



Doc. 12039

28 septembre 2009

La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après

Avis de commission¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteure: Mme Corien W.A. JONKER, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des migrations, des réfugiés et de la population se félicite du rapport de la commission de suivi intitulé «La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après».
2. Ce rapport donne une vue d'ensemble des progrès réalisés à ce jour pour remédier aux conséquences de la guerre qui a eu lieu l'année dernière entre la Géorgie et la Russie. La commission regrette l'absence de progrès sur le front humanitaire depuis lors. Même si de nombreuses personnes ont pu retourner chez elles dans la zone dite «tampon» et qu'une aide importante a été promise aux personnes touchées par le conflit, y compris aux réfugiés et aux personnes déplacées, une multitude de questions humanitaires sont actuellement dans l'impasse.
3. La commission déplore le fait que l'accès, notamment l'accès humanitaire via la frontière administrative, soit de plus en plus complexe pour les populations locales et pour les organisations internationales. La surveillance des droits de l'homme et la présence internationale dans la région du conflit ont pratiquement disparu avec la fermeture du bureau de l'OSCE en Géorgie et l'arrêt de la mission des Nations Unies dans ce pays (MONUG). La sécurité demeure une question primordiale compte tenu des fusillades, des objets piégés, des dispositifs restants de la guerre qui n'ont pas explosé, des enlèvements, des actes de violence et des comportements menaçants signalés régulièrement. Il n'y a pas eu d'avancée concernant le retour des Géorgiens de souche dans les régions d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie ni dans les territoires occupés d'Akhalgori, de Perevi et de la haute vallée de Khodori. Beaucoup de Géorgiens de souche continuent de quitter ces régions en raison de leurs craintes relatives à la sécurité, à la «passeportisation» forcée, aux problèmes d'enseignement dans la langue maternelle, à la peur de la conscription et aux difficultés de maintenir des liens à travers la frontière administrative (pour des raisons familiales, économiques, médicales, etc.).

B. Exposé des motifs, par Mme Jonker, rapporteur

1. La rapporteuse accueille favorablement le rapport de MM. Van den Brande et Eörsi, corapporteurs de la commission de suivi pour «La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après».
2. Le rapport porte essentiellement sur les conséquences politiques de la guerre, mais tient compte à juste titre de certaines des plus urgentes préoccupations humanitaires et de droits de l'homme qui persistent un an après le déclenchement du conflit.

1. Voir [Doc. 12010](#), déposé par la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).



3. Dans son avis, la rapporteuse tient à saluer les personnes qui ont contribué à rendre la vie des habitants de la région touchée par la guerre un peu plus facile et un peu plus sûre, et qui ont suscité un certain optimisme pour l'avenir, à savoir les membres de la société civile tout autant que ceux des gouvernements ou d'autres instances.

4. Dans ce contexte, la rapporteuse a pourtant été confrontée à la dure réalité: trop peu de progrès ont été réalisés pour répondre aux préoccupations humanitaires et de droits de l'homme, laissant les individus les plus touchés par la guerre dans un grand vide ou face à une impasse, étant donné que la politique prend le dessus sur les questions humanitaires et de droits de l'homme. Cette situation est inacceptable.

5. Dans son avis, la rapporteuse commence par souligner quelques-uns des progrès beaucoup trop rares réalisés durant l'année, avant d'évoquer les échecs et les points qui exigent une attention urgente. Pour finir, elle énonce plusieurs amendements proposés au projet de résolution de la commission de suivi, qui entendent mettre davantage en lumière certains problèmes humanitaires.

1. Un an après: trop peu de progrès ont été réalisés

6. Quand la rapporteuse s'est rendue dans la zone de conflit en septembre 2008, la zone dite «tampon» avec l'Ossétie du Sud était occupée et il était presque impossible pour les habitants de cette zone de retourner chez eux. Un an plus tard, les soldats russes s'étant retirés, une grande partie des habitants a pu rentrer, même durant les rigoureux mois d'hiver. Une nouvelle Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) a apporté un certain niveau de sécurité, permettant aux habitants de la région de reprendre le cours de leur vie.

