil était un pédagogue dans l'âme.»

les institutions nationales et internationales, une synergie qu'il a alimentée et entretenue en permanence et qui explique à de nombreux égards qu'il ne pouvait promouvoir les droits à l'échelle internationale et les écarter à l'échelle interne; il était aussi précurseur dans la vision du droit, une vision décloisonnée, ne faisant pas crédit aux barrières disciplinaires: soutenant en 1914 une thèse sur l'exception d'inexécution, agrégé de droit privé en 1920, il participa à écrire les plus belles réalisations du droit des libertés publiques et des droits de l'homme. Il était également celui qui sut, avec une habileté hors pair, préserver l'intérêt général sans jamais plier sur les fondamentaux de la préservation des libertés publiques, mieux, leur extension et leur préservation, et ce tant à la vice-présidence du Conseil d'État qu'à la présidence de la Cour européenne.

Le déploiement constant de son énergie à de multiples niveaux d'action, internes et internationaux, n'a jamais porté préjudice à la qualité de son action et de son engagement. Bien au contraire. Il y avait là le ferment d'une heureuse «fertilisation» croisée. Toutes les interventions ont mis en avant cette singulière alchimie qui fait de René Cassin un être à part dans l'histoire tourmentée du XX^e siècle: une personnalité profondément ouverte aux autres, attentive aux autres et respectueuse des autres, dans une simplicité et une sincérité toutes singulières, rappelées avec des anecdotes piquantes rapportées par Jean Waline⁵ et Jean-Bernard Marie⁶, sans flagornerie exagérée ni dédain déplacé; un engagement inébranlable en faveur de la paix en dépit de toutes les vicissitudes qui ont pu marquer le déroulement politique des événements tragiques du XX^e siècle: la boucherie de la Première Guerre mondiale, les balbutiements de la coopération internationale avec la création de la SDN, le délitement démocratique avec la montée et l'apogée du nazisme, l'impératif de la résistance, la légitimation de la France libre, la nécessaire reconstruction du pays et de l'Europe (dans un esprit d'ouverture et non de vengeance), et

⁵ J. WALINE, «Témoignage personnel», *ce numéro*: «Toujours en ce qui concerne René Cassin, deux anecdotes. Lorsque mon père rentrait à la maison fort pâle, je lui disais: 'Papa c'est René Cassin qui t'a ramené en voiture' et il me disait: 'oui, c'est terrible!'. De même, mon père souriait en me disant que René Cassin assurait la sonorisation des séances du Conseil constitutionnel en ayant quelques problèmes avec son appareil auditif!»

⁶ J.-B. MARIE, «Témoignage personnel», *ce numéro*: «Pour moi, Cassin était un homme d'une grande simplicité, une personne abordable avec qui on peut parler sans ambages et sans crainte, quelqu'un qui vous écoute, qui vous demande avant toute autre chose 'comment va votre santé, et comment va votre famille?'. Pas une formule de simple politesse, mais une vraie attention à l'autre. C'est Cassin, dans le bus qui nous conduisait de la Faculté de droit au Conseil de l'Europe, qui se lève pour me donner sa place assise, car j'avais soi-disant l'air fatigué... alors que lui était de plus de cinquante ans mon aîné! Mais c'était un quasi-réflexe chez lui. Et si je me souviens bien, j'ai dû obéir et prendre sa place, je n'avais pas le choix! Je pourrais multiplier les exemples de délicatesse et de prévenance à l'égard des autres.»

l'incontournable mise en ordre du monde et des relations interétatiques avec la construction de ce qui allait devenir les Nations Unies.

Une énergie incommensurable lui permit d'aborder chacun de ces chapitres de l'histoire du XX^e siècle de façon exemplaire; chacune de ses actions était marquée par une inventivité juridique propre tout à la fois aux idéalistes⁷ et aux réalistes, aux visionnaires et aux pragmatiques. Il sut avec un talent naturel «faire le pont entre les principes et la réalité» pour reprendre l'heureuse formule de Nicole Questiaux⁸. Or, il y a ici une empreinte toute particulière, celle des êtres qui – sans jamais renier les fondamentaux – sans jamais renier ce qui constitue la raison d'être de leur existence et de leur activité, arrivent à trouver le *juste chemin*, la voie idoine pour faire avancer les réflexions, pour faire avancer la politique et le droit. Savoir créer et inventer, sans jamais dénaturer au point de détruire; savoir concéder, sans jamais capituler. Il s'agit assurément d'un art complexe. Cet art, René Cassin le maîtrisait alors qu'il avait démarré sa vie de jeune professeur agrégé de droit privé dans des conditions tragiques par l'irruption de la Première Guerre mondiale et les blessures qu'elle lui infligea.

Sa capacité de résilience fut pourtant hors norme, car elle fut littéralement créatrice (I), tout en ne sacrifiant jamais à l'obtention d'un équilibre précaire, celui de la conciliation des contraires, l'intérêt général de l'État, d'un côté, et les droits et libertés des individus, de l'autre. Cette conciliation fut proprement émancipatrice (II). Elle participa en effet à émanciper la République française, et les États d'une manière générale, du dogme de la toute-puissance, creuset de tous les excès, pour ne pas dire de toutes les funestes dérives.

