Parliamentary **Assembly**
Assemblée parlementaire

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 10835
6 février 2006

Réfugiés et personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur: M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

La situation des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie continue de faire obstacle au développement économique, socio-politique et sanitaire de ces pays.

Les efforts consentis pour trouver une solution au conflit du Haut-Karabakh n'ont pas encore donné de résultats. Les incidents frontaliers se poursuivent, le sort des personnes disparues reste inconnu et les mines continuent de faire des blessés et des morts.

L'aide humanitaire d'urgence est de plus en plus difficile à obtenir alors que la lassitude des donateurs se fait sentir. Cette aide demeure nécessaire et devra être graduellement remplacée par l'aide internationale au développement pour offrir un avenir aux réfugiés et personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

Quelques signes positifs montrent malgré tout que ces trois pays s'acheminent vers l'intégration locale de leurs réfugiés et personnes déplacées, ce qui permet à ces derniers de retrouver leur dignité et de se préparer à l'avenir.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Recommandation 1570 (2002) relative à la situation des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et en Géorgie, croit nécessaire de revenir sur ce problème car, malgré certaines avancées ponctuelles, il continue de poser une hypothèque grave sur le développement économique, socio-politique et sanitaire des pays de la région.

2. Le nombre de réfugiés et de personnes déplacées dans la région est difficile à évaluer. Les législations ou les pratiques administratives des trois pays tendent à reconnaître comme « réfugié » ou « personne déplacée » les descendants des personnes déplacées à titres divers à l'intérieur de la région. Ceci a pour conséquence que le nombre global de réfugiés et de personnes déplacées semble ne jamais décroître. Le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées résulte du conflit du Haut-Karabakh et des expulsions de populations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan; de nombreuses autres personnes ont été déplacées par les conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud, sans oublier les Tchétchènes réfugiés dans la région du Caucase du Sud à cause des conflits en Tchétchénie.

3. Il n'en demeure pas moins que les besoins humanitaires d'urgence continuent d'être importants. Ceci oblige les trois pays à utiliser au maximum leurs propres capacités d'assistance et ce dans un contexte de ralentissement des dons de la communauté internationale.

4. L'Assemblée constate que certains retours ont été possibles à l'intérieur des frontières reconnues de la Géorgie ; dans ce contexte,, l'Assemblée félicite le Gouvernement géorgien pour ses efforts à trouver une solution à ses conflits internes, et lui exprime son soutien à ce processus.

5. L'Assemblée doit aussi constater que les efforts poursuivis par l'Arménie et l'Azerbaïdjan pour trouver une solution au conflit du Haut-Karabakh n'ont débouché à ce jour sur aucun résultat. Ces efforts se poursuivent. Elle déplore les incidents fréquents sur la ligne de cessez-le-feu et les incidents frontaliers, qui pénalisent les réfugiés et les personnes déplacées. Elle regrette la nette insuffisance de coopération entre les deux pays à propos du sort des personnes disparues.

6. L'Assemblée attire également l'attention sur la présence de nombreuses mines, due au conflit du Haut-Karabakh, qui occasionnent encore des blessés, et exceptionnellement des morts.

7. Sans un règlement du conflit du Haut-Karabakh, l'objectif du retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs régions d'origine est impossible. De plus, les progrès en matière de dialogue pour résoudre les problèmes pratiques qu'affrontent les réfugiés et les personnes déplacées, notamment en ce qui concerne la restitution de documents d'identité ou la restitution officielle de leurs propriétés, ne sont pas satisfaisants.

8. L'Assemblée accueille favorablement le fait que les trois pays soient maintenant engagés dans des programmes d'intégration locale de leurs réfugiés et personnes déplacées. Ces programmes présentent le double avantage de permettre à ces populations de retrouver une dignité en vivant dans des conditions décentes et en exerçant une activité, ce qui leur permet de participer au développement des régions qui les ont accueillis, et les prépare au retour volontaire dans de meilleures conditions sociales, sanitaires et psychologiques.

9. Cependant, les obstacles à la réussite de ces programmes restent nombreux : la pauvreté, en particulier dans les régions rurales, est endémique et la malnutrition est inquiétante ; le chômage reste très élevé ; l'accès aux moyens de production et à la propriété est problématique ; les infrastructures sont souvent dans un état déplorable, ce qui représente un frein supplémentaire au développement ; les écoles sont encore utilisées comme asiles pour les réfugiés et les personnes déplacées, alors qu'elles devraient pourvoir aux besoins d'éducation des enfants, et les services de santé sont encore insuffisants. Dans ces circonstances, l'assistance humanitaire et la prise en charge des réfugiés et des personnes déplacées ne peut être poursuivie sans l'aide internationale.

10. L'aide internationale d'urgence demeure par conséquent nécessaire, et devra être graduellement remplacée par l'aide internationale au développement, qui ne peut être limitée à la réponse aux besoins des réfugiés et des personnes déplacées, mais doit bénéficier aussi aux populations locales.

11. Par conséquent, l'Assemblée demande aux Etats membres du Conseil de l'Europe de :

11.1. soutenir financièrement les efforts de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie pour régler la situation des réfugiés et des personnes déplacées, en aidant à la réhabilitation d'immeubles, à la construction de routes et d'infrastructures d'adduction d'eau et de transport d'électricité, à la construction d'hôpitaux et d'écoles, de manière à permettre à ces populations d'être plus activement intégrées tout en facilitant le développement des régions où elles vivent, sans oublier les populations locales, qui vivent elles aussi bien souvent sous le seuil de pauvreté ;

11.2. continuer à apporter une aide humanitaire d'urgence là où les besoins se font sentir ;

11.3. offrir leurs bons offices pour tenter de régler définitivement les conflits qui font encore rage et maintiennent toute la région dans un état de sous-développement chronique, hormis quelques zones moins directement affectées ;

12. L'Assemblée appelle d'autre part l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie à :

12.1. poursuivre activement leur politique d'intégration locale des réfugiés et des personnes déplacées, en dehors des territoires occupés, toujours en concertation avec ceux-ci, et dans l'esprit que le droit au retour volontaire sera garanti par ces Etats, dès que les conditions d'un tel retour seront possibles ;

12.2. faire du retour des personnes déplacées une priorité, et faire tout leur possible lors des négociations pour que ces personnes puissent retourner en toute sécurité même avant un règlement général ;

12.3. coordonner autant que possible leurs efforts avec les organisations internationales et non gouvernementales présentes sur place ;

12.4. poursuivre leurs politiques d'incitation des projets internationaux d'aide, dans les secteurs où les besoins se font sentir ;

12.5. conclure rapidement les négociations en cours avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe, en vue d'y adhérer ;

12.6. coordonner leurs politiques d'aide aux réfugiés et leurs politiques de développement, afin de tenir compte des opportunités matérielles, financières et autres que pourrait leur offrir l'Union européenne dans le cadre de sa « nouvelle politique de voisinage ».

12.7. intensifier un dialogue inter-régional par l'instauration de mesures de confiance et la tenue de concertations régulières entre les administrations chargées des problèmes spécifiques des réfugiés et des personnes déplacées ;

12.8. poursuivre leurs efforts d'adaptation de leur législation afin de garantir aux réfugiés et aux personnes déplacées les mêmes droits politiques, civiques, économiques et sociaux que les populations locales, sans préjudice de leur statut ;

12.9. revoir les pratiques visant à considérer d'emblée les descendants de réfugiés et de personnes déplacées eux-mêmes comme des réfugiés et des personnes déplacées, afin de faciliter leur intégration locale ;

12.10. préparer, en concertation entre elles et avec les organisations internationales et non gouvernementales, et notamment le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et le Comité international de la Croix-Rouge, les conditions du retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées, en établissant leurs besoins sur place et en tâchant d'évaluer objectivement le nombre réel de personnes qui pourraient et voudraient rentrer dans un premier temps;

12.11. poursuivre leurs efforts en vue du règlement pacifique et définitif des conflits qui existent dans la région, basé sur les normes et principes du droit international, en faisant appel, si nécessaire, aux bons offices d'Etats, y compris de la région, et d'organisations internationales;

12.12. développer une coopération pratique tendant à enquêter sur le sort des personnes disparues, ainsi qu'à faciliter la restitution de documents ou de propriétés, en particulier en se servant de l'expérience des Balkans dans le traitement de problèmes identiques ;

12.13. trouver un statut juridique basé sur le droit international humanitaire qui convienne aux Tchétchènes qui ont fui les conflits en Tchétchénie et ont besoin de protection.

