



FONDATION RENÉ CASSIN

TEMOIGNAGE

Alvaro GIL-ROBLES

**UN COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME
EN EUROPE,
DE STRASBOURG A GROZNY**

Avant propos
d'Emmanuel DECAUX

60

2026

EDITIONS A. PEDONE - 13 RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

N°60

Alvaro GIL-ROBLES

UN COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME EN EUROPE,
DE STRASBOURG A GROZNY

Avant-propos

Emmanuel DECAUX

*président de la Fondation René Cassin,
professeur émérite de l'Université Paris Panthéon-Assas*

Préfaces

Francisco FONSECA MORILLO

Director del Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid

et

Pilar BONET

Correspondante d'El País

Editions PEDONE

2026



Editeur depuis 1837 - 13, RUE SOUFFLOT

Tous droits, Tous pays

© Editions A. PEDONE - PARIS - 2026

I.S.B.N. 978-2-233-01121-3

AVANT-PROPOS

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est à la fois une personne et une institution, conformément à la théorie des « *deux corps du roi* » d'Ernst Kantorowicz. Mais dès le départ, grâce à Alvaro Gil-Robles, le premier titulaire du poste, il a été beaucoup plus encore, avec une petite équipe tout terrain, vivant à la dure, sous l'impulsion d'un chef chaleureux, bienveillant et déterminé, au sens politique aiguisé.

Cela n'allait pas de soi. Il suffit de lire l'article 1^{er} de la résolution (99)60 adoptée le 7 mai 1999 par le Comité des ministres pour déterminer le rôle du Commissaire, avec les nuances subtiles de l'écriture inclusive et les restrictions mentales d'une définition en creux :

« 1. Le Commissaire est une instance non-judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, ainsi que leur respect.

2. Le ou la Commissaire respecte la compétence des organes de contrôle mis en place dans la cadre de la Convention européenne des droits de l'homme ou d'autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme et exerce des fonctions autres que celles remplies par ces derniers (...) ».

L'accent mis sur les instruments européens ne fait que souligner une ambition au rabais, alors que la Charte des Nations Unies ne manque pas d'évoquer « *le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous* » (art.55.c). Autrement dit, la promotion et la protection des droits de l'homme doivent aller de pair, et le « respect » de ces droits ne saurait être une simple incidente ! A cet égard, Alvaro Gil-Robles révèle un entretien significatif sur la nécessaire synergie entre l'universel et le régional, avec Sergio Vieira de Mello, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, tragiquement disparu à Bagdad en 2003.

Les moyens octroyés au Commissaire étaient d'autant plus limités que les buts étaient modestes. Pire, avec la « croissance zéro » du budget du Conseil de l'Europe, les ressources financières et humaines attribuées aux services du Commissaire devaient être prélevées sur celles des autres directions, à commencer par la direction générale des droits de l'homme. Si les administrations de mission ont vite tendance à se transformer en administration de gestion, avec la bureaucratisation que cela implique, d'emblée Alvaro Gil-Robles a dû inventer un modèle original. Il était servi pour cela par son rôle pionnier de *Defensor del Pueblo* de 1988 à 1993 à Madrid, mais aussi par son

expérience des relations internationales dans le cadre de la coopération universitaire. A Strasbourg, il lui fallait tout inventer en partant de zéro, au cœur d'un monde feutré, indifférent voire hostile, fait de féodalités et de rivalités. Son élection au poste de Commissaire est un récit picaresque, avec le jeu des partis politiques au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sans parler des manœuvres entre les organes politiques du Conseil de l'Europe, et des antagonismes institutionnels entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. La lecture du témoignage d'Alvaro Gil-Robles, teinté d'un humour désabusé, vaut toutes les leçons de « sociologie participative ». Lui-même a vite su jouer avec habileté de la confidentialité exigée du Comité des ministres et de la transparence réclamée par l'Assemblée parlementaire pour éviter de voir ses rapports d'activités aussi vite oubliés que classifiés.

Mais l'intérêt du livre n'est pas seulement dans ce « retour d'expérience » et cette leçon en *leadership*, auxquels se livrent souvent les diplomates et les militaires, mais qui sont plus rares sous la forme d'un « mode d'emploi » livré en toute transparence, de manière aussi simple et directe, avec beaucoup d'empathie. Alvaro Gil-Robles, si lucide face à la comédie des puissants est particulièrement attentif à la tragédie des victimes. Le tournant de son mandat est la décision de ne pas attendre le 1^{er} janvier 2000 pour inaugurer ses fonctions, mais de réagir à la guerre civile en Tchétchénie, pressé d'agir pour le respect du droit humanitaire par toutes les parties au conflit. Dès le départ, il a su couper le « nœud gordien » d'un mandat étriqué et prendre tous les risques, avec l'appui d'alliés fidèles, à commencer par Igor Ivanov, ministre russe des affaires étrangères de 1998 à 2004, qui avait été ambassadeur à Madrid. Vingt-cinq ans après, ses tentatives répétées pour atténuer les maux d'une guerre cruelle constituent un témoignage de première main sur les protagonistes de l'époque, au sein même de l'appareil politico-militaire de la Fédération de Russie au moment de l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine.