I. La résilience créatrice

La vie personnelle et les épreuves traversées par René Cassin auraient pu être le terreau d'un effacement, pour ne pas dire d'un effondrement, d'un anéantissement. Ce fut tout le contraire: «homme joyeux, bienveillant et ouvert aux

⁷ E. Decaux le résume parfaitement: «La force du message de René Cassin, c'est de ne jamais séparer l'idéal juridique de la réalité diplomatique, mais aussi de ne jamais sacrifier les promesses d'un 'grand dessein' aux compromis du court terme» (E. DECAUX, «L'actualité de l'œuvre de René Cassin: les leçons internationales», *ce numéro*).

⁸ N. QUESTIAUX, «Témoignage personnel», *ce numéro*: «À travers des années marquées par tant de changements, je n'ai jamais rencontré quelqu'un qui à ce point savait faire le pont entre les principes et la réalité. Je n'ai jamais rencontré quelqu'un pour lequel l'avenir a à ce point confirmé des positions apparemment isolées, mais prémonitoires.»

autres», selon les propos d'Alain Berthoz⁹, il inscrit constamment ses pas dans une résilience créatrice, tant après la Grande Guerre de 1914 (puisqu'il œuvra sans compter en faveur des anciens combattants au point de créer un système précurseur de solidarité) (A), qu'après l'épreuve de l'exil et de la résistance (puisqu'il s'évertua à reconstruire la République au sein de l'Hexagone et à promouvoir l'universalisme à l'échelle internationale) (B).

A. *La création d'un système précurseur de solidarité*

Sa passion pour l'être humain et son inhérente dignité – qui doit être préservée et sauvegardée – ne trouve-t-elle pas sa source dans la tragédie de la Première Guerre? Difficile à affirmer de façon catégorique. Ce qui est sûr, c'est qu'il s'y distingua par ses qualités de courage, mais également de résilience, face aux atrocités et aux blessures qui l'atteignirent dans sa chair. Claude Henry n'a-t-il pas dressé le portrait d'un jeune soldat qui, mobilisé en août 1914, devenait en septembre caporal «pour acte de bravoure et courage»¹⁰ et qui, après avoir été atteint le 12 octobre 1914 par une rafale de mitrailleuse fut sauvé de justesse par deux opérations successives. Il se retrouva certes décoré, mais surtout réformé pour invalidité à 65% en 1916, au point d'être astreint à porter un corset toute sa vie... Comment ne pas avoir été, à jamais, profondément marqué par de telles épreuves où la solidarité humaine prend tout son sens et n'est plus juste une vaine formule? La solidarité, elle est existentielle dans les tranchées, elle fait sens, car elle est source de vie. Sans elle, c'est la mort assurée. La solidarité, elle est également existentielle après la guerre, pour venir en aide aux mutilés, aux veuves et aux orphelins. Outre le drame personnel de l'invalidité, cette importance accordée à la solidarité – dans la veine du grand courant du «solidarisme» incarné par Léon Bourgeois – n'était pas sans lien

⁹ A. BERTHOZ (un des petits-neveux de René Cassin, qui n'eut pas d'enfants), «Témoignage personnel», *ce numéro*: «Je n'ai connu, René Cassin, mon grand-oncle, qu'après la guerre, puisque, enfant caché, j'ai vécu non loin des régions de la Drôme où mon père François Berthoz, accompagné de ma mère Hélène, servait dans les réseaux de la Résistance. Je l'ai connu, donc, après la guerre, et j'ai surtout le souvenir d'un homme bienveillant, joyeux, et merveilleusement attentif à tous ceux qui l'entouraient.»

¹⁰ C. HENRY, «René Cassin, combattant des deux guerres», *ce numéro*: «Dès les premiers jours de septembre, alors que son régiment est engagé en Argonne et sur les hauts de Meuse, il est nommé caporal pour acte de bravoure et de courage. De ces premiers combats, il garde le souvenir d'une solidarité entre combattants; les hommes avec qui il vit et sur lesquels il a un ascendant, le marquent profondément.»

avec le fait qu'il avait également été frappé par des deuils familiaux, «notamment la mort au front d'un beau-frère laissant quatre orphelins»¹¹.

On connaît son engagement inlassable à partir de ce moment pour créer et pérenniser, après la guerre, un réseau des anciens combattants et mutilés de guerre à travers «l'Union fédérale» et «l'Union nationale des anciens combattants»¹² et afin que soit consacré un droit à pension pour les survivants de la Grande Guerre, appréhendé avant tout comme une réparation consécutive à un dommage et non comme une ressource de type caritatif. Dans cette veine, le président Guido Raimondi s'est plu à rappeler la manière avec laquelle il œuvra, à la même époque, en faveur de la réconciliation grâce à une idée «proprement révolutionnaire» pour l'époque, celle consistant à faire se rencontrer les anciens combattants français et allemands.

La résilience fut exceptionnelle également quand il fallut dépasser la douleur indicible de l'antisémitisme. Comment ne pas avoir été profondément marqué, comment ne pas avoir été bouleversé par le sort réservé aux juifs pendant la Seconde Guerre mondiale? Comment ne pas être révolté et blessé de voir à quel point la dignité de l'être humain peut être à ce point niée du seul et unique fait de l'appartenance à une minorité religieuse, lui qui fut condamné à mort le 13 décembre 1942 par le Tribunal militaire de la XIII^e région de Clermont-Ferrand en tant que juriste juif réfugié à Londres; lui qui perdit sa sœur et son beau-frère dans les camps de concentration?

¹¹ E. DECAUX, «René Cassin, entre mémoire et histoire», *Droits fondamentaux*, janvier 2010-décembre 2010, n° 8, § 12.