B. Exposé des motifs par M. Cilevičs

I. Introduction

1. Trois ans après l'adoption de la Recommandation 1570 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie, et particulièrement à la suite d'une réponse du Comité des Ministres (Doc. 9693), la commission des migrations, des réfugiés et de la population est amenée à faire le bilan des progrès réalisés par les pays concernés s'agissant de prendre les mesures propres à régler la situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées de la région.

2. D'emblée, il faut préciser que comme le précédent, et bien que le règlement pacifique des conflits soit le point d'orgue de la normalisation de la situation, ce rapport n'entend pas se focaliser sur les aspects politiques du problème, mais se concentrer au contraire sur ses aspects humanitaires et humains, ce qui implique également de s'abstenir d'instrumentaliser les réfugiés et les personnes déplacées à des fins politiques. Le rapport fera état tout autant des avancées positives enregistrées que des lacunes et des manquements constatés.

3. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, le rapporteur a effectué deux visites d'étude, d'abord en Arménie et Géorgie du 23 au 28 mars 2005, puis en Azerbaïdjan, aux côtés de la Présidente de la Sous-commission, du 1er au 4 juillet. Ces visites ont permis de mettre au jour de grandes disparités dans les opérations menées par les gouvernements des trois pays. Un séminaire sur le déplacement de populations dans le Caucase du Sud, tenu à Bakou le 4 juillet 2005, et qui a rassemblé un nombre limité d'ONG des trois pays, des représentants gouvernementaux[1] ainsi qu'un nombre important d'organisations internationales présentes dans la région, a été l'occasion de compléter l'information recueillie au cours des visites.

II. Quelques chiffres

4. Il est souvent risqué d'avancer un nombre exact de personnes déplacées par un conflit plus de dix ans après qu'un accord de cessez-le-feu ait été trouvé. En outre, les débats autour des chiffres touchent à des points extrêmement sensibles et peuvent provoquer une politisation inutile, détournant l'attention des problèmes humanitaires qui, comme il a déjà été mentionné, sont au cœur du présent rapport. C'est pourquoi votre Rapporteur a décidé d'éviter toute discussion concernant les nombres de personnes déplacées pendant la période qui a précédé l'adoption de la Recommandation 1570 (2002), car ces nombres ont déjà été évoqués dans cette recommandation, ainsi que dans le rapport correspondant de Mme Vermot-Mangold[2].

Arménie

5. Il est devenu plus facile de retracer la situation des réfugiés en Arménie depuis l'établissement du Département d'Etat en 1999. Jusque dans les années 1999-2000, le nombre de réfugiés ayant opté pour la citoyenneté arménienne était relativement faible. Cette situation a changé avec l'adoption en 2000 d'une loi sur les personnes déplacées de force d'Azerbaïdjan entre 1988 et 1992 ayant été naturalisées; la loi garantit le droit à la protection et à l'assistance pour ces personnes. De ce fait, plus de 15 000 réfugiés en 2000 et plus de 16 000 en 2001 ont acquis la citoyenneté; depuis 2002, cette vague de naturalisation a décru en intensité.

6. Les dernières statistiques, qui remontent au mois d'août 2003, laissent seulement apparaître que 11 000 familles n'ont pas trouvé de logement permanent, et que 3 470 familles seraient dans un état très vulnérable. Concernant le nombre de réfugiés et de personnes déplacées, votre Rapporteur relève les chiffres avancés par le rapport de Mme Vermot-Mangold[3]. Ils peuvent toutefois être actualisés par des statistiques plus récentes (datant de la fin 2004) fournies par l'UNHCR[4] et qui indiquent le nombre de 235235 réfugiés.

---

[1] Cependant, il n'y avait pas de représentant du gouvernement arménien à la réunion.

[2] Doc.9480. Situation des réfugiés et personnes déplacées en Arménie, Azerbaidjan et Géorgie. Rapport. 4 juin 2002.

[3] Dans ce rapport, on estime que quelque 300 000 réfugiés ethniques Arméniens ont fui d'Arménie vers l'Azerbaidjan entre 1988 et 1992. Concernant les personnes déplacées, on estime que 72 000 personnes ont été déplacées suite aux opérations militaires effectuées dans les régions aux frontières de l'Azerbaidjan en raison du conflit du Haut-Karabakh, 100 000 personnes ont été déplacées suite au tremblement de terre dévastateur de 1988 et que près de 20 000 personnes ont été déplacées en raison des désastres naturels plus récents. Doc.9480. Situation des réfugiés et personnes déplacées en Arménie, en Azerbaidjan et en Géorgie. Rapport. 4 juin 2002.

[4] Statistiques du HCR fin 2004 (prévisionnelles en date du 20 juin 2005)

7. Il apparaît que 90% approximativement des personnes réfugiées ayant trouvé un logement permanent ont acquis la citoyenneté arménienne, tandis que ce chiffre est beaucoup plus bas en ce qui concerne les réfugiés qui sont toujours logés dans des abris. Il ressort par conséquent de ces réalités que les réfugiés hésitent à demander à obtenir la citoyenneté tant que leur situation demeure précaire. Cet état de choses a une incidence sur le chiffre global des réfugiés, qui est certainement inférieur à ce que le gouvernement estime. Ceci semble d'autant plus plausible que nombre de réfugiés ayant obtenu la citoyenneté utilisent leur nouveau passeport pour s'établir en-dehors des frontières de l'Arménie. Les chiffres du recensement de 2000 n'ont pas été publiés et influeront certainement sur les statistiques déjà mentionnées.

8. En ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile autres que ceux d'Azerbaïdjan, on note que depuis l'adoption en 2002 d'une loi et la couverture des besoins opérationnels d'un centre de réception par le budget de l'Etat, 11 demandeurs d'asile se sont vus reconnaître le statut de réfugié, en conformité avec les normes internationales en vigueur. Depuis 2003, les autorités assistent à une inflation des demandes d'asile de personnes originaires d'Iraq. A ce jour, 141 ressortissants iraqiens ont un statut temporaire, et leurs demandes sont à l'examen[5].

Géorgie

9. En Géorgie, les chiffres sont également flous, et la législation peine à s'adapter. On compterait 237 069 personnes déplacées[6], un chiffre qui varie peu. Selon les statistiques recueillies lors de la visite en Géorgie, ce chiffre inclut 224 938 personnes en provenance de la seule région d'Abkhazie inégalement répartis entre les districts de Géorgie, avec une très forte présence dans les districts de Tbilissi et Samegrelo (Mingrélie). 12 131 personnes seraient déplacées des districts de l'ancien oblast autonome d'Ossétie du Sud; on peut faire le même constat de leur éparpillement dans les districts de Géorgie, avec des densités très fortes à Tbilissi et Kartli (Kartlie). La législation géorgienne en vigueur depuis 1998 ne prend pas en compte la citoyenneté pour appréhender le statut de personne déplacée. Toute personne forcée de quitter sa résidence pour un certain nombre de raisons et qui se déplace à l'intérieur du territoire est éligible au statut de personne déplacée, délivré par le Ministère des réfugiés et du règlement. Les personnes déplacées par le conflit en Abkhazie sont Géorgiennes; il n'y a pas de personnes déplacées d'origine abkhaze ; les Abkhaz restent néanmoins en minorité dans leur propre république. Il n'en va pas de même pour les personnes déplacées par le conflit en Ossétie du Sud, où l'on compte aussi des personnes d'origine ossète. A la suite du conflit en Ossétie du Sud, les Géorgiens de souche ont été forcés de quitter le territoire d'Ossétie du Sud, de même que les personnes d'origine ossète qui ont fui différentes régions de Géorgie pour gagner l'Ossétie du Sud et, dans de nombreux cas, l'Ossétie du Nord également, au sein de la Fédération de Russie. Il faut relever que le gouvernement géorgien fait des efforts pour garantir le retour des Géorgiens de souche en Ossétie du Sud, en même temps que celui des personnes d'origine ossète, dans leurs anciens lieux de résidence ailleurs en Géorgie.

