



**AS/Mon(2010)29 rev.**

7 octobre 2010

fmondoc29r\_2010

**Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du  
Conseil de l'Europe (Commission de suivi)**

## **Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie**

**Propositions du Président sur la manière dont la commission doit poursuivre ses  
travaux<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Ces propositions ont été rendues publiques par décision de la Commission de suivi en date du 7 octobre 2010.

## I. Rappel des faits

1. Immédiatement après le déclenchement de la guerre entre la Géorgie et la Russie, en août 2008, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a saisi la commission de suivi pour rapport sur les conséquences de la guerre entre ces deux États membres du Conseil de l'Europe. Le Bureau a précisé que l'un des corapporteurs pour la Russie et l'un des corapporteurs pour la Géorgie devaient être nommés rapporteurs sur ce sujet. La commission a ainsi désigné M. Luc van den Brande et M. Mátyás Eörsi corapporteurs sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie.
2. Dans sa Résolution 1683 (2009), adoptée le 29 septembre 2009, l'Assemblée invitait la commission de suivi à « *contrôler les suites données par la Géorgie et la Russie aux demandes de l'Assemblée, et à proposer toute nouvelle mesure à prendre par l'Assemblée si la situation l'exige, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du paragraphe 12 de la présente résolution* ». De plus, l'Assemblée décidait de « *revenir sur la question des causes et des circonstances précises du déclenchement de la guerre après la présentation du rapport de la mission d'enquête internationale [mise en place par l'Union européenne]*».
3. Pour remplir cette mission, la commission de suivi a décidé en décembre 2009 de demander aux délégations russe et géorgienne de lui communiquer des informations écrites sur la mise en œuvre de la Résolution 1683 (2009), et notamment de son paragraphe 12, et de préparer un rapport à débattre au cours de la partie de session d'avril 2010, à l'issue de la visite d'information des rapporteurs dans la région.
4. M. Van den Brande a cessé ses fonctions auprès de l'Assemblée parlementaire en novembre 2009. Après un échange de vues, la commission a nommé M. Wilshire en tant que corapporteur sur « les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie » pour le remplacer le 26 janvier 2010.
5. Les corapporteurs ont présenté un avant-projet d'exposé des motifs lors de la réunion de la commission de suivi qui s'est déroulée à Paris le 17 mars 2010. Cependant, lors de la réunion de la commission d'avril 2010, les corapporteurs ont communiqué qu'ils ne parvenaient pas à trouver un accord sur un texte conjoint de projet de rapport. La commission a dès lors demandé au Bureau de l'Assemblée de retirer l'examen du projet de rapport de l'ordre du jour de la partie de session. En lieu et place, la commission a recommandé au Bureau de tenir un débat d'actualité sur le rapport de la Mission internationale d'information sur le conflit en Géorgie (MEICG), en présence et avec l'intervention de l'Ambassadeur Tagliavini, ancien chef de la MEICG. Cette recommandation a été reprise par l'Assemblée et un débat d'actualité a eu lieu.
6. Lors de sa réunion d'avril 2010, la commission a été saisie d'une proposition présentée par Mme Brasseur au nom d'une majorité des Présidents de groupe (quatre Présidents pour et une abstention). Contrairement à ce qui a été affirmé à plusieurs reprises, cette proposition ne visait nullement à mettre fin au travail de la commission sur ce dossier, mais à suspendre temporairement le rapport pour procéder à un certain nombre de démarches et de vérifications. Afin d'éviter tout malentendu sur la teneur réelle de la proposition, renvoi est fait au texte original en annexe, tel qu'il avait été soumis au vote. La proposition n'a cependant pas obtenu une majorité (16 voix contre 16).
7. Au vu de l'impasse dans laquelle est venue à se trouver la commission – impossibilité pour les rapporteurs de trouver un accord, aucun consensus pour régler la succession de M. Eörsi (qui a quitté l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) et incapacité manifeste de trouver une majorité pour toute autre solution – il a été décidé de demander au Président de la commission d'explorer les voies possibles pour poursuivre le travail d'une façon constructive.
8. Depuis le conflit d'août 2008, l'Assemblée a adopté trois résolutions (Résolutions 1633 (2008), 1647 (2009) et 1683 (2009))<sup>2</sup> sur la base de rapports préparés par la commission de suivi. Par ailleurs, la commission de suivi a produit un rapport d'information (Doc.11876 (2009)), qui a été débattu par l'Assemblée le 29 avril 2009.
9. De surcroît, l'Assemblée a adopté sur la base de rapports établis par la commission des migrations, des réfugiés et de la population, les Résolutions 1648 (2009) et 1664 (2009) sur les conséquences humanitaires de la guerre. Les pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe ont été réexaminés en octobre 2008 et en octobre 2009, menant à l'adoption par l'Assemblée des Résolutions 1631 (2008) et 1684 (2009) à partir de rapports élaborés par la commission de suivi<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Résolutions 1633 (2008), 1647 (2009) et 1683 (2009). Elles s'appuient sur les rapports Doc. 11724, Doc. 11800 et Doc. 12010 respectivement.