¹² Il occupera longtemps des fonctions de secrétaire général de l'«Union fédérale des combattants mutilés et veuves de guerre» créée dès 1917-1918 et réunissant un million de membres, ainsi que celle de vice-président de l'Office national des mutilés et anciens combattants. E. Decaux rappelle également qu'il «va mettre ses compétences juridiques et toute son énergie au service des mutilés de guerre, des veuves et des orphelins. Il est à l'origine de la création de l'Office national des pupilles (ONP) et de l'Office national des mutilés (ONM) avec une gestion paritaire. Il présidera en 1921-1922 et en 1923-1924, l'Union fédérale des associations françaises des mutilés et anciens combattants (UF) à la suite d'Henri Pichot» (E. DECAUX, «René Cassin entre mémoire et histoire», *op. cit.*, § 12). Voy. également dans ce numéro l'analyse de C. TEITGEN-COLLY, «L'actualité de René Cassin: les leçons administratives»: «La Grande Guerre qui le marque à vie dans sa chair et dans son esprit lui fournit une première occasion d'engagement. Les souvenirs de cauchemar qui hantent les anciens combattants, mais aussi les difficultés économiques de ces mutilés privés de travail et de ressources le plongent au plus près des préoccupations des plus pauvres et des plus humbles. Là commence 'son combat pour la justice', et ce dès 1916 au sein de l'une des premières associations de mutilés d'Aix-en-Provence, puis dans l'exercice de larges responsabilités au sein du très important mouvement des anciens combattants et des offices publics créés pour œuvrer en leur faveur».

Profondément républicain, il était aussi intimement juif et sut, là encore avec un art subtil, s'engager sur tous les fronts sans en renier aucun, faisant la synthèse heureuse des différentes racines propres à l'histoire de sa famille comme l'a expliqué avec une fine et subtile connaissance Charles Leben¹³. L'identité d'un être, on le sait, est protéiforme. René Cassin n'était certainement pas réductible à sa judaïté (républicain laïc il fut), mais sa judaïté était sans nul doute profondément constitutive de son être, lui qui grandit dans une France encore marquée par l'affaire Dreyfus¹⁴. Il resta jusqu'à sa mort président de l'Alliance israélite universelle, à la tête de laquelle le Général de Gaulle l'avait placé (1943-1976), faisant écho à son passé de résistant de la première heure. Il ne ménagea pas son énergie pour faire vivre l'Alliance israélite universelle : promouvoir son rôle éducatif (avec la création de nombreuses écoles à travers le monde) ; organiser sa résurrection après-guerre (car elle était tombée en désuétude) et surtout modifier ses principes initiaux devant la barbarie nazie au point de se faire le défenseur tenace d'une terre en Palestine pour les juifs persécutés comme en atteste un texte signé en 1947 à titre personnel.

Les épreuves physiques endurées pendant la Première Guerre mondiale auraient pu atteindre sa vaillance et sa détermination devant la terrible répétition de la haine et des hostilités meurtrières. Il n'en fut rien, bien au contraire¹⁵. Si rejoindre très tôt la France libre fut un acte de résistance remarquable, il s'est agi dans le même temps d'une extraordinaire entreprise constitutionnelle créatrice. Aux côtés du Général de Gaulle, il fut celui qui imagina la refondation juridique de la République. Même si Patrick Wachsmann relève avec un grand souci d'objectivité, le caractère très fragmentaire et incertain des traces de l'œuvre propre de Cassin comme constitutionnaliste à l'époque de l'exil à

¹³ C. LEBEN, « La place du judaïsme dans la formation du républicain laïc et l'action de René Cassin à l'Alliance israélite universelle », *ce numéro* : « Parler de la place éventuelle du judaïsme dans la formation du républicain laïc qu'était René Cassin nous amène à dire quelques mots sur les origines juives de René Cassin. Il faut évoquer tout d'abord les populations juives de France auxquelles sont rattachées les familles de René Cassin tant du côté paternel que du côté maternel. René Cassin est en effet une sorte de condensé du judaïsme français, la résultante de populations juives anciennes présentes sur le territoire français parfois depuis plusieurs siècles. »

¹⁴ Né à Bayonne, il passe son enfance à Nice (dans une France marquée par l'affaire Dreyfus) dans une famille heureuse, partagé entre un père entrepreneur viticole dynamique et une mère attachée à la tradition juive (E. DECAUX, « René Cassin, entre mémoire et histoire », *Droits fondamentaux*, 2010, § 11).

¹⁵ Jean-Paul Costa le souligne très clairement : « Longévité exceptionnelle, reflet de la reconnaissance de ses talents innombrables, mais en vérité vitalité exceptionnelle. Si les graves blessures de guerre qui l'ont mutilé dès 1914 ont par miracle épargné sa vie, on dirait qu'elles l'ont au contraire consolidé, preuve plutôt d'une force et d'une énergie que tous les témoins ont attestées » (J.-P. COSTA, « Allocution d'ouverture », *ce numéro*).

Londres, il n'en reste pas moins qu'il joua un rôle éminent aux côtés d'autres personnes (à l'instar de Pierre Tissier)¹⁶. Ce qui est sûr également est qu'il manifesta, à l'endroit du Général de Gaulle, une autorité de bon aloi – dévouant une indéniable force de caractère – en ne cessant de lui rappeler « la nécessité de respecter les formes du droit en vue de son retour au pouvoir ».