10. Les réfugiés en Géorgie sont principalement des Tchétchènes venus de Tchétchénie. Cependant, d'après les données du HCR, la majorité d'entre eux sont des Kistes, des Tchétchènes de souche originaires de Géorgie, qui habitent la vallée de Pankissi en Géorgie orientale. A une époque, certains d'entre eux sont partis pour la Tchétchénie, puis ont fui la Géorgie après le déclenchement des hostilités. Les Tchétchènes reçoivent le statut de réfugiés de prime abord. Cependant, ce statut doit être renouvelé chaque année. La croissance de leur nombre connaît une chute brutale depuis ces dernières années. On évalue le nombre de réfugiés tchétchènes à 2 586, et ils se répartiraient en 835 familles[7]. Ils sont très peu nombreux à Tbilissi et dans le chef-lieu de district, Akhmeta.

11. En réalité, ces dernières années, une seule solution durable – à savoir l'émigration vers des pays tiers – s'offrait aux demandeurs d'asile tchétchènes. Un certain nombre de familles ont été acceptées par le Canada, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas, avec l'aide du HCR. Cependant, la plupart des États hésitent à accueillir des Tchétchènes et le nombre de ceux qui sont admis à l'étranger est bien inférieur aux besoins réels. Par ailleurs, il semble que le potentiel d'intégration des Tchétchènes, en particulier les Kistes reste sous-estimé, et les autorités de Géorgie auraient intérêt à examiner attentivement le bénéfice qu'elles pourraient en tirer.

[5] L'Arménie accorde un statut de demandeur d'asile temporaire d'un an renouvelable, durant lequel le demandeur d'asile reçoivent en principe une assistance de la Croix-Rouge.
[6] Statistiques du HCR fin 2004 (prévisionnelles en date du 20 juin 2005).
[7] Chiffres non officiels recueillis au cours de la visite en Géorgie.

12. Selon des informations publiées par des médias, à la fin de mai 2005, suite à la visite d'une délégation des autorités de la République tchétchène visant à persuader les demandeurs d'asile de rentrer chez eux, plus de 200 Tchétchènes ont quitté cinq villages de la vallée de Pankissi[8]. Selon un autre média, le nombre de demandeurs d'asile tchétchènes en Géorgie s'élevait à 450 au début de juin[9]. Cependant, votre rapporteur n'a pas eu la possibilité de vérifier ces chiffres.

Azerbaïdjan

13. En Azerbaïdjan, il convient de distinguer trois catégories de populations : les personnes déplacées qui ont dû fuir le Karabakh, les personnes déplacées des districts de la République d'Azerbaïdjan à proprement parler sous occupation, et enfin les Azerbaïdjanais d'Arménie, qui sont des personnes réfugiées en vertu du droit humanitaire international. Il est impossible d'établir avec certitude le nombre actuel de ces populations. Votre Rapporteur relève les chiffres avancés par le rapport de Mme Vermot-Mangold[10]. Ils peuvent toutefois être actualisés par des statistiques plus récentes (datant de la fin 2004)[11] fournies par l'UNHCR et qui indiquent le nombre de 578545 personnes déplacées dans leur propre pays et de 8606 réfugiés. Il est à noter que l'Azerbaïdjan avait, au contraire de l'Arménie, immédiatement octroyé tous les droits civiques à ses réfugiés, à commencer par le droit à la nationalité.

14. Sur le plan des réfugiés d'origine étrangère, l'Azerbaïdjan possède une législation en conformité avec les normes humanitaires internationales. Le pays attire encore peu de réfugiés, et les chiffres n'ont dans ce cas-ci pas non plus été actualisés depuis au moins 2000[12]. On compte principalement des Iraniens, des Iraqiens et des Afghans, qui s'intègrent d'une manière ou d'une autre dans la société de leur pays d'accueil, qu'ils obtiennent ou non un statut de réfugié. En raison du grand nombre de ses propres réfugiés et personnes déplacées, l'Azerbaïdjan a eu tendance à s'intéresser secondairement aux réfugiés d'origine étrangère. La plus grande communauté de réfugiés étrangers sur son sol est peut-être aussi celle qui souffre le plus de discriminations : il s'agit ici aussi de la communauté tchétchène. Son importance n'est pas réellement définie, et le HCR ne fait que commencer à calculer le nombre de réfugiés tchétchènes qui oscillerait autour de 8500 membres.

15. La procédure de détermination du statut de réfugié en ce qui concerne les demandeurs d'asile tchétchènes est passée des mains du HCR à celles du gouvernement, après que le nombre de personnes d'origine tchétchène ayant reçu dans des pays tiers un tel statut a brutalement augmenté. Bien qu'il existe des ONG tchétchènes en Azerbaïdjan comme dans tout le Caucase, celles-ci ne reçoivent pas d'aide pour leur communauté, qui est fragilisée économiquement, socialement et politiquement. Ce n'est que récemment que le gouvernement azerbaïdjanais a accepté de scolariser les enfants tchétchènes, qui bénéficient de cours en langue russe, et depuis peu les réfugiés tchétchènes peuvent à nouveau bénéficier de soins médicaux et de l'assistance sociale (mais très peu de l'aide juridique, notamment concernant les contentieux et la défense de leurs droits en Russie). La plupart de ces réfugiés n'ont pas de statut juridique, l'Azerbaïdjan refusant de les considérer comme tels en raison du fait qu'ils traversent illégalement la frontière avec la Russie, de surcroît sans papiers d'identité. La fermeture régulière de sa frontière par la Russie et l'absence de documents d'identité empêchent le plus souvent les réfugiés de rentrer chez eux ou de communiquer avec leurs familles ou leurs proches. Les enfants nés de ces réfugiés sur le sol azerbaïdjanais ont le droit constitutionnel de recevoir la citoyenneté[13], mais jusqu'à présent, les certificats de naissance n'ont toujours pas été délivrés.

III. Nouvelles initiatives gouvernementales

III.1. La nouvelle approche

16. Dans un effort multilatéral conjoint (quoique ad hoc), le gouvernement géorgien, une agence gouvernementale et différentes agences onusiennes ont lancé une nouvelle politique destinée à améliorer les conditions de vie globales des personnes déplacées, connue sous le vocable de «nouvelle approche». Ces dernières années, la Géorgie a malheureusement gaspillé énormément de

[8] « 24 saati », 30 mai 2005
[9] www.pankisi.info, 4 juin 2005
[10] Dans ce rapport, un chiffre de 570 000 personnes déplacées est indiqué et un chiffre de 150 000 réfugiés est noté dans le rapport 9480. Situation des réfugiés et personnes déplacées en Arménie, en Azerbaidjan et en Géorgie. Rapport. 4 juin 2002.
[11] Statistiques du HCR fin 2004 (prévisionnelles en date du 20 juin 2005).
[12] Selon les chiffres officiels, le nombre de demandeurs d'asile s'élève à 11 000.
[13] Art. 52 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan.

temps et d'argent en faisant de l'aide humanitaire de première urgence une politique à moyen terme. Les programmes d'assistance qui ont été développés ont très peu fait pour aider les personnes déplacées à restructurer leurs vies et se prendre en charge elles-mêmes, sans être un fardeau pour les communautés qui les accueillaient. Le résultat a en fait été pire, puisque non seulement les conditions des personnes déplacées ne s'amélioraient pas, mais elles pesaient encore sur les communautés locales à tel point que leur développement s'en trouvait entravé, forçant souvent les membres de ces communautés autant que les personnes déplacées les plus valides à l'exil, autrement dit, à une vie tout aussi précaire.