7. Les autorités géorgiennes ont reçu le soutien général de la communauté internationale, qui les a aidées à faire face à une multitude de problèmes auxquels sont confrontées les personnes nouvellement déplacées et à revoir la situation des personnes déjà déplacées en raison de précédents conflits. Le versement d'une aide de 4,5 milliards \$US a été annoncé, 38 installations pour personnes nouvellement déplacées ont été mises à disposition, ce qui a permis de loger plus de 18 000 d'entre elles; en outre, des progrès ont été réalisés pour le plan d'action sur la stratégie en faveur des personnes déplacées, adopté initialement le 30 juillet 2008 puis mis à jour par une annexe en décembre 2008.

8. Le ministère russe de la Justice a autorisé une aide aux autorités *de facto* d'Ossétie du Sud d'un montant de 10 milliards de roubles russes; la reconstruction a été entamée; une ligne d'approvisionnement en gaz a été construite depuis la Russie jusqu'à Tskhinvali et la plupart des réfugiés qui ont fui vers la Russie au moment de la guerre sont retournés chez eux.

9. Durant l'hiver, les besoins humanitaires de base de tous les habitants, des deux côtés de la frontière administrative, ont été satisfaits, même si l'hiver a été rigoureux et difficile pour la plupart de ceux qui vivent aujourd'hui dans les ruines de leurs maisons et pour ceux confrontés à de graves pénuries d'approvisionnement en énergie, telle que le gaz, l'électricité ou le bois chauffage. La rapporteuse tient à mettre l'accent sur les importants travaux menés à bien par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), par d'autres organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ainsi que par les autorités concernées qui ont toutes apporté des contributions majeures à cet égard.

2. Un an après: une situation bloquée et toute une série de questions humanitaires et de droits de l'homme qui nécessitent de l'attention

10. La rapporteuse est très déçue par l'absence de progrès concernant une multitude de questions primordiales d'ordre humanitaire et de droits de l'homme. Elle a souligné à maintes reprises la nécessité de séparer les questions humanitaires et de droits de l'homme des questions politiques, mais les parties au conflit continuent encore bien trop souvent de faire passer la politique avant la vie des personnes qui subissent ce conflit.

11. Le problème se résume en grande partie à la seule question d'«accès» et aux conséquences de cet accès, selon les parties, sur le statut des régions séparatistes. A moins d'étudier et de régler la question dès maintenant, peu ou pas de progrès seront réalisés dans un futur proche sur le front humanitaire et des droits de l'homme.

12. Dans son rapport, la commission de suivi a mis l'accent à juste titre sur cette question d'accès. La rapporteuse considère cependant qu'il faut insister encore davantage sur cette question, en particulier sur la façon dont elle affecte les personnes qui vivent dans la région et pas seulement les organisations internationales, qui voient leur rôle humanitaire et de droits de l'homme entravé.

13. La rapporteuse a identifié les exemples suivants de situations où l'«accès» sert d'excuse pour bloquer les progrès humanitaires et des droits de l'homme.

2.1. Protection et surveillance des droits de l'homme

14. L'année dernière, il a été mis fin à la mission de l'OSCE en Géorgie ainsi qu'à la mission d'observation militaire de cette organisation. La Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) a subi le même sort. Comme l'indique le rapport de la commission de suivi, cette situation est due au refus de la Russie de permettre la prolongation des mandats de ces missions. Qui plus est, la Russie a refusé que les observateurs de la MSUE accèdent aux régions d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, et aux territoires occupés.

15. Par ailleurs, les organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe, ont eu à faire face à un mur de problèmes pour se rendre ou pour mener des activités dans les régions d'Abkhazie, d'Ossétie du Sud ou dans les territoires occupés. Sans vouloir adresser de reproches dans un quelconque ordre, toutes les parties – notamment la Russie, la Géorgie et les autorités *de facto* – ont leur part de responsabilité. Pour pouvoir accomplir ses missions humanitaires et de droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a besoin d'un accès pour ses organes de suivi, tels que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). Il a également besoin de personnes travaillant en dehors de Tbilissi, de Soukhoumi et de Tskhinvali, ce que l'ensemble des parties doit faciliter.