B. La reconstruction de la République et la promotion de l'universalité

La résilience créatrice de René Cassin après le choc de la Deuxième Guerre mondiale ne peut se comprendre si on ne rappelle pas la concomitance des actions qu'il déploya, tant à l'échelle interne qu'à l'échelle internationale. Vice-président du Conseil d'État entre 1944 et 1960 (soit près de 16 ans!), il faisait également partie, dans le même temps, de la délégation française aux Nations Unies (1946-1948) et de la Commission des droits de l'homme, ce qui, on le sait, lui permit de participer en 1948 à l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH). Cet enchevêtrement des fonctions, pour ne pas parler de dédoublement fonctionnel, outre le fait de lui avoir permis de donner leur chance à des jeunes gens motivés et compétents au sein du Conseil d'État (comme Nicole Questiaux le rappela), lui donna également la possibilité de mener de front, sur la base des mêmes principes fondateurs (la promotion de la dignité et de la liberté des hommes à travers le droit), la reconstruction de la République d'un côté (1) et la promotion de l'Universalité de l'autre (2).

1. La restauration de la République

Restaurer la République passa par la diffusion des fondamentaux de l'État de droit, c'est-à-dire d'un État soumis au droit. Cette capacité créative fut proprement stratégique, pour ne pas dire vitale, au regard des circonstances politiques de l'époque, hors du commun. Les vecteurs de la restauration répu-

¹⁶ P. WACHSMANN, « René Cassin constitutionnaliste », *ce numéro* : « S'agissant, tout d'abord, de la période précédant sa nomination comme vice-président du Conseil d'État, c'est-à-dire en particulier la période où Cassin se trouve à Londres auprès du Général de Gaulle, on ne peut que noter que les documents essentiels portent, par définition, la seule signature du chef, dont le style, au demeurant, est aisément perceptible derrière des formules d'autant plus sublimes qu'elles s'enlèvent sur un fond d'essentielle fragilité, à l'époque, de l'entreprise de la France libre. Quelle a été la part exacte de Cassin dans la préparation, l'écriture, la mise au point de ces textes ? Il est difficile de le déterminer, puisque le destin de ces contributions est de se fondre dans la version définitive endossée par le seul de Gaulle : œuvre collective dont il est, sauf exception, arbitraire d'attribuer la paternité à l'un ou à l'autre. »

blicaine prirent des canaux différents, à travers le droit administratif, d'un côté, mais également au moyen des ressorts du droit constitutionnel, de l'autre.

Présider aux destinées du Conseil d'État après-guerre était une tâche immense et périlleuse : il s'est agi – ni plus ni moins – de le réhabiliter après l'effroyable compromission qui fut la sienne sous le gouvernement de Vichy¹⁷. Or, plutôt que de sombrer dans une politique de purge qui aurait été traumatisante, non seulement René Cassin manifesta une impressionnante «modération et tolérance» à l'endroit des conseillers qui avaient servi l'État français sous l'Occupation¹⁸, mais surtout, il œuvra afin d'affirmer et de propulser les valeurs de la République, tant dans le fonctionnement quotidien de l'institution, mais également dans la production de sa jurisprudence. Là encore, sur ces deux fronts, créatif, il ne cessa de l'être.

Si «diffuser les valeurs républicaines», pour reprendre l'heureuse formule de Catherine Teitgen-Colly, est un principe dont on peut se dire qu'il est aisé à établir, en revanche, le mettre concrètement en œuvre est autre chose. Ce qui nous semble aujourd'hui étonnamment évident, ne l'était certes pas quand il fallait tout repenser et concevoir sur les friches de l'Occupation. Il engagea ainsi un travail de longue haleine qui a donné naissance à deux instruments de référence pour les étudiants, les enseignants et, plus largement, pour tous ceux qui sont intéressés par les problématiques fondamentales de l'État. Les *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, d'un côté, qui ont été rédigés, selon son vœu et celui du Professeur Marcel Waline par un «chœur à deux voix», c'est-à-dire un membre du Conseil d'État et un universitaire qu'il recruta en personne (M. Long et P. Weil), et auxquels il adjoignit ultérieurement Guy Braibant¹⁹, mais également la revue *Études et documents du Conseil d'État*, autrement dit la «fenêtre» du Conseil ouverte sur l'extérieur et qui préfigura le rapport public annuel²⁰. C'était terriblement bien pensé et vu, puisqu'il s'agissait d'une certaine manière de «contourner» les contraintes du secret du délibéré et de porter haut et loin la voix du Conseil d'État à travers une revue «officielle» participant à diffuser les valeurs de la République.

¹⁷ C. Teitgen-Colly présente les deux possibles «calculs» du Général de Gaulle quand il nomma René Cassin à la vice-présidence du Conseil d'État : l'écarter de l'action gouvernementale (car trop indépendant et sourcilieux de la justice) ou lui attribuer la responsabilité «de sauver, de relever, mais aussi de redresser 'l'institution ébranlée' qu'est le Conseil d'État qui 's'est sali les mains' sous Vichy» («L'actualité de l'œuvre de René Cassin : les leçons administratives», *ce numéro*).

¹⁸ J.-M. SAUVÉ, «Intervention de J.-M. Sauvé, Vice-président du Conseil d'État», *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 4. Voy. également dans ce numéro les analyses de C. Teitgen-Colly et M. Waline sur ce point.