17. Un exemple de cela est la situation dont souffre la population locale et les personnes déplacées à Tskhaltubo, autrefois un des deux hauts lieux de tourisme climatiques de Géorgie. Là vivent un grand nombre de personnes déplacées, surtout des personnes âgées, des femmes et des jeunes, dans des conditions extrêmement précaires (souvent ni eau, ni électricité), presque à l'abri des regards de la population locale. Ces gens ne disposent que de très peu de ressources, et la seule aide substantielle provient des organisations caritatives et humanitaires de l'étranger, mais elle arrive de temps à autre. La ville souffre du désintérêt des investisseurs, la présence de nombreuses personnes déplacées ayant un effet-repoussoir. La stratégie du gouvernement d'offrir le sanatorium où la majorité d'entre elles vivent actuellement, à la privatisation n'a pas été payante jusqu'ici: les investisseurs potentiels se détournent d'un tel endroit; c'était pourtant la voie espérée par les autorités pour reloger toutes ces personnes et relancer l'économie d'une ville sinistrée. Le Rapporteur a toutefois trouvé positif le symbole que le chef de l'administration locale élu soit lui-même une personne déplacée. C'est la preuve qu'il existe une solidarité dans le malheur.

18. C'est pour parer à ce type de situation que les bases de cette nouvelle approche ont donc été lancées. Un fonds de plus d'un million de dollars a été créé, au capital duquel participent les agences sus-mentionnées. Au travers d'un appel d'offres, vingt bourses seront attribuées à des micro-projets ciblés. Ainsi, à Tskhaltubo, une usine à thé complètement abandonnée a été rachetée et remise en état. Elle permet de fournir du travail à quelques dizaines de personnes déplacées, qui reçoivent en même temps un logement neuf dont la caractéristique est d'être mobile, ainsi qu'un micro-crédit leur permettant de faire croître des cultures et d'élever du bétail ou d'entretenir une basse-cour. De cette façon, les personnes déplacées bénéficient d'une intégration temporaire, sans que cela n'empêche leur retour sur les terres ancestrales.

19. Cette forme d'aide au développement d'un type nouveau en Géorgie semble porter ses fruits, à telle enseigne que des personnes déplacées de Tskhaltubo qui avaient initialement refusé de quitter le sanatorium pour tenter cette vie nouvelle seraient attirées par le projet. Pour beaucoup, et c'est là une réflexion générale, le traumatisme suscité par le départ de force d'une région rend ces personnes beaucoup plus vulnérables sur le plan psychologique lorsqu'il s'agit de quitter un endroit et renoncer à la forme d'aide dispensée jusque-là, même si elle comporte des avantages évidents pour des observateurs extérieurs. Le travail avec ces personnes est donc rendu d'autant plus compliqué.

20. Une commission présidentielle créée aux fins de réorienter l'ancienne politique et reprendre progressivement les programmes d'aide travaille en collaboration avec les experts techniques du Fonds. Une unité de soutien de la nouvelle approche, placée sous la houlette du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sert de secrétariat au comité directeur du Fonds, et s'intéressera au suivi des projets qui ont été financés, dans l'idée d'étendre la nouvelle politique suivie à d'autres régions. Ceci pourrait avoir des répercussions sur la législation sur les personnes déplacées en retour.

21. Un programme de délivrance de certificats similaire à ce qui existe en Arménie est à l'oeuvre en Géorgie et un projet-pilote est mené en Imérétie (Imereti). En attendant, des entreprises privées contribuent en quelques occasions substantiellement à l'assistance aux personnes déplacées. De cette manière, des centaines de personnes déplacées qui étaient logées provisoirement dans les hôtels «Abkhazia» et «Iveria» à Tbilissi ont déjà pu acquérir un logement privatif à Tbilisi ou en province, suite au rachat de ces hôtels par des intérêts privés (qui ont par conséquent «payé la facture» de la délocalisation de ces personnes déplacées[14]). Certaines solutions similaires ont été trouvées isolément pour d'autres logements occupés par des personnes déplacées. Cependant, en règle générale, ces types de logements ne se sont pas avérés suffisamment attractifs aux yeux des investisseurs.

[14] Les personnes déplacées concernées, dont le nombre avoisine le millier, auraient touché une compensation de 14 000 lari, soit environ 7 000 euros.

III.2. Problèmes particuliers soulevés au cours de la visite en Géorgie occidentale

22. La situation à Zugdidi, en Mingrélie, est particulièrement difficile sur le plan humain. En cet endroit, 120 000 personnes déplacées survivent à l'intérieur de bâtiments publics (majoritairement des usines) dans un état de délabrement avancé. Le Rapporteur a visité une bâtisse de l'hôpital régional, où vit concentrée une communauté de 56 personnes déplacées, et qui peut être qualifiée de passablement représentative. A l'absence d'eau courante et d'électricité, il faut ajouter que l'eau souterraine était souillée, créant un risque supplémentaire d'épidémie alors que la tuberculose sévit à nouveau en Géorgie. Ces personnes sont laissées dans un état d'abandon lamentable, y compris de façon tragique pour certains par les propres membres de leurs familles qui, pour les plus valides, cherchent refuge ailleurs. Et ce n'était pas encore le pire à voir. Les personnes qui survivent là reçoivent comme toutes les personnes déplacées un pécule mensuel de 11 lari, soit environ 5 euros. Quant aux personnes déplacées qui résident en-dehors des centres collectifs, elles perçoivent une allocation mensuelle de 14 lari. Cette somme étant tout à fait insuffisante pour pourvoir à tous les besoins, les personnes déplacées contractent des dettes que souvent elles ne peuvent rembourser.

23. Un problème tout à fait singulier a longuement été traité lors de nos discussions tant avec les autorités locales que nationales. Le gouvernement règle directement la facture d'électricité censée couvrir les besoins des personnes déplacées[15]. Pourtant, ainsi que des représentants de pouvoirs locaux lui ont affirmé, les sommes réglées excèdent le coût de la consommation d'électricité. En outre, l'électricité fournie par différentes compagnies privées est souvent coupée ou fait tout simplement défaut. Les personnes déplacées demande à ce que la somme d'argent correspondante leur soit directement versée, et les autorités locales qu'elle leur soit transférée. Cela dit, le gouvernement hésite à changer le système en vigueur afin de prévenir ces problèmes de corruption ; or, dans un passé récent, l'argent destiné aux allocations des personnes déplacées a souvent disparu dans les «poches» de quelques personnes peu scrupuleuses. Le gouvernement s'oriente quant à lui vers l'installation de compteurs sur les sites des personnes déplacées, une mesure qui a jusqu'à présent, et pour cause, été refusée par les compagnies opératrices, et déterminer en fonction de la consommation la somme que le gouvernement doit effectivement payer; il escompte qu'il ne devrait plus y avoir de problèmes de livraison d'électricité une fois cette mesure prise.

III.3. Tendance à une amélioration de la situation en Arménie

24. L'Arménie est de loin plus engagée dans la question du règlement du problème des réfugiés que sa voisine; le représentant du HCR affirmait même à votre rapporteur qu'avec une poignée de dollars, le problème pourrait être définitivement réglé en quelques mois. Ceci tient peut-être au fait que le gouvernement a rapidement reconnu que les réfugiés d'Arménie n'avaient pratiquement aucune chance de retour dans un futur proche, et qu'il a dès l'origine mené à leur égard une politique d'intégration cohérente. Ils se sont habitués pour la plupart à leur nouvelle vie, dont les conditions sont généralement meilleures qu'en Géorgie, mais comme dans ce pays, souvent les plus aptes sont partis travailler à l'étranger d'où ils envoient des subsides aux membres de leur famille laissés derrière eux.