2.2. Accès à la frontière administrative pour les populations locales

16. Il est de plus en plus difficile pour les populations locales de traverser la frontière administrative, principalement en raison de l'attitude des autorités *de facto* d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, de l'aide des autorités russes et des mesures qu'elles ont prises pour renforcer et contrôler la frontière administrative. Ces restrictions peuvent avoir un impact dévastateur sur les populations locales et nuisent, entre autres, à leur capacité à obtenir un traitement médical, au maintien d'un contact avec leurs familles, à la possibilité d'exercer des activités économiques, à leur accès aux pensions de retraite, à d'autres prestations sociales et à l'éducation, etc. La situation est certes mauvaise, mais il est clair qu'elle pourrait empirer. Si la frontière administrative venait à être totalement fermée, une autre vague de déplacements de personnes n'est pas à exclure, en particulier depuis la région de Gali et le district d'Akhalgori.

2.3. Loi sur les territoires occupés de Géorgie

17. Alors que les autorités géorgiennes ont affirmé être prêtes à répondre aux inquiétudes énoncées dans le récent avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur «la loi sur les territoires occupés de Géorgie», des inquiétudes subsistent sur les conséquences de l'application de cette loi pour les individus et pour les organisations nationales et internationales. Les amendements ont permis l'ouverture à l'aide humanitaire nécessaire dans les situations d'urgence pour protéger le droit à la vie et pour la survie de la population. Cependant, la rapporteuse demeure préoccupée par la possibilité d'appliquer ces dispositions. Elle s'inquiète également de la façon dont cela affectera les activités des acteurs concernés par le seuil évoqué et qui continuent malgré tout de mener des activités essentielles à la protection des droits de l'homme et à la garantie d'une assistance humanitaire en faveur des habitants des territoires occupés.

2.4. Retour des personnes déplacées

18. Le droit au retour est un élément essentiel pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Le rapport de la commission de suivi fait ressortir à juste titre des inquiétudes sérieuses au sujet de la purification ethnique et des difficultés de retour dans cette situation. Il semble clair que le retour est une question d'«accès»; si la situation en matière de sécurité, les conditions de vie et la volonté des personnes déplacées ne jouent pas actuellement en faveur du retour de nombreuses personnes, il importe néanmoins de respecter les principes internationaux élémentaires de retour, tels qu'énoncés dans les principes de Pinheiro et les diverses recommandations et résolutions de l'Assemblée, dont la [Recommandation 1877 \(2009\)](#) «Les peuples oubliés de l'Europe: protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date»². Les autorités *de facto* d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud et la Russie doivent reconnaître officiellement

ce droit au retour. La rapporteuse soutient totalement la récente résolution (A63/L.79) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la situation des personnes déplacées et des réfugiés d'Abkhazie, de Géorgie et de la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud, et en particulier la reconnaissance du «droit qu'ont tous les réfugiés et personnes déplacées, et leurs descendants, indépendamment de leur appartenance ethnique, de regagner leurs foyers dans l'ensemble de la Géorgie, notamment en Abkhazie et en Ossétie du Sud». Elle soutient également «la nécessité de respecter les droits de propriété de toutes les personnes déplacées et des réfugiés touchés par les conflits en Géorgie, et de s'abstenir de se procurer des biens en violation de ces droits». Selon l'avis de la rapporteuse, les récents signalements de plans de construction d'une piste d'aviation sur le site de maisons anciennement occupées par des Géorgiens de souche près de Tskhinvali sont fort préoccupants et compromettent à la fois le retour et la restitution des biens³.