<sup>3</sup> Doc. 11726 (2008) et Doc. 12045 (2009) respectivement

10. Parallèlement aux travaux de l'Assemblée, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a suivi de près la situation dans les zones affectées par le conflit et a publié plusieurs rapports, contenant des recommandations détaillées sur la situation humanitaire et des droits de l'homme dans ces régions<sup>4</sup>. Un nouveau rapport devrait paraître prochainement.

11. La publication du rapport de la MEICG, également appelé « rapport Tagliavini », en septembre 2009, constitue un fait nouveau d'une importance considérable. Ce document, dont l'impartialité a été reconnue par les deux parties, brosse un tableau extrêmement complet sur les origines du conflit et constitue un élément incontournable pour mieux comprendre ce qui s'est vraiment passé.

12. Il convient de mentionner que le Parlement européen a lui aussi adopté un certain nombre de résolutions relatives au conflit et aux conséquences humanitaires de la guerre entre la Russie et la Géorgie<sup>5</sup>.

13. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a régulièrement rendu compte au Comité des Ministres de la situation en matière de droits de l'homme ainsi que des activités du Conseil de l'Europe dans les zones touchées par le conflit. Le dernier rapport en date (SG/Inf(2010)8) a été présenté au Comité des Ministres le 3 mai 2010. Dans ce document, en plus des activités permanentes liées aux conséquences du conflit, le Secrétaire Général a proposé d'étendre certaines actions de terrain du Conseil de l'Europe aux territoires sous le contrôle des autorités de facto d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Dans sa communication au Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Secrétaire Général a fait état de nouvelles initiatives et contacts récents avec les autorités géorgiennes et russes, sans toutefois entrer dans le détail.

14. Les 16 et 17 septembre 2010, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a tenu une séance de travail à Tbilissi. Le député de la Douma, M. Sergeiy Markov, membre de la commission, s'est vu refuser le visa en raison du fait qu'il s'était rendu en Abkhazie et en Ossétie du Sud. L'autre membre russe de la commission, M. Valeriy Fedorov a, à la suite de ce refus, renoncé à se rendre en Géorgie.

## II. Considérations personnelles

15. Un conflit armé entre deux Etats membres constitue un fait d'une gravité exceptionnelle. La guerre entre la Géorgie et la Russie et ses conséquences doivent nécessairement représenter une priorité de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Conseil de l'Europe en général. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est intervenue rapidement et il convient de remercier les rapporteurs qui ont investi énormément d'énergie dans leur travail.

16. Le blocage auquel a abouti le travail des rapporteurs et de la commission témoigne non seulement de l'extrême difficulté d'appréhender le dossier mais exprime aussi les fortes émotions qui accompagnent toute discussion au sujet de ce problème. La division entre deux camps qui s'affrontent constitue un obstacle objectif à l'établissement d'une analyse sereine de la situation et à la recherche d'une solution satisfaisante.

17. On peut se demander si la désignation de deux corapporteurs, déjà engagés pour le suivi des deux pays soit vraiment une solution appropriée ; le Comité des Présidents s'est d'ailleurs déjà prononcé contre ce cumul. On peut de même s'interroger sur l'opportunité que les corapporteurs assument en même temps la fonction de président d'un groupe politique.

18. Suite à ce conflit, toute une série d'initiatives ont été prises par les différentes instances du Conseil et d'autres instances européennes. On en retire une impression d'une certaine confusion, du moins d'une absence de coordination et de connaissance de ce que les uns et les autres font vraiment. L'impact sur le terrain reste néanmoins extrêmement modeste.

19. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe devrait tendre à atteindre des résultats qui ont une répercussion concrète sur le terrain. S'affronter à coup de paragraphes de résolutions et recommandations qui ne changent en rien la situation des personnes qui continuent à souffrir des suites de ce conflit est un

<sup>4</sup> CommDH(2008)22, CommDH(2008)30, CommDH(2008)33, CommDH(2008)37 et CommDH(2009)22

<sup>5</sup> 3 septembre 2008 : la situation en Géorgie : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0396+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

24 novembre 2009 : Assistance macrofinancière à la Géorgie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0071+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

20 mai 2010 : Nécessité d'une stratégie de l'Union européenne en faveur du Caucase du Sud <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0193+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

exercice qui ne contribue pas à renforcer la crédibilité de l'institution. Il convient, dès lors, de s'efforcer de réduire, dans la mesure du possible, l'impact émotionnel qui – d'une façon regrettable, bien que partiellement compréhensible – affecte ce dossier. Cela peut se faire si on s'efforce de s'en tenir aux faits et à la réalité. Cela présuppose, dans le cas d'espèce, un haut degré de connaissance de la situation de la part de l'ensemble des membres de la commission et non pas seulement, comme cela est généralement la règle, des seuls rapporteurs. Rappelons, à titre d'exemple, que tout le monde parle du rapport Tagliavini, mais peu nombreux sont ceux qui en connaissent vraiment le contenu. Or, la connaissance de nombreux faits décrits dans ce document fondamental sont indispensables pour mieux comprendre le problème et orienter notre travail d'une façon plus efficace.

20. Il apparaît enfin nécessaire de rappeler que l'Assemblée n'a pas le pouvoir de prendre des mesures contraignantes. Elle exprime des opinions et des recommandations. Pour que celles-ci aient un impact réel, il est indispensable que la confrontation laisse la place au dialogue.

21. Les relations entre les deux délégations auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont manifestement tendues. Travaillant dans la même enceinte et partageant les mêmes valeurs, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre des mécanismes appropriés pour que puisse s'établir un dialogue correct et possiblement constructif entre les deux parties. Sans un engagement actif de la part des deux côtés, il sera difficile, sinon impossible, de pouvoir atteindre des résultats concrets.

22. Il convient de rappeler que le Président n'a été chargé ni d'élaborer un rapport en lieu et place de celui des rapporteurs, ni de procéder à une médiation entre les parties. La tâche est de tenter de suggérer une procédure qui permettrait de redémarrer avec le travail qui nous a été confié et de pouvoir compter sur la collaboration des parties et un consensus aussi large que possible.

### III. Propositions

23. Dès que possible, la commission organise une journée entière consacrée à des auditions destinées à connaître la situation actuelle aussi bien de la situation sur le terrain que des démarches actuellement en cours de la part d'instances diverses. Il s'agira, entre autres, d'entendre :

- le Président de l'Assemblée,
- le Commissaire aux droits de l'homme,
- le Secrétaire Général,
- le représentant du Comité des Ministres,
- le Chef de Mission de la MSUE,
- les Co-présidents de l'Union européenne et des Nations Unies des pourparlers de Genève,
- l'Ambassadrice Heidi Tagliavini,
- le CICR,
- le rapporteur de la commission des migrations, réfugiés et population,
- un représentant du Parlement Européen,
- des représentants des gouvernements russe et géorgien.

24. Sur la base de ces informations, la commission formulera, si nécessaire, une définition plus précise de son mandat qu'elle soumettra au Bureau.

25. La commission décidera :

- s'il convient d'intégrer le mandat relatif au conflit et à ses suites dans le cadre de la procédure ordinaire de suivi en cours pour les deux pays ;
- si, par contre, il convient de désigner un ou deux rapporteurs ad hoc et s'il faut les choisir parmi les corapporteurs en charge du suivi des deux pays.

26. La commission suggère au Bureau de prendre toute initiative utile pour instaurer un dialogue entre les deux délégations.

27. Les auditions devraient avoir lieu avant la fin de l'année, au plus tard au mois de janvier 2011 ; le nouveau mandat et la suite à donner devraient être décidés au courant de la première partie de session 2011.

28. Le Président de la commission est autorisé à prendre contact avec les autorités des deux Etats pour essayer d'établir un catalogue de questions concrètes qui pourraient être objet de discussions et de solutions mises en œuvre rapidement, ainsi qu'une feuille de route pour remédier à la situation humanitaire et l'évaluation de la situation en ce qui concerne la mise en œuvre des Résolutions 1633 (2008), 1647 (2009) et 1683 (2009), cela dans l'optique de faciliter le travail successif du/des rapporteur/s.

ANNEXE

**Proposition telle que rejetée en avril 2010**

La commission :

1. décide de suspendre les travaux sur le rapport, de demander à ses corapporteurs sur la Géorgie et la Russie de suivre la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée et d'examiner si un nouveau rapport général pourrait être utile lorsque les deux équipes de corapporteurs auront rendu compte des progrès réalisés ;
2. invite le Bureau de l'Assemblée :
  - i. à reconstituer la commission ad hoc du Bureau chargée de faciliter le dialogue interparlementaire ;
  - ii. à demander à la commission des questions politiques (par le biais de sa sous-commission sur la prévention des conflits) d'examiner les leçons à tirer de ce conflit.