25. Ainsi, de nombreux immeubles («dortoirs») qui pouvaient l'être ont été restaurés grâce à des fonds du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou du Conseil norvégien des réfugiés (NRC), et un processus de privatisation a été mis en route qui a permis aux personnes qui y résidaient de devenir propriétaires de leur logement. Pour d'autres, il sera possible d'intégrer des appartements neufs au moyen de certificats ou coupons de logement possédant une certaine contre-valeur garantie par le gouvernement[16]. Les réfugiés qui se trouvent actuellement dans des conditions plus précaires sont ceux qui n'ont pas souhaité ou n'ont pas pu déménager, qui attendent d'être relogés ou qui attendent la réfection de leur bâtiment. D'autres encore qui habitent à la campagne ont vu des chalets se construire à la place des wagons inutilisés ou d'autres habitations temporaires inconvenables qu'ils occupaient, mais tous les membres de la communauté villageoise ne sont pas encore pourvus. C'est à ces personnes plus vulnérables que le gouvernement dédie la priorité de son action, un gouvernement qui a une volonté politique de faire passer le bien-être de ces réfugiés restants en premier. Les réfugiés reçoivent une compensation de l'Etat pour la perte de leur logement temporaire lorsqu'ils en sont délogés, une indemnité ainsi que l'aide médicale gratuite.

[15] La facture mensuelle est de 15 lari par réfugié en hiver, soit environ 7 euros.
[16] Cette pratique avait été inventée en vue du rapatriement des soldats de l'Armée soviétique stationnés en ex-R.D.A.

26. Le programme de délivrance des certificats est en cours: il a commencé dans les neuf «marzes» (divisions territoriales de la République[17]) autres que ceux où la population de réfugiés est la plus nombreuse (Kotayk et Yerevan), et il s'étendra aux deux autres «marzes» l'année prochaine[18]. Il est doté d'une enveloppe budgétaire conséquente (2,2 millions de dollars pour l'exercice en cours).

27. Pourtant, la mise en œuvre du programme n'est pas exempte de critiques. Si l'argent est bien là, les mécanismes de transfert n'ont pas encore été définitivement mis au point, et certains ont exprimé des craintes quant à savoir si les certificats seront acceptés partout. Le système devrait fonctionner dans les régions où les réfugiés et les personnes déplacées vivent de façon compacte[19]. Quant aux prix des appartements dans la capitale, il est clair qu'avec la spéculation ambiante ils grimpent rapidement, et les bénéficiaires devront mettre de l'argent de leur poche s'ils souhaitent en acquérir un. En Géorgie, ce problème s'est également posé suite à la privatisation des deux hôtels mentionnés ci-dessus, les prix prohibitifs de la capitale obligeant des personnes déplacées (a fortiori des familles) à se loger parfois à une grande distance de la capitale dynamique, dans des régions où le chômage sévit par contraste.

28. La question de la citoyenneté surgit aussi dans le débat. Les réfugiés disposent de nouvelles cartes depuis 2000, or le statut de réfugié est resté identique; mais cette année-là, une loi est venue garantir que les personnes déplacées de force d'Azerbaïdjan qui ont entre-temps acquis la citoyenneté arménienne auront les mêmes droits que les réfugiés qui n'ont pas été naturalisés, notamment en ce qui concerne leur logement[20]. Le gouvernement a ensuite pris trois décrets pour régler l'application de cette loi, l'objectif à atteindre étant évidemment que le plus grand nombre possible de réfugiés acquièrent la citoyenneté arménienne. Dans la pratique, votre rapporteur a pu se rendre compte que les réfugiés craignaient jusque-là qu'en passant par la procédure de naturalisation, ils perdraient les bénéfices matériels liés à leur statut, et que la plupart optaient pour la citoyenneté une fois devenus propriétaires de leur appartement, ou lorsqu'ils souhaitaient s'exiler temporairement du pays.

29. Une inquiétude est née parmi les réfugiés au sujet de nouvelles cartes de sécurité sociale, devenues obligatoires depuis l'adoption d'une loi sur l'assurance sociale dite «PROS», qui craignent de ne plus avoir accès à aucun service médico-social ni recevoir leur pension de retraite sans ces cartes distribuées aux personnes naturalisées. Votre Rapporteur n'a toutefois pas pu obtenir suffisamment de renseignements à ce sujet pour tirer quelque conclusion, si ce n'est que ces réfugiés ont les mêmes droits à une couverture sociale que les citoyens arméniens, et qu'ils bénéficient en outre du soutien de certaines ONG. Il est important que le gouvernement informe très exactement la population de la situation, notamment les personnes âgées qui en tant que personnes plus vulnérables, doivent continuer à toucher leurs retraites et avoir un accès aux soins.

III.4. La situation en Azerbaïdjan : entre désespoir et espoir

30. En Azerbaïdjan, en vertu d'un décret présidentiel du 1er juillet 2004[21], la coordination des activités des organisations humanitaires locales et internationales est assurée par la Commission républicaine pour l'aide humanitaire internationale, également établie par décret[22], et présidée par le Vice-premier ministre. La Commission a la rude tâche de coordonner les efforts d'assistance dans le pays, après la situation désastreuse créée suite au conflit du Karabakh et à l'occupation de cette ancienne région autonome et de sept districts adjacents et territoires, appartenant au district de Qazax et à la république autonome de Naxçıvan.

31. Le gouvernement d'Azerbaïdjan s'est penché sur le problème, qui représente tout de même le plus important mouvement de personnes déplacées de la région, mais a eu beaucoup de difficultés pour reloger ces personnes. Les changements qui ont eu lieu au début des années 2000 peuvent être considérés comme une percée majeure. A partir de 2001, une somme prélevée sur le « Fonds pétrolier » a été réservée à l'amélioration des conditions de logement des réfugiés et des personnes

[17] Depuis 1996, le territoire de la République d'Arménie est découpé en 11 «marzes».
[18] Le représentant du NRC à Yerevan estime que 45% des réfugiés sont installés à Yerevan, 45% sont dans d'autres villes, et 10% dans des zones rurales.
[19] Les personnes déplacées victimes de catastrophes naturelles sont aussi concernées. Pour mémoire, le tremblement de terre de 1988 à Spitak a fait 25 000 morts et des centaines de milliers de personnes déplacées, surtout à Yerevan.
[20] Les réfugiés qui n'ont pas été naturalisés possèdent une carte de réfugié des Nations Unies (HCR), qui leur permet également de se déplacer à l'étranger. Ils peuvent choisir d'effectuer ou non leur service miltaire.
[21] Décret n°298 du Président de la République d'Azerb aïdjan, « Programme étatique portant sur l'amélioration des conditions de vie et la croissance de l'emploi parmi les réfugiés et les personnes déplacées ».
[22] Décret présidentiel n°144 du 15 janvier 1995.

déplacées[23]. On estime à l'heure actuelle à 83 029 le nombre de personnes déplacées qui vivent dans des conditions misérables et très précaires depuis douze ans, comme les réfugiés arméniens cités plus haut. Les deux derniers présidents d'Azerbaïdjan leur ont porté une attention spéciale, et le président actuel a décidé de régler unilatéralement le problème, en supprimant tous les logements temporaires inconvenants (tentes, wagons inutilisés, dortoirs et bâtiments publics délabrés, sanatoriums, « maisons finlandaises », etc.) d'ici la fin 2006, et en rénovant les logements urbains. Cette décision a d'ailleurs été réitérée devant les membres de la Commission de suivi de l'Assemblée Parlementaire lors de sa réunion à Bakou le 5 juillet 2005.