2.5. Approvisionnement en énergie, notamment en gaz et en eau

19. L'approvisionnement en énergie est indispensable tout au long de l'année et particulièrement en hiver. Il est impératif que l'accès aux ressources pour les personnes qui vivent des deux côtés des frontières administratives soit maintenu et que l'énergie, en particulier, ne soit pas utilisée comme arme politique aux dépens de ceux qui ont en besoin pour se chauffer en hiver.

2.6. Dialogue avec la société civile

20. Les populations ont le droit d'être informées, de savoir et de communiquer. L'instauration d'un dialogue de confiance est indispensable pour que toutes les parties au conflit entre la Géorgie et la Russie puissent se fier les unes aux autres. Le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer pour aider la société civile et encourager le dialogue. Il est nécessaire de prendre des mesures pour favoriser une société civile dynamique et indépendante dans les régions séparatistes, et pour encourager toutes les parties au conflit à se montrer plus ouvertes et désireuses de faciliter le dialogue et les contacts au niveau de la société civile.

2.7. La sécurité, une question primordiale

21. La sécurité est une question primordiale pour les populations qui vivent à proximité de la frontière administrative et pour celles en situation minoritaire, comme les Géorgiens de souche de la région de Gali ou du district d'Akhalgori. Les observateurs de l'OSCE (jusqu'à leur départ) et de la MSUE ont signalé de graves incidents à la frontière administrative, notamment des fusillades, des objets piégés et des arrestations, qui concourent à l'insécurité dans la région. Qui plus est, cette situation n'a pas été améliorée par les récentes interventions navales ni par les menaces des différentes parties de recourir à la force pour protéger les intérêts navals.

22. Dans le district de Gali, l'insécurité est exacerbée par le retrait de la MONUG, en plus des inquiétudes sérieuses de harcèlement de personnes d'origine minoritaire dans la région, des difficultés croissantes liées à l'enseignement dans la langue maternelle, de la «passeportisation» obligatoire et des craintes de conscription forcée. La situation à Akhalgori demeure difficile pour des raisons similaires pour beaucoup de personnes d'origine ethnique géorgienne qui ont quitté la région au cours de l'année. Les autorités *de facto* en Abkhazie et en Ossétie du Sud, ainsi que la Russie, ont l'obligation de garantir la sécurité de toutes les personnes sous leur contrôle *de facto*.

23. La rapporteuse estime que l'Assemblée parlementaire devrait rester particulièrement vigilante à l'égard des zones de Gali et d'Akhalgori pour des questions de sécurité, mais également au vu des problèmes humanitaires et de droits de l'homme qu'elles soulèvent.

24. En outre, la rapporteuse s'inquiète au sujet des interventions et incidents navals, notamment de l'incident au cours duquel le capitaine turc d'un vaisseau faisant cap sur l'Abkhazie a été arrêté et condamné à de la prison, mais libéré par la suite. Compte tenu des diverses déclarations et des menaces qui émanent des différentes parties, il y a un risque manifeste de déclenchement d'hostilités navales qui, si le problème n'est pas réglé, pourraient conduire à d'autres hostilités.

2. Voir également le [Doc. 11942](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Greenway.

3. La commission des migrations, des réfugiés et de la population prévoit d'approuver un rapport sur la résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées (rapporteur: M. Poulsen, Danemark, ADLE) à la partie de session de janvier 2010.

3. Conclusions et recommandations

25. La rapporteuse se félicite de l'évaluation franche de la commission de suivi dans son rapport, qui traite de questions politiques mais aussi des plus grandes inquiétudes à l'heure actuelle en matière humanitaire et de droits de l'homme.

