



Strasbourg, le 14 décembre 2009

CDL-AD(2009)051
Or. angl.

Avis n° 552 / 2009

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS FINAL

RELATIF
AUX PROJETS D'AMENDEMENTS
À LA LOI SUR LES TERRITOIRES OCCUPÉS

DE GÉORGIE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 81^e session plénière
(Venise 11-12 décembre 2009)

sur la base des observations de :

M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M^{me} Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)

I. Introduction

1. La République de Géorgie a adopté la « loi sur les territoires occupés » le 23 octobre 2008. A la demande de la commission de l'Assemblée parlementaire pour le respect des obligations et des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a adopté un avis relatif à cette loi à sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009). Dans son avis (CDL-AD(2009)015), la commission estime que la loi sur les territoires occupés de la Géorgie soulève plusieurs problèmes que les autorités géorgiennes doivent régler pour garantir sa compatibilité avec le droit international.

2. En août 2009, le Parlement géorgien a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur une série de projets d'amendements et d'annexes (CDL(2009)151) à la « loi sur les territoires occupés ». La Commission a adopté un avis intérimaire à ce sujet en octobre 2009 (CDL-AD(2009)046), dans lequel elle recommande d'apporter des modifications supplémentaires à cette loi.

3. Le 4 décembre 2009, une version révisée des projets d'amendements (CDL(2009)186) a été soumise à l'avis de la Commission de Venise. Ce texte a été élaboré dans le but de répondre aux préoccupations exprimées par la Commission dans son avis préliminaire.

4. Le présent avis repose sur les observations de MM. Aurescu, Hamilton et de M^{me} Nussberger. Il a été adopté par la Commission à sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

II. Observations générales sur la « loi sur les territoires occupés »

5. Le présent avis final doit être considéré comme faisant suite au premier avis relatif à la « loi sur les territoires occupés » (CDL-AD(2009)015) et à l'avis intérimaire postérieur sur les projets d'amendements à cette même loi (CDL-AD(2009)046, ci-après dénommé « l'avis intérimaire »). Les observations générales qui figurent dans l'avis CDL-AD(2009)015 (paragraphe 5 à 8) valent aussi pour le présent avis final ; la Commission de Venise n'étant pas invitée à examiner la question du statut juridique de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, elle n'en fait pas mention dans le présent avis.

III. Observations sur les amendements et les annexes à la loi

6. Les projets d'amendements révisés comportent d'autres modifications importantes des articles 4 à 7 et de l'article 11 de la loi. La Commission de Venise se félicite de ces modifications dans la mesure où elles visent à tenir compte des préoccupations soulevées dans les avis précédents sur la loi et sur les amendements qu'il a été proposé d'y apporter.

Limitations de la liberté de migration dans les territoires occupés (article 4)

7. Dans son avis intérimaire (paragraphe 6 et 7), la Commission s'est félicitée de la prise en compte, au paragraphe 3 de l'article 4, de la nécessité d'instaurer la confiance pour que des autorisations spéciales permettant d'entrer dans les territoires occupés à des points de passage interdits puissent être délivrées ; elle a toutefois regretté que la disposition applicable mentionne toujours un « document normatif du Gouvernement géorgien » réglementant les autorisations spéciales. Les projets d'amendements révisés n'ont pas répondu à cette préoccupation.

8. La Commission de Venise se félicite de nouveau de l'amendement du paragraphe 3 de l'article 4 qui précise désormais qu'« une autorisation spéciale pour entrer dans les territoires occupés » n'est nécessaire qu'en cas d'entrée à partir d'un point autre que celui prévu au paragraphe 1 de l'article 4.

9. Pour ce qui est du nouveau projet de paragraphe 4 de l'article 4, la Commission de Venise se félicite qu'il soit désormais possible d'entrer dans les territoires à partir d'un point de passage interdit, sans notification préalable, dans certains cas (demandeurs d'asile, victimes de la traite des êtres humains, personnes apportant une aide humanitaire). S'agissant des projets d'amendements antérieurs, la Commission avait trouvé préoccupant que le libellé « aide humanitaire *nécessaire* dans les territoires occupés *en cas d'urgence* » (italique ajouté) puisse être interprété d'une manière restrictive, non conforme aux dispositions des résolutions applicables du Conseil de sécurité et de l'APCE.