32. Grâce aux premiers versements du « Fonds pétrolier », autorisés par trois décrets présidentiels, 5 camps de tentes de la région de Biləsuvar ont été liquidés en août 2003, et les personnes déplacées ont été relogées dans de nouvelles habitations en dur, formant de nouveaux établissements disposant des infrastructures nécessaires (écoles, crèches, hôpitaux, centres communautaires, maisons de communication, bureaux de poste, installations d'eau courante et électriques).

33. En même temps que ces établissements, des opportunités d'emploi ont été créés (6 000 selon les chiffres officiels, auxquels s'ajoutent 1 000 emplois dans la fonction publique), et des parcelles de terre ont été attribuées pour la culture de subsistance et la vente sur les marchés (5 000 emplois, selon les mêmes sources). De nombreux emplois saisonniers sont aussi nés. Il faut également mentionner que l'on n'accorde pas aux personnes déplacées du Karabakh et des régions occupées adjacentes, à la différence des réfugiés d'Arménie, de droits de propriété pour ces logements nouvellement construits.

34. Les réfugiés et les personnes déplacées continuent de percevoir une indemnité directe au titre de leur statut, qui a peu varié, passant cette année de 5 à 6 dollars par mois. Le montant des fonds gouvernementaux alloués à la protection des réfugiés et des personnes déplacées ne cesse de s'accroître en comparaison des fonds mis à disposition par les organisations internationales. Ainsi, en 2003, le gouvernement azerbaïdjanais avait alloué 120 millions de dollars d'aide, tandis que la communauté internationale avait contribué pour 40 millions de dollars. L'expression « fatigue des donateurs » est constamment présente dans le discours des organisations internationales et non gouvernementales, d'autant plus aisément que l'économie du pays est en forte croissance et que les revenus pétroliers vont pouvoir régler au moins provisoirement la situation de ces réfugiés et personnes déplacées. Cependant, en raison de la longueur du conflit et de la pauvreté endémique qui sévit dans les régions où vivent la plupart des réfugiés et des personnes déplacées, le gouvernement azerbaïdjanais ne peut seul faire face, et l'aide humanitaire internationale devra bientôt être suppléée par l'aide internationale au développement.

35. Comme on peut s'en apercevoir, le concept d'intégration locale fait donc son chemin en Azerbaïdjan. Une preuve supplémentaire de cela est que les personnes déplacées, qui ont le droit de vote aux élections à caractère national, vont pouvoir retrouver leur droit de vote aux prochaines élections municipales, un droit dont ils avaient été déchu et qui a été réintroduit dans le droit électoral. En jouissant de leurs droits civiques, économiques, sociaux et culturels dans les régions où ils vivent, les réfugiés et les personnes déplacées retrouvent une certaine dignité, qui sera certainement complète lorsqu'ils auront la possibilité de rentrer chez eux. Le gouvernement a d'ailleurs choisi avec sagesse d'impliquer davantage les réfugiés et les personnes déplacées dans les projets qui les concernent, mais également dans les projets de développement des régions où elles sont temporairement établies.

36. Le rapporteur est d'avis que cette intégration devrait encore être plus poussée, avec l'accès aux moyens de production et à la propriété. Or, non seulement ces moyens font encore défaut, le micro-crédit bancaire ou non bancaire revenant trop cher en raison des taux élevés et des délais de remboursement trop courts, mais le droit à la propriété lui-même est encore restreint par la loi : il n'est possible que pour les réfugiés. Dans la perspective de la préparation au retour des personnes déplacées chez elles[24], il est important que les logements neufs soient privatisés, de sorte qu'elles aient elles aussi la possibilité de les vendre, par exemple, pour reconstruire leurs maisons détruites dans leur région d'origine.

[23] Décret présidentiel n°562 du 22 août 2001, « De la solution des problèmes d'installation des Azerbaïdjanais déportés de leurs terres historiques (…) ».

[24] Le programme de "Grand retour" du gouvernement, avec la participation et le soutien financier des institutions financières internationales, des agences spécialisées des Nations unies et des organisations humanitaires locales et internationales, est une des composantes du programme étatique mentionné plus haut.

IV. Principaux problèmes politico-normatifs restant en suspens

37. Dans le domaine législatif, des progrès restent à faire par l'Arménie et la Géorgie, mais pas dans la même mesure. Si la législation de l'Arménie en matière de réfugiés est approchante de celle des normes internationales en vigueur, elle est cependant complexe et surtout, elle reste éclatée entre plusieurs textes (il existe pas moins de quatre lois), rendant une harmonisation nécessaire. Par ailleurs, les réfugiés continuent de souffrir d'une discrimination en matière d'accès à la propriété terrienne (mais ce droit, même s'il était reconnu, resterait largement théorique) et ne sont autorisés à prendre part qu'aux élections locales, depuis un amendement au code électoral, sans toutefois avoir le droit de se présenter à ces mêmes élections. Les ONG soulignent toutes que le gouvernement et que le parlement (qui a établi son propre conseil pour les réfugiés auquel toute personne peut s'adresser) font beaucoup pour les réfugiés, et que le cadre législatif octroie des conditions suffisamment bonnes; ceci bien que la situation socio-économique des réfugiés, en particulier dans la région de Yerevan, reste très préoccupante (le taux d'inactivité des réfugiés est deux fois et demi supérieur à la moyenne), et que malgré la gratuité de l'enseignement au niveau secondaire, l'apprentissage et la formation sont encore trop négligés par le gouvernement.

38. Pour la Géorgie se pose un grave problème de financement en même temps qu'un dilemme entre le choix du retour de la part des personnes déplacées de force et l'absence de conditions sécuritaires permettant de tels retours. A ce jour, la nouvelle approche qui a été abordée au début de ce rapport et qui traite de l'intégration temporaire des personnes déplacées n'a été formalisée dans aucun texte de loi, bien qu'elle ait le soutien du gouvernement. Or, en l'absence d'une stratégie claire émanant des autorités, la communauté internationale continuera de se désengager progressivement sur le plan financier (y compris de l'aide humanitaire d'urgence sans laquelle le gouvernement géorgien et le gouvernement en exil d'Abkhazie qui a en charge les personnes déplacées ne pourraient faire face). Une pression doit aussi s'exercer de la part de pays européens afin que les conditions soient réunies pour que les personnes déplacées puissent rentrer en premier lieu à Gali, au-delà du fleuve Enguri marquant la limite avec l'ancienne république autonome d'Abkhazie. Des déclarations avaient été faites en ce sens en 1999, mais sans que la sécurité des personnes soit garantie sur le terrain, et elles ont été récemment renouvelées alors que la situation n'est guère changée de ce point de vue[25]. Des tractations sont en cours en vue du déploiement d'une force de police civile des Nations Unies (CIVPOL).

39. A côté de cela, le problème de l'éducation reste pour le moment posé en Abkhazie, l'enseignement se faisant en russe. Les écoles de la région sont en cours de rénovation à l'initiative du HCR. Cependant, les problèmes de personnels et de manuels ne peuvent être réglés de manière efficace par des organismes internationaux. La loi adoptée récemment par la Géorgie reconnaît l'éducation en abkhaze et la Géorgie publie des manuels dans cette langue qui sont prêts à être introduits dans la région de Gali. Ainsi, le Gouvernement géorgien fait preuve d'une louable bonne volonté, puisqu'il est prêt à prendre en charge l'éducation non seulement des Géorgiens de souche qui sont revenus dans le district de Gali mais aussi des Abkhazes résidant dans ce district. Toutefois, la mise en œuvre effective de cette législation dépendra du règlement politique qui n'est pas encore atteint.