²⁰ J.-M. SAUVÉ, *ibid.*

Sur le front de la production jurisprudentielle du Conseil d'État, là encore ne fallait-il pas être imaginatif, créatif et *in fine* profondément progressiste pour créer les principes généraux du droit? N'est-ce pas peu après son accession à la vice-présidence qu'ils furent théorisés, ces fameux principes non écrits qui reflètent la «conscience sociale et dont le respect s'impose à l'administration²¹?» Catherine Teitgen-Colly rappelle qu'ils existaient déjà «mais leur invocation par le juge administratif pour fonder ses décisions d'annulation d'actes administratifs qui leur seraient contraires est nouvelle²²». Il n'a eu de cesse, surtout, de promouvoir le respect du droit et de la légalité, au service *in fine* des libertés de l'individu. Le vice-président actuel du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, a pu écrire qu'il avait voulu donner au rôle du juge administratif un «contenu éthique». Dans une préface écrite à un article du président Letourneur, expliquant la montée en puissance des principes généraux du droit, René Cassin le confirmait grandement: «L'émergence des principes généraux du droit résulte directement des épreuves que la France a connues de 1940 à 1944 et de la négation des principes républicains pendant cette période; leur formalisation vise donc à assurer la sauvegarde des droits et libertés des citoyens²³...

Le vecteur du droit constitutionnel fut également un élément qui permit à René Cassin de poursuivre son œuvre créatrice et régénératrice à l'endroit d'une République meurtrie par les compromissions. Patrick Wachsmann a bien montré comment, grâce aux vertus de la fonction consultative de la Commission constitutionnelle du Conseil d'État, René Cassin s'évertua à veiller à ce que les différentes moutures et ébauches de la Constitution de 1958, respectent des équilibres majeurs, tous stratégiques où l'autorité du Parlement doit être recouvrée et ses prérogatives sauvegardées, mais sans que cela se fasse au détriment de l'efficacité²⁴. *D'une manière générale*, ce qui frappe est son désir d'inscrire la Constitution de 1958 «dans la tradition républicaine française»; comme l'attestent de fréquentes comparaisons avec les formules de 1875 et 1946 et à la IV^e République... en passant allégrement sur le régime de Vichy, bien entendu, régime «nul et non avvenu».

²¹ *Ibid.*, p. 6.

²² C. TEITGEN-COLLY, «Les leçons administratives de René Cassin», *ce numéro*.

²³ L'analyse de C. Teitgen-Colly confirme amplement le fait que c'est la période sombre de Vichy où tous les droits et libertés furent bafoués qui encouragea le Conseil d'État, sous la houlette de René Cassin, à révéler les PGD afin qu'ils se transforment en «rempart» contre l'arbitraire.

²⁴ P. WACHSMANN, «René Cassin constitutionnaliste», *ce numéro* (plus particulièrement le point II intitulé «L'élaboration de la Constitution de 1958»).

2. La promotion de l'universalité

Comment avoir réussi à promouvoir l'universalité, au point d'en devenir le chantre – en étant irrémédiablement associé à la Déclaration universelle des droits de l'homme – sans arborer un seul instant les habits du philosophe? Valentine Zuber a pu affirmer que « parler de la philosophie de René Cassin en matière de droits de l'homme » est « une véritable gageure », puisqu'il n'était résolument point philosophe, ni historien²⁵. Et pourtant, sa pensée de l'universalité est bien réelle. Il la puisa dans une culture juridique républicaine ouverte dans le même temps aux autres cultures démocratiques. Charles Leben a toutefois donné les clés pour une autre piste... L'Alliance israélite universelle, et au-delà, la culture juive de la connaissance et de l'apport de la culture juive, serait-elle à la base de la philosophie universaliste des droits de l'homme de René *Samuel* Cassin? La question est posée et ouvre, sans nul doute, de nouvelles perspectives analytiques sur son legs universaliste avec la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Si après les épreuves des deux guerres mondiales, la résilience de René Cassin fut assurément créatrice, elle lui permit également de promouvoir à différents niveaux et au sein de moult enceintes, une conciliation des contraires qui fut émancipatrice.

II. La conciliation émancipatrice

Concilier l'intérêt général avec les droits et libertés ; concilier la souveraineté avec les droits garantis par des instruments internationaux : l'équation est en réalité la même, sauf qu'elle se déploie à des niveaux politiques différents, le niveau national, d'un côté, le niveau supranational, de l'autre. Il y a ici une profonde continuité : René Cassin ne cessa de déployer son énergie à ces deux niveaux (en ce sens, il était étonnamment moderne) en ne sacrifiant jamais inté-

²⁵ V. ZUBER, « La dimension philosophique de l'œuvre de René Cassin à la critique des droits de l'homme », *ce numéro* : « Parler de la philosophie de René Cassin en matière de droits de l'homme paraît à première vue, une véritable gageure. Il n'a, en effet, jamais produit de traités théoriques sur l'idéologie des droits de l'homme, même s'il en a ardemment défendu les principaux principes sous-jacents dans ses nombreux écrits justificatifs. Il n'empêche, René Cassin n'est résolument pas un philosophe. Il n'est pas non plus historien, même s'il puise son modèle juridico-politique dans l'histoire. Il s'appuie ainsi clairement sur des précédents historiques (les déclarations des droits du XVIII^e siècle, qu'elles soient américaines, ou françaises (et en particulier celle – oubliée, car jamais appliquée – de 1793), mais il s'agit pour lui de les compléter, et même de les dépasser. Il fut donc surtout un grand juriste à la fois utopiste et pragmatique, pétri de culture républicaine française, mais toujours ouvert aux autres cultures démocratiques. »

gralement, l'une de ces deux branches de la dialectique. Et pour cause, elles sont intimement nécessaires, car, au bout du compte, l'État doit devenir le garant ultime des droits et libertés.