C'est une analyse d'autant plus passionnante qu'à chaque étape on s'interroge sur les origines des conflits gelés dans « l'étranger proche » – avec dès le départ une situation complexe dans la Géorgie voisine, sur fond de terrorisme et de banditisme, qui est décrite avec beaucoup de finesse – puis des guerres ouvertes avec la Géorgie en 2008, puis avec l'Ukraine, en 2014 et en 2022, jusqu'à l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe qui marque une « épreuve de vérité ». Alvaro Gil Roblès ne cherche pas à réécrire l'histoire, mais à apporter un regard lucide sur les occasions manquées et les erreurs stratégiques des « politiciens » du Conseil de l'Europe. L'absence d'initiative, de concertation et de suivi, le manque d'articulation entre l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OSCE, traduisent assez l'aveuglement général face à la dérive du continent, après les espoirs d'une « Europe une et libre ».

AVANT-PROPOS

Alvaro m'a dit un jour « *qu'il n'avait pas d'ego* », mais il a un surmoi. Né à Lisbonne en exil, issu d'une grande lignée d'hommes politiques conservateurs, mais incarnant lui-même l'Espagne nouvelle, il a l'idéal démocratique chevillé en lui. C'est en responsable politique au sens le plus noble du terme, qu'il a assumé des fonctions inédites de diplomatie de crise et de « monitoring » des droits de l'homme, avec des outils neufs, comme les visites sur le terrain dans tous les Etats membres, au plus près des réalités. Là aussi l'accueil fait par les « vieilles » démocraties est riche en leçons sur le recul de l'Etat de droit au sein des Etats-membres. On trouvera au passage un portrait ciselé de Nicolas Sarkozy, alors tout puissant ministre de l'Intérieur.

Ce travail assidu, sur tous les fronts jusqu'au printemps 2006, nécessitait un courage moral et une endurance physique peu communes, mais surtout une intelligence politique très fine, alliée à beaucoup sympathie naturelle et de chaleur humaine, pour tout dire, un enthousiasme communicatif, propre à déplacer les montagnes mais sans se battre contre les moulins à vent, là où les Britanniques sont prompts à voir une forme de « *quixotism* ».

Lors du 25^{ème} anniversaire de la résolution (99)50, l'actuel Commissaire Mikael O'Flaherty – un ancien directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) – a réuni pour une table ronde tous ses prédécesseurs dans l'hémicyclique du Conseil de l'Europe, en présence du Grand-duc de Luxembourg – au titre de la présidence du Comité des Ministres – et du nouveau Secrétaire général, Alain Berset, un ancien président de la Confédération helvétique. Dans cette chaîne des commissaires successifs, Alvaro Gil-Robles brillait une nouvelle fois par son éloquence passionnée. Il restait le pionnier, le fondateur, le modèle. Son témoignage publié aujourd'hui en français arrive à son heure, avec le recul nécessaire pour tirer toutes les leçons d'une expérience unique. Il conjugue lucidité et sincérité, avec une belle honnêteté intellectuelle et une grande fidélité à l'idéal européen d'humanisme juridique au service des droits de l'homme. C'est un honneur pour la Fondation René Cassin d'accueillir son ouvrage dans la belle collection des éditions Pedone.

Emmanuel DECAUX

*président de la Fondation René Cassin,
professeur émérite de l'Université Paris Panthéon-Assas*

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS D'E. DECAUX	3
PRÉFACE DE F. FONSECA MORILLO.....	7
PRÉFACE DE P. BONET.....	13
INTRODUCTION.....	19

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE 1.

UN COMMISSAIRE AU CONSEIL DE L'EUROPE

I. Pourquoi ?	25
II. Un processus créatif complexe	30
III. Et pour quoi faire ?	35
IV. Bref commentaire sur ses caractéristiques essentielles	39

CHAPITRE 2.

À LA RECHERCHE D'UN COMMISSAIRE

I. Sélection. Le délai de dépôt des candidatures est ouvert	45
II. La pénible expérience de l'élection du premier Médiateur de l'Union européenne.....	46
III. Changement de critères au sein du gouvernement espagnol et lancement de la candidature. Les hauts et les bas de l'élection	49

CHAPITRE 3.

LES PREMIÈRES ÉTAPES

I. Débarquer à Strasbourg	57
II. La prise de fonctions fantôme.....	58
III. Le directeur.....	62
IV. Où s'installer et comment s'organiser ?.....	63

CHAPITRE 4.

CONSTRUIRE UNE IDENTITÉ PROPRE

I. Que faire maintenant ? Les possibilités du cadre juridique	69
II. Comment faire ? La Tchétchénie, un facteur déterminant	71

ALVARO GIL-ROBLES

III. Des paroles aux actes	76
IV. Délimitation des champs d'action.....	77
V. Réactions institutionnelles	79

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE 1.