26. Dans son avis, la rapporteuse s'est efforcée de démontrer qu'une multitude de questions humanitaires et de droits de l'homme sont bloquées par le problème d'accès aux régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Dès que ce problème est évoqué, la question du statut des territoires est soulevée par l'une ou l'autre partie. Le 9 septembre 2009, la rapporteuse a pu s'adresser aux Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe sur les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie. Dans son allocution, elle a déclaré que trois priorités s'imposent dès lors qu'il s'agit de questions humanitaires et de droits de l'homme: «l'accès, l'accès et l'accès»⁴. La rapporteuse espère que l'échange de vues avec les Délégués des Ministres servira de base à l'étude de plusieurs questions humanitaires et de droits de l'homme qui dépendent de cet accès, et ont été soulevées non seulement dans le présent avis et dans le projet de résolution devant l'Assemblée, mais aussi dans les précédentes résolutions et recommandations de l'Assemblée sur la guerre et ses conséquences.

27. Le Conseil de l'Europe, la communauté internationale et les personnes qui vivent dans la région ne doivent être pris en otage par aucune des parties au conflit, aussi bien lorsque cela concerne l'accès que quand des intérêts humanitaires et de droits de l'homme sont en jeu. Dans ces deux cas, la question de l'accès doit être clairement séparée de celle du statut des régions séparatistes.

28. En conséquence, la rapporteuse propose un certain nombre d'amendements afin de mettre l'accent sur plusieurs préoccupations humanitaires et de droits de l'homme et sur les mesures à prendre pour les surmonter.

C. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 6.2, remplacer les mots «l'ensemble des parties», par les mots «la Géorgie, la Russie et les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud».

Amendement B (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 6.2, ajouter les mots «et de respecter pleinement leurs droits de propriété».

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 6, à la fin du sous-paragraphe 6.2, ajouter un nouveau sous-paragraphe libellé comme suit:

«en appelle aux parties au conflit concernées pour qu'elles s'abstiennent de prendre des mesures pouvant conduire à une nouvelle vague de déplacements intérieurs, y compris de menaces à la sécurité, de "passeportisation" forcée, d'interférence avec l'enseignement dans la langue maternelle, de conscription et de restrictions à la liberté de mouvement».

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 6, à la fin du sous-paragraphe 6.2, ajouter un nouveau sous-paragraphe libellé comme suit:

«Elle invite à tenir compte de l'expérience du Conseil de l'Europe sur le plan humanitaire et des droits de l'homme dans les discussions de Genève, en particulier dans le cadre des activités du second groupe de travail chargé des questions humanitaires et de la liberté de mouvement, et à ce que le Conseil de l'Europe soit représenté dans ces discussions, au moins en qualité d'observateur.»

4. La déclaration et la présentation publiques sont disponibles sur le site internet de l'Assemblée parlementaire: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=4883.

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 7, supprimer le premier paragraphe avant le sous-paragraphe 7.1, et le remplacer par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée regrette profondément que la Russie et les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud continuent de faire peser des restrictions excessives sur l'accès aux régions séparatistes des organisations humanitaires et internationales, y compris à des fins d'aide humanitaire et que la Géorgie mette également en place des restrictions d'accès. De plus, la Russie et les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud continuent d'imposer des restrictions excessives aux populations locales qui souhaitent traverser la frontière administrative. A cet égard, l'Assemblée:».

Amendement F (au projet de résolution)

Au début du paragraphe 7.1, ajouter les mots «demeure profondément inquiète au sujet des conséquences humanitaires de «la loi sur les territoires occupés de Géorgie» et de son application, bien qu'elle».

Amendement G (au projet de résolution)

Au paragraphe 7.1, remplacer «la loi sur les territoires occupés de Géorgie» par «la loi».

Amendement H (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 7.2 du projet de résolution, ajouter un nouveau paragraphe, libellé comme suit:

«en appelle à toutes les parties pour qu'elles assurent un approvisionnement ininterrompu de gaz, d'eau et d'autres ressources humanitaires à travers les frontières administratives, en particulier durant les prochains mois d'hiver».

Commission chargée du rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Commission saisie pour avis: commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#), [Résolution 1647 \(2009\)](#) et Renvoi 3575 du 29 mai 2009

Avis approuvé par la commission le 28 septembre 2009

Secrétariat de la commission: M. Neville, M^{me} Odrats, M. Ekström