Il réussit cette gageure conciliatrice à des fonctions stratégiques. Qui pourrait aujourd'hui s'enorgueillir, en plus d'avoir été un des juristes visionnaires de la France libre, d'avoir occupé la fonction de vice-président du Conseil d'État pendant seize ans (1944-1960), de membre du Conseil constitutionnel pendant onze ans (juillet 1960-mars 1971), puis celle de vice-président, président et juge à la Cour européenne des droits de l'homme pendant près de 17 ans (1959-1976)? Autrement dit, qui pourrait s'enorgueillir d'avoir participé aux destinées de la plus ancienne de nos juridictions suprêmes, du gardien de la Constitution de 1958 et *last but not least* du gardien de la Convention européenne? Et au-delà de ces juridictions, d'avoir tout simplement présidé aux destinées de la reconstruction de la République et du lancement de la garantie européenne des droits? Ces «longévités exceptionnelles» sont en tous points hors normes comme le releva le Président Jean-Paul Costa.

René Cassin fut donc un juge, après avoir été un politique et un diplomate. Que penserait-il aujourd'hui des attaques, que dis-je, des frondes à l'endroit des juges que l'on accuse de tous les maux, le premier d'entre eux étant leur illégitimité démocratique, alors qu'il faudrait bien au contraire craindre leur impuissance? Car enfin, les juges ne sont-ils pas ceux qui, justement, procèdent au quotidien au juste équilibre entre les deux impératifs de la liberté et de la dignité des hommes et de la préservation de l'intérêt général? Ainsi, essentiellement comme juge, il participa à défendre et promouvoir sans cesse les droits et libertés, tout en sachant pertinemment que l'État ne pouvait pas disparaître, notamment parce qu'il devait se transformer, mieux, se transfigurer pour devenir le garant de ces mêmes droits et libertés. C'est donc une approche renouvelée de la souveraineté qu'il promet : s'il faut la faire plier afin qu'elle ne soit pas «absolue» (car elle serait alors bien trop dangereuse), cela ne peut se réaliser qu'en l'acceptant, en la considérant et en prenant en considération certains impératifs qui lui sont inhérents.

A. *La défense des droits et libertés*

Défendre les droits et libertés des individus sur la base de leur égale dignité fut un des grands combats de la vie de René Cassin. Cela passa, au sein du Conseil d'État, par la découverte de nouvelles sources du droit (les PGD, les sources constitutionnelles) comme par la valorisation de nouveaux droits (ainsi du droit au recours effectif contre les actes de l'administration), comme l'a expliqué avec conviction le Professeur Teitgen-Colly. À l'échelle internationale et européenne, cela se manifesta par la promotion d'une vision universelle des

droits qu'il a su, avec un pragmatisme de bon aloi, concilier avec une garantie régionale européenne.

La Déclaration universelle et René Cassin sont liés à jamais, au point que cette liaison est très souvent réductrice. Non seulement parce que c'est passer trop vite sur le mode d'élaboration de la Déclaration (qui mobilisa une kyrielle de grands juristes issus de continents différents et représentants des cultures juridiques variées, qui ont également beaucoup apporté au contenu de la Déclaration – je pense par exemple à l'apport de l'Amérique latine en la matière – mais, au-delà, au regard de toutes les autres facettes de son œuvre créatrice, au Conseil d'État, au Conseil constitutionnel, mais également à la Cour européenne. Au sein cette dernière, Sébastien Touzé nous rappela que le premier arrêt rendu sous sa présidence, l'arrêt *Lawless*, était une réfutation très claire de la souveraineté absolue de l'État, qu'il avait déjà eu l'occasion avant-guerre, en 1930, d'expliciter dans son cours de droit privé à l'Académie de La Haye²⁶. Emmanuel Decaux le martela également quand il rappelait la vision de René Cassin consistant à dépasser la vision statocentrée du droit international public: il défendit constamment cette approche dans les enceintes onusiennes où il mena un combat fort contre l'impunité²⁷.

²⁶ S. TOUZÉ, «L'actualité de l'œuvre de René Cassin: les leçons européennes», *ce numéro*: «Dans cet arrêt subtil et lourd de sens, pour lequel René Cassin présidait la chambre constituée il est manifeste que se retrouve exprimée en des termes, dont l'origine est indissociable de la pensée de René Cassin, une ligne force qui peut se résumer ainsi: 'Le droit souverain de maintenir l'ordre public en temps d'urgence est respecté, mais c'est la Cour, et non l'État en question, qui décide de la réalité d'une telle urgence'. Réfutation très claire de la théorie de la souveraineté absolue de l'État, cette solution développée par la Cour rejoint en tout point ce que René Cassin avait exprimé de manière très claire dans son premier cours à l'Académie de droit international de La Haye en 1930 sur la nouvelle conception du domicile dans le règlement des conflits de lois.»