40. Bien que la situation en Ossétie du sud soit en général moins tendue, jusqu'à présent les seuls retours possibles semblaient être des retours spontanés de Géorgiens de souche en Ossétie du sud. Des ONG ont fait état d'un chiffre approximatif de 50 à 70 familles, mixtes pour la plupart (dans ce cas, les membres des familles qui sont ossètes de souche sont les garants de la sécurité du retour des membres géorgiens). Les Géorgiens de souche qui ont quitté l'Ossétie du sud peuvent souvent retrouver leurs droits de propriété sur leur ancien logement devant les tribunaux (cependant, seulement dans les cas où leur propriété était occupée par une autre personne sans autorisation administrative). Généralement ces appartements sont vendus immédiatement après avoir été récupérés si bien que ces personnes déplacées perdent en fait une chance de revenir un jour. Cependant, les sommes récupérées pourraient faciliter leur intégration dans leur nouveau lieu de résidence. Bien que certaines actions en justice aient été engagées concernant la restitution des droits de propriété d'Ossètes de souche qui avaient quitté la Géorgie, très peu ont donné lieu à un verdict positif en faveur des demandeurs. Pendant ce temps, le gouvernement continue d'élaborer des programmes visant à encourager le retour des Ossètes de souche en Géorgie, et se félicite de la

[25] Pour cette raison, 43 000 personnes, toutes d'origine géorgienne, migrent de part et d'autre du fleuve plutôt que de s'installer. Entre 40 000 et 50 000 personnes déplacées étaient revenues à Gali jusqu'en 1998, l'année où 50 000 personnes avaient à nouveau été déplacées de force et avaient dû chercher refuge de l'autre côté du fleuve.

poursuite des retours malgré l'augmentation des tensions. Mme Zinaida Bestaeva, une Ossète de souche qui est revenue en Géorgie, occupe actuellement la fonction de ministre d'Etat pour les minorités nationales. Jusqu'à présent, les mesures encourageant le retour des Ossètes ont été plus ou moins efficaces. Par exemple, des ONG nous ont parlé du cas de 25 familles ossètes revenues à Bakuriani, qui ont perçu des indemnités et ont rénové leurs maisons. Mais certaines ont dû repartir faute d'infrastructures sociales suffisantes. Néanmoins, les autorités de Géorgie sont déterminées à poursuivre et à améliorer la politique visant à faciliter le retour des Ossètes.

41. Pour en terminer sur ce point, des développements législatifs sont en cours en vue d'amender la loi sur les personnes déplacées. Des amendements étaient en effet nécessaires afin de mettre la législation en conformité avec la Convention de Genève de 1951, que la Géorgie a ratifiée en 1991. La deuxième lecture a eu lieu au début de la visite, le 25 mars 2005, et une troisième lecture devrait intervenir avant l'adoption définitive du projet de loi, auquel le HCR et le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme ont contribué. La Géorgie n'a par contre toujours pas de loi reconnaissant un statut de demandeur d'asile, mais là aussi des initiatives législatives ont été prises, et l'on s'attend à ce qu'une procédure de traitement très rapide des demandes puisse être mise en place, et que le regroupement familial soit reconnu. L'Etat est par conséquent engagé dans un processus qui lui permettra de se doter de nouvelles lois sur les personnes déplacées et les demandeurs d'asile.

42. Bien que le nombre des demandeurs d'asile tchétchènes ait considérablement diminué, quelques problèmes se posent encore à leur sujet. Les ONG de défense des droits de l'homme, notamment, ont fait état de cas de harcèlement et de violation des droits des demandeurs d'asile lors de contrôles de sécurité, ainsi que de détentions non fondées. Ces allégations ont été confirmées par l'arrêt du 12 avril 2005 de la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour a estimé que la Géorgie avait porté atteinte aux droits de 13 Tchétchènes en ne leur octroyant pas une chance équitable d'introduire un recours contre un ordre d'extradition après qu'ils aient pénétré illégalement dans le pays. Tout en reconnaissant pleinement les inquiétudes légitimes des autorités concernant la situation de la sécurité en Géorgie, ainsi que la nature politique délicate du problème, votre rapporteur tient à rappeler que les droits fondamentaux de toute personne doivent être pleinement respectés, même dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

43. Sur la question du retour des Meskhets, on se référera utilement à la résolution 1428 (2005) récemment adoptée par la Commission permanente. La résolution s'adresse d'ailleurs plus longuement aux autorités de la Fédération de Russie qu'à celles de Géorgie, qui ont jusqu'à 2011 pour achever le processus de retour des Meskhets qui souhaiteraient rentrer. Une commission ad hoc venait de tomber d'accord sur les mesures à adopter pour rendre l'exécution de cette obligation possible, et elle devait présenter ses recommandations au Président au courant du mois d'avril. Le gouvernement entend diffuser une campagne pour rappeler aux citoyens géorgiens le bénéfice que la société avait tiré de la participation des Meskhets et éventuellement préparer l'opinion à un retour de la population déplacée de force. Le gouvernement avoue ignorer le nombre exact de candidats au retour. Il y aurait actuellement 756 Meskhets rapatriés en Géorgie, dont une centaine se serait vu accorder la citoyenneté géorgienne. Il semble surtout important aux yeux de la population meskhète d'avoir la possibilité juridique d'accéder à un statut de citoyen. Afin d'être complet sur cette question, notons que l'Azerbaïdjan voisin a permis à cette population, connue sous le nom « d'Akhska »[26], d'accéder à la nationalité azerbaïdjanaise, et partant de l'intégrer complètement au sein de la société.

V. Possibilités de coopérations régionales

44. Selon le Comité international de la Croix-Rouge-Genève (C.I.C.R.) à Yerevan et à Bakou, une des priorités de l'action régionale devrait être la mise en place d'un mécanisme bi- ou tripartite d'échange d'informations sur le sort des personnes disparues (combattants et civils). L'établissement d'un mécanisme regroupant les deux ou trois commissions nationales en charge des personnes disparues dépendra naturellement de la volonté politique des gouvernants, et pourtant il s'agit d'une question relevant purement du droit humanitaire. Les listes du C.I.C.R , basées sur les demandes de recherche ouvertes par les familles des disparus, indiquent que 509 personnes d'origine ethnique arménienne sont portées disparues. Ceci rejoint le chiffre avancé en Arménie de plus de 500 personnes disparues, même si les statistiques ne sont pas officielles. A Bakou, les autorités font état de 4 866 personnes disparues, tandis que les listes du C.I.C.R indiquent le nombre de 2 859 personnes disparues d'orgine ethnique azérie. Les connaissances techniques ont permis d'aboutir à des résultats dans les Balkans, qui ne sont pas encore parvenues dans le Caucase; il importe donc aussi de mettre à la disposition de ces pays les moyens de recherche existants, qui sont à la portée

[26] Selon les chiffres officiels, ils seraient 50 000 Akhska venus d'Asie centrale en 1990.

de pays voisins de la région. Cependant, onze ans après le cessez-le-feu entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan[27], il reste très peu de chances que les personnes disparues soient encore en vie. Un long travail de deuil doit donc pouvoir commencer, avec l'instauration de lieux de mémoire dans les deux pays, où les familles des victimes puissent faire ce travail.

45. Une autre activité de coordination à développer concernerait le niveau des associations caritatives et humanitaires nationales. Le traumatisme créé chez les réfugiés et les personnes déplacées et les conditions de vie encore fragiles pour bon nombre d'entre eux requièrent une aide socio-psychologique et éducative qui doit leur permettre de surmonter leur handicap et réussir à s'intégrer dans la société qui les accueille[28]. Cette assistance est par exemple fournie par la Croix-Rouge arménienne, qui prend aussi en charge les jeunes. Les enfants nés dans le pays d'accueil de personnes déplacées de force traînent avec eux la même charge morale du qualificatif «réfugié» dont la société les affuble, que ce soit en Arménie ou en Géorgie. Il serait très utile que les organisations qui prennent en charge ces personnes dans les trois pays du Caucase se concertent entre elles et échangent des bonnes pratiques et des programmes, car les problèmes de rejet et de difficultés d'adaptation sont idoines.