LES PREMIERS PAS

I. Les conséquences d'une intervention d'urgence. Fixer des critères.....	85
II. Comment le faire et dans quel contexte.....	93
1. Les relations avec le Secrétaire général et le secrétariat	93
2. Le volet politique et ses acteurs. Conception d'une tactique	100
3. La Cour européenne des droits de l'homme	107

CHAPITRE 2.

LES RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

I. Les Nations Unies.....	114
1. La Commission des droits de l'homme	114
2. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme	115
3. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.....	119
4. Relations avec la Croix-Rouge internationale (CICR).....	124
II. Les relations avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).....	126
III. Les contacts avec l'Union européenne.....	128
1. Construire des ponts	131
2. Un partenaire "atypique" dans le processus d'élargissement.....	136
3. Le soutien précieux du Parlement européen	141
4. Le rôle du Commissaire dans les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Un point de vue extérieur.....	147

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE 1.

GÉRER LES SITUATIONS DE CRISE

I. Le cas complexe de la Géorgie	152
II. Les difficultés de la Moldavie.....	161

CHAPITRE 2.

LES RELATIONS AVEC LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

I. La valeur de l'expérience vécue.....	165
II. Du désenchantement au nationalisme autoritaire.....	168

UN COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CHAPITRE 3.
LA TCHÉTCHÉNIE FACE À LA GUERRE

I. Le contexte	177
II. En marche	181
III. Les défis.....	191
IV. La recherche de la sécurité individuelle et la lutte contre l'impunité	192
V. De la théorie à la pratique	196
VI. Grozny : l'enfer de Dante	202
VII. Consolider des garanties	204
VIII. Réflexions sur l'armée en Tchétchénie.....	207

CHAPITRE 4.
RECONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE ET DIALOGUE
ENTRE LES PARTIES EN CONFLIT

I. Chemin faisant	211
II. Les années de plomb	216
III. Débat à Grozny	220
IV. Le laboratoire perdu.....	225
V. Adieu à la Russie et en particulier à la Tchétchénie	231
VI. Le président que j'ai connu.	236

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE 1.
AU QUOTIDIEN

I. Où et comment ?.....	247
II. l'objectif à atteindre.....	251

CHAPITRE 2.
SUR LE TERRAIN. VISITES ET RAPPORTS

I. Les moyens	253
II. La méthode	254
III. Rappel de certains cas	256
IV. Le débarquement sur l'île. Le gouvernement britannique se crispe.....	268
V. La visite de la « douce France »	274
VI. Un cas à part : le Belarus	279

ALVARO GIL-ROBLES

CHAPITRE 4.
LES AUTRES MOYENS

I. Recommandations et avis.....	281
II. La promotion de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme	284

CHAPITRE 5.
CEUX QUI ONT RENDU CELA POSSIBLE

I. L'équipe	295
II. Image et communication.....	298
III. La fin du voyage.....	299
EPILOGUE	305
ANNEXE.....	321
Activités du bureau du commissaire pendant la période du 16/10/1999 au 30/4/2006 ..	321
I. Rapports de visites d'inspection.....	321
II. Rapports de visites de suivi.....	322
III. Rapports annuels	322
IV. Séminaires et tables rondes	323
V. Avis	324
VI. Recommandations d'ordre général.....	324



FONDATION RENÉ CASSIN

Après avoir exercé les fonctions de *Defensor del Pueblo* en Espagne, Alvaro Gil-Robles a été le premier Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Pendant ce mandat de six ans (1999-2006), il a dû mettre en place de toutes pièces une institution originale, en allant sur le terrain, au plus près des réalités de chaque pays dans un dialogue constant avec les pouvoirs publics et les sociétés civiles. Dès sa prise de fonction il a dû faire face au conflit armé en Tchétchénie, en mettant en œuvre une diplomatie de crise, avec pour objectif prioritaire de protéger les populations civiles et d'esquisser des pistes pour garantir les droits de l'homme, dans le respect de l'Etat de droit.

Son ouvrage, publié avec le recul des années, livre un témoignage passionnant sur une période de bascule de la sécurité régionale en Europe, avec une expérience de première main qui lui permet de dresser des portraits saisissants des protagonistes, à commencer par le « premier Poutine ».

Le contraste est saisissant avec l'inertie de hauts fonctionnaires européens, égarés dans les rivalités entre Strasbourg et Bruxelles. Loin des méandres bureaucratiques et des blocages politiques, la lucidité, le courage et l'empathie de Gil-Robles se sont traduits par des contacts personnels, des initiatives concrètes, de recommandations pratiques. Le tour d'horizon des « Etats fondateurs » – comme le Royaume-Uni, la France ou l'Italie – établit un diagnostic qui garde toute son actualité, avec une érosion de l'Etat de droit, tournant le dos aux valeurs démocratiques que n'a cessé de défendre le grand Européen qu'est Alvaro Gil-Robles.

Plus qu'un bilan de mandat ce livre de bonne foi est une interrogation sur le devenir de l'idéal européen.

ISBN 978-2-233-01121-3

34 €



9 782233 011213