²⁷ E. DECAUX, «L'actualité de l'œuvre de René Cassin: les leçons internationales», *ce numéro*: «Aux yeux de Cassin, la protection des droits de l'homme est en effet inséparable de la lutte contre l'impunité. On oublie trop le parallélisme des travaux aboutissant à la Convention contre le génocide et à la Déclaration universelle. Cassin fait lui-même le lien entre la répression pénale avec le Statut de Nuremberg et ce qu'il appelle 'la réaction humanitaire du monde entier', à travers la consécration des droits de l'homme de la Charte de 1945. Il avait joué un rôle actif dans les premiers travaux interalliés visant à juger les grands criminels de guerre. Au sein de la Commission des droits de l'homme, il veille à la diffusion de la jurisprudence des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, mais aussi des autres juridictions nationales. Il ne cesse d'encourager les travaux de la Commission du droit international à la suite de l'adoption de la Convention contre le génocide du 9 décembre 1948, soulignant avec force qu'«Il y a un lien intime entre la responsabilité de l'individu directement affirmée par la Charte et le tribunal de Nuremberg à l'encontre des plus grands criminels de guerre et les droits de l'homme dont la société internationale doit assumer la protection». À l'occasion du procès Eichmann, il se prononce de nouveau publiquement pour 'la création d'une Cour criminelle internationale'.»

B. *L'appréhension renouvelée de la souveraineté*

Faire plier la souveraineté, sans aller jusqu'à l'ignorer ou la mépriser. Telle pourrait être résumée l'approche subtile de René Cassin à l'endroit de l'État (autrement dit de l'intérêt général qu'il faut savoir préserver en interne et de la souveraineté qu'il convient de respecter dans le champ international tout en l'atténuant afin qu'elle ne soit pas absolue).

Faire plier l'État, il sut le faire au sein du Conseil d'État quand il s'est agi de valoriser les deux fonctions qui sont les siennes, consultative et contentieuse. Il s'agissait, par là même, de créer un « frein » à l'endroit du pouvoir exécutif. Ce même pouvoir exécutif dut également s'accoutumer à l'obligation qu'il lui imposa de rendre des comptes – par le biais de rapports périodiques – à la toute jeune Commission des droits de l'homme créée au sein de l'ONU... Le témoignage de Nicole Questiaux est à cet égard saisissant quand elle rapporte l'inlassable et inébranlable pugnacité qui fut la sienne quand il s'est agi de rédiger (sur ordre de René Cassin), ce qui allait devenir par la suite une évidence; il sut bousculer une Haute administration peu accoutumée à ce genre d'exercice²⁸. Emmanuel Decaux rappela d'ailleurs, à cet égard, ce que René Cassin considéra alors comme des échecs, particulièrement frustrants: l'inexistence d'experts indépendants et l'absence de mécanisme de plaintes individuelles devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU; il n'empêche, il y mena avec conviction (directement ou à travers l'action de ses collaborateurs) des combats importants.

Faire plier l'État, il sut également le faire quand il se lança dans une bataille politique de premier plan afin que la France mette en accord son discours avec ses actes et finisse par ratifier la Convention européenne. Sébastien Touzé rappela avec force détails l'offensive tout comme les moyens de celle-ci (la mobilisation à l'échelle interne et internationale de multiples relais institutionnels et d'amitiés personnelles), afin que l'État français cesse d'en faire un « juge orphelin de la ratification ». Il n'hésita pas « à céder ainsi une partie de l'objectivité et de l'indépendance à des fins de renforcement de l'effectivité de la

²⁸ Il croit très important que les États fassent périodiquement rapport sur les droits de l'homme aux Nations Unies; pendant des années, parce que le président veut démontrer que c'est possible, j'élaborerai toute seule un rapport auquel les administrations n'avaient guère envie de contribuer. On sait qu'il en est tout autrement aujourd'hui, de même que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (C.N.C.D.H.) qu'il avait obtenu de réunir au Quai d'Orsay a pris sa place dans nos institutions.

Convention»²⁹. Il y avait des combats qui, assurément, s'imposaient aux lieux et places d'une neutralité coupable.

Dans le même temps, il savait également que dans le champ du droit interne, l'intérêt général était une valeur cardinale qu'il fallait savoir préserver, tandis que dans le domaine du droit international, point d'accord sans les souveraines volontés ; point de protection sans leur accord. Sa part de réalisme était aussi puissante que ses visions idéalistes. Cela impliquait donc de savoir faire les concessions nécessaires afin que les États ne soient pas désavoués frontalement dans leur toute-puissance. Sébastien Touzé a rappelé cette partie (sans doute trop oubliée) de la pensée de René Cassin qui avait compris que les États ne pouvaient être ignorés et qu'il fallait sans cesse obtenir leur adhésion afin qu'ils participent à la garantie des droits. Sans les États, point d'outils contraignants au niveau international, mais également au niveau régional, pour les garantir. *La paix par le droit, la dignité par le droit... et un État garant de ces éléments.*

* *

*

Comment terminer cette succincte synthèse sans réfléchir à la résonance actuelle des multiples engagements de cet « utopiste pragmatique » ? Certaines des communications de ce numéro (de celle de Christine Lazerges à celle de Valentine Zuber, en passant par celles d'Emmanuel Decaux et Sébastien Touzé) ont situé dans le contexte contemporain les leçons tirées des actions de René Cassin. Il a été rappelé qu'il avait (évidemment) tout au long de cette vie hors du commun, subi des échecs : des échecs ou des déceptions personnels qui l'ont affecté dans son amour-propre (ainsi, parmi d'autres, de ne pas avoir été nommé président du Conseil constitutionnel par le Général de Gaulle), mais, au-delà de sa personne, des échecs relatifs à des entreprises collectives de la coopération internationale : le fiasco de la Société des Nations en étant un des principaux pendant l'entre-deux-guerres ; la « douleur sourde » d'avoir assisté à cet intolérable attentisme de la France afin de ratifier la Convention européenne...