46. Un troisième domaine sensible où une coopération pourrait s'instaurer utilement est celui de la facilitation des démarches visant à obtenir des autorités locales ou nationales du pays d'origine des documents officiels renseignant sur les personnes déplacées ou les réfugiés. Ces documents qui retracent finalement la vie des personnes ne concernent pas uniquement leur état-civil comme les certificats de naissance et de mariage, mais jalonnent aussi leur parcours d'études et professionnel. Ainsi, de nombreuses personnes ne trouvent pas de travail ou reçoivent une retraite minimale, car elles ne peuvent présenter de diplômes et attester leur cursus; d'autres personnes ayant suivi des études supérieures sont contraintes pour la même raison d'accepter des emplois requérant des qualifications largement inférieures. Des associations émanant de la société civile existent déjà qui se font déjà l'interface entre les pays de la région et entretiennent entre elles des contacts pour venir en aide à ces populations. Deux exemples sont les associations « Hayat » et « Veradarts Haik », d'Azerbaïdjan et Arménie respectivement. Malheureusement, leurs activités font l'objet de soupçons de la part de large pans des sociétés des deux pays.

47. Enfin, se pose le problème de la restitution des droits de propriété et de location, de la restitution et de l'échange des habitations. S'il semble plus aisé de le régler dans le cadre d'un seul Etat (comme la Géorgie) qu'entre deux Etats (l'Arménie et l'Azerbaïdjan), il n'en demeure pas moins que le flou juridique est souvent total. Le précédent de la Bosnie-Herzégovine peut par exemple être éclairant. Un échange d'informations devrait au moins avoir lieu, entre les délégations parlementaires des trois Etats du Caucase, ou avec la participation de groupes d'experts des ministères de ces Etats, afin d'examiner ce qui peut être fait dans ce domaine, où on enregistre un degré zéro de coopération.

VI. Conclusions

48. Trois ans après l'adoption de la dernière recommandation sur le sujet, la situation des réfugiés et personnes déplacées de la région reste préoccupante en termes, tant les besoins sont encore énormes, tandis qu'aucun des conflits régionaux n'a été réglé sur le plan politique.

49. La caractéristique principale de la situation actuelle est que les trois pays ont entamé des programmes d'intégration locale des réfugiés et des personnes déplacées. Ces programmes sont importants d'un double point de vue : ils permettent non seulement à ces populations de retrouver une dignité en vivant dans des conditions décentes et en exerçant une activité, ce qui les fait par là participer à l'œuvre de développement des régions qui les ont accueillis, mais encore ils les préparent au retour volontaire dans de meilleures conditions sociales, sanitaires et psychologiques.

50. Néanmoins, la réussite de ces programmes se heurte à différents obstacles. L'aide d'urgence continue d'être sollicitée, et la prise en charge des réfugiés et des personnes déplacées ne pourra être poursuivie sans l'aide internationale (sous forme d'aide directe et indirecte), qui donne par ailleurs des signes d'essoufflement. La pauvreté dans les régions rurales où vivent les réfugiés et les personnes déplacées est endémique, et la malnutrition y est inquiétante. Le chômage reste très élevé

[27] Un cessez-le-feu est intervenu en mai 1994. Des mesures visant à un règlement pacifique et politique du conflit ont été prises aux sommets de l'OSCE de Budapest (1994), Lisbonne (1996) et Istanbul (1999). Malgré des négociations directes entre les parties et les efforts du « Groupe de Minsk » de l'OSCE, aucun résultat tangible ni concret n'a pu être enregistré.

[28] A commencer, pour certains d'entre autres, par surmonter la barrière linguistique (ainsi, la langue des Arméniens de Bakou n'est pas l'arménien mais le russe). La méconnaissance de la langue officielle demeure un obstacle majeur à l'accès à l'emploi.

chez cette catégorie de populations, ainsi que parmi la population locale. L'accès aux moyens de production et à la propriété est problématique, et empêche le développement de micro-projets et l'utilisation effective des terres. Les infrastructures sont souvent dans un état déplorable, ce qui représente un frein supplémentaire au développement. Des écoles sont encore utilisées comme asiles pour les réfugiés et les personnes déplacées, alors que ce n'est pas leur vocation, que les écoles doivent pourvoir aux besoins d'éducation des enfants ; de plus, l'accès aux établissements d'éducation supérieure, notamment privés, leur est pratiquement barré en raison d'un manque de moyens, ce qui obère un peu plus leurs chances d'avenir. Enfin, les services de santé dans les trois pays sont encore très insuffisants.

Doc. 10835

Commission chargée du rapport : Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission: Doc 10110, Renvoi 2976, 21.06.2004 (modification du renvoi 2948 pour information, du 26.04.2004)

Projet de résolution adopté par la commission à l'unanimité le 9 décembre 2005.

Membres de la commission: M. Mevlüt **Çavuşoğlu** (Président), Mme Tana de Zulueta (1ère Vice-Présidente), M. Doros Christodoulides 2ème Vice-Président), M. Jean-Guy **Branger** (3ème Vice-Président), M. Pedro Agramunt (remplaçant : M. Adolfo **Fernández Aguilar**), Mme Lale Akgün, M. Gulamhuseyn Alibeyli, M. Akhmed Bilalov, Mme Oksana Bilozir, Mme Mimount Bousakla, M. Paul Bradford, M. Ivan Brajović, M. Márton Braun, Lord Burlison, M. Christopher Chope, M. Dessislav Chukolov, M. Boriss **Cilevičs**, Mme Minodora **Cliveti**, Mme Elvira **Cortajarena**, M. Franco Danieli, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos **Dendias**, M. Abilio Dias Fernandes, M. Karl Donabauer, M. Mats Einarsson, Mme Lydie Err, M. Valeriy Fedorov, Mme Daniela Filipiová (remplaçant : M. Miloš **Kužvart**), M. Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg, Mme Margrét Frimannsdóttir, Ms Gunn Karin Gjul, M. John **Greenway,** M. Andrzej Grzesik, M. Andrzej Grzyb, M. Ali Riza **Gülçiçek**, M. Michael **Hagberg**, M. Doug Henderson, Mme Jelena Hoffmann, M. Ilie Ilaşcu, M. Tadeusz Iwiński, Mme Corien W.A. **Jonker,** M. Oleksandr Karpov, Mme Eleonora Katseli, M. Tibor Kékesi, M. Dimitrij Kovačič, M. Petr Lachnit, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Guen, M. Younal Loutfi, M. Tito Masi, M. Jean-Pierre Masseret, Mme Ana Catarina **Mendonça**, M. Morten Messerschmidt (remplaçant : M. Morten **Østergaard**), M, M. Giuseppe Naro, M. Xhevdet Nasufi, M. Gebhard **Negele,** M. Pasquale Nessa, M. Kalevi Olin, M. İbrahim Özal, M. Cezar Florin **Preda**, M. Alojz Přidal, M. Gabino **Puche**, M. Milorad Pupovac, M. Martin Raguž, M. Anatoliy Rakhansky, M. Marc Reymann, M. Branko Ružić, Mme Katrin Saks, Mme Naira Shakhtakhtinskaya (remplaçant : M. Bakhtiyar **Alyiev**) M. Luzi Stamm, Mme Terezija Stoisits, M. Michael Stübgen, Mme Elene Tevdoradze, M. Tigran **Torosyan**, M.s Ruth-Gaby Vermot-Mangold, M. Akhmar Zavgayev M. Vladimir Zhirinovsky, M. Emanuelis Zingeris, ZZ……., Netherlands (remplaçant : M. Leo **Platvoet**).

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission : M. Lervik, M. Neville, Mme Karanjac, Mme Grenet