En d'autres termes, il a dû toute sa vie batailler contre des « vents contraires », car le primat de l'égalité et de la liberté des individus comme celui de leur protection internationale n'est jamais allé de soi. Aujourd'hui, plus que jamais, nous le percevons. Que nous enseignent ses actions, ses engagements et ses écrits pour aborder, mieux, affronter les temps troubles auxquels nous assistons ? Comment lutter contre l'« érosion de la mémoire » (selon la formule de

²⁹ S. Touzé, « L'actualité de l'œuvre de René Cassin : les leçons européennes », *ce numéro*.

Guido Raimondi), de *sa* mémoire? Comment être «exigeants et vigilants» en mettant en pratique ce nouvel «impératif moral»³⁰?

D'abord (bien évidemment) de ne pas baisser les bras en dépit des difficultés et de l'extraordinaire remise en cause actuelle de l'universalité; être empreints, pour ne pas dire habités, de cette résilience créatrice qui a été la sienne; cette inexorable énergie mise au service du bien commun. Actionner les ressorts de cette énergie créatrice est à notre portée et ce fut un de ses derniers grands legs (la seule existence de l'Institut international des droits de l'homme, désormais fondation Cassin, en témoigne): il s'agit inlassablement de *transmettre* (par nos enseignements, nos interventions, nos écrits), il s'agit de «lutter contre l'ignorance»; il s'agit de transmettre pour persuader (persuader les adversaires des droits de l'homme qu'ils se trompent en dénonçant les soi-disant effets pervers de ce qu'ils nomment le «droit de l'hommisme»). Être en somme des «éducateurs obstinés», pour reprendre la formule forte de sens de Jean-Bernard Marie. La persuasion peut, voire doit, passer par l'engagement empli d'espérances. S'engager quand les dérives apparaissent trop grossières, car il arrive un seuil où la neutralité devient dangereuse et coupable devant l'inacceptable...

Complexe équilibre, plus que jamais d'actualité.



³⁰ Il s'agit ici de la réaction du Président Guido Raimondi à l'expression utilisée dans le discours de Christine Lazerges, elle qui considéra d'emblée que les deux mots qui caractérisaient la personnalité de René Cassin étaient l'exigence et la vigilance.

La Revue est disponible en version numérique sur les sites :

www.lexnow.io



www.cairn.info



Conditions d'abonnement pour 2023

Édition

Anthemis

Abonnement

4 numéros par an

250 pages par numéro

Abonnement annuel (papier et électronique) : 268 € TVAC

Abonnement annuel Europe (papier et électronique) : 308 € TVAC

Abonnement annuel hors Europe (papier et électronique) : 348 € TVAC

Abonnement électronique : 214 € TVAC

Prix au numéro : 70 € TVAC

Commandes

Anthemis

Place Albert I, 9

B-1300, Limal

Belgique

T.: +32 (0)10 42 02 93

F.: +32 (0)10 40 21 84

abonnement@anthemis.be

Les années antérieures sont disponibles depuis l'origine (1990).

D/2023/10.622/3

ISSN : 2-0777-3579

Imprimé en Belgique

Éditeur responsable: P. Lambert - avenue de la Ferme rose, 11/4 - B 1180 Bruxelles - Belgique

Sommaire

Éditorial	
par <i>Frédéric Krenc</i>	729

HOMMAGE À RENÉ CASSIN

Allocutions d'ouverture	
par <i>Guido Raimondi, Jean-Paul Costa et Christine Lazerges</i>	731

Témoignages personnels	
par <i>Nicole Questiaux, Alain Berthoz, Jean Valine et Jean-Bernard Marie</i>	751

René Cassin, contemporain capital	
par <i>Claude Henry, Charles Leben et Valentine Zuber</i>	769

L'actualité de l'oeuvre de René Cassin	
par <i>Emmanuel Decaux, Sébastien Touzé, Patrick Wachsmann</i> et <i>Catherine Teitgen-Colly</i>	799

Conclusions générales	
par <i>Laurence Burgorgue-Larsen</i>	881

DOCTRINE

L'étendue du contrôle du respect des droits fondamentaux à l'aune de l'expérience judiciaire comparée	
par <i>Dean Spielmann et Panayotis Voyatzis</i>	897

Les rapports normatifs entre le droit international humanitaire et la Convention européenne des droits de l'homme – Le droit international humanitaire, une <i>lex specialis</i> par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme ?	
par <i>Evangelia Vasalou</i>	953

JURISPRUDENCE

Cellule collective et espace personnel – Un arrêt en trompe-l'oeil	
(obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt Muršić c. Croatie, 20 octobre 2016) par <i>Françoise Tulkens</i>	989

Le mariage est une prison	
(obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt Babiarz c. Pologne, 10 janvier 2017) par <i>Thomas Hochmann</i>	1005

Affaires Achbita et Bougnaoui : entre neutralité et préjugés	
(obs. sous C.J.U.E., Gde Ch., arrêts Achbita et Bougnaoui, 14 mars 2017) par <i>Emmanuelle Bribosia et Isabelle Rorive</i>	1017

Bibliographie	1039
----------------------------	------

Revue des revues	1055
-------------------------------	------