10. Les autorités géorgiennes ont tenu compte de cette préoccupation de deux façons : premièrement, elles ont modifié le libellé « aide humanitaire *nécessaire* (...) *en cas d'urgence* » comme suit : « aide humanitaire *d'urgence* » (italique ajouté). Deuxièmement, elles ont donné des arguments pour montrer que ce libellé est conforme aux obligations internationales de la Géorgie en application du droit humanitaire, exprimant ainsi leur engagement à veiller à ce que l'interprétation de la disposition pertinente de la loi sur les territoires occupés soit conforme à ces obligations.

11. La Commission de Venise reconnaît les efforts faits par les autorités géorgiennes pour tenir compte de ses préoccupations. Elle se félicite de ce nouvel amendement, qui représente une amélioration. Tout en prenant note des arguments présentés, elle rappelle qu'il est essentiel que cette disposition ne soit pas interprétée de manière restrictive. C'est pourquoi elle juge important que les autorités géorgiennes accordent toute l'attention voulue aux futurs rapports de suivi des organisations internationales et humanitaires sur les conditions d'octroi de l'aide humanitaire et qu'elles prennent, sans délai, des mesures pour veiller à ce que tout problème éventuel, quelle que soit sa nature, soit supprimé.

12. La recommandation de la Commission de préciser les conséquences juridiques découlant de l'incapacité des personnes dispensées de l'obligation de demander une autorisation de communiquer les informations demandées n'a pas été suivie.

Limitations des transactions sur les biens fonciers (article 5)

13. La Commission de Venise se félicite de nouveau de la suppression des restrictions aux droits successoraux en matière foncière.

14. Elle se félicite aussi du remplacement, au paragraphe 2, du mot « observés » par le mot « protégés », qui est plus fort, ce qui ne change cependant rien au fait que le respect et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne sont pas directement garantis.

15. La Commission de Venise regrette en outre que l'article 5 demeure visé par l'application rétroactive de la loi (voir le paragraphe 11 de l'avis intérimaire).

Limitations concernant les activités économiques (article 6)

16. La Commission de Venise se félicite de nouveau de la reformulation du paragraphe 1 de l'article 6 qui renvoie expressément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

17. En ce qui concerne l'exclusion de la responsabilité pénale, elle recommande de nouveau vivement de ne pas interpréter l'expression « aide humanitaire d'urgence » de manière restrictive (voir le paragraphe 11 ci-dessus).

18. La Commission de Venise demeure préoccupée par les conséquences juridiques de la non-observation de l'obligation d'informer le Gouvernement géorgien du début et de la fin de l'activité prévue (voir le paragraphe 14 de l'avis intérimaire).

19. La Commission se déclare de nouveau très satisfaite de la suppression de l'incrimination rétroactive pour activités économiques liées à l'aide humanitaire sur la base de l'amendement de l'article 11.

20. En réponse aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise au sujet du libellé très vague des restrictions énoncées à l'article 6.1, des sanctions juridiques appliquées en cas d'activités économiques interdites dans les territoires occupés et des activités illégales de personnes morales (paragraphe 3 de l'article 6), les autorités géorgiennes ont fait mention des textes législatifs applicables. La Commission n'est toutefois pas en mesure d'analyser ces textes. Elle reste convaincue que l'article 6.1 sera appliqué largement.

Protection des droits de l'homme et des monuments culturels (article 7)

21. Le libellé de l'article 7 de la « loi sur les territoires occupés de Géorgie » est désormais plus correct : la responsabilité de la Fédération de Russie *sera établie sur la base du droit international*.

Disposition sur les « autorités illégales » (article 8)

22. La Commission de Venise se félicite du remplacement des mots « a lieu » par les mots « est garanti », conformément à sa recommandation (voir le paragraphe 18 de l'avis intérimaire), mais n'a pas d'informations sur les détails des règles géorgiennes.

Application rétroactive de la loi (article 11)

23. La Commission de Venise se félicite de la disposition expresse selon laquelle l'application rétroactive du droit pénal n'est pas possible conformément à cette loi, ce qui correspond en tous points à sa recommandation (voir le paragraphe 20 de l'avis intérimaire).

Révision de la loi

24. Dans son avis de mars 2009 (voir le paragraphe 49), la Commission de Venise proposait de conférer au régime des « territoires occupés » un caractère transitoire, notamment en prévoyant un examen périodique de la loi en cas de changement des conditions relatives aux territoires.

25. Les projets d'amendements prévoient désormais au paragraphe 4 de l'article 11 que « *au vu des progrès réalisés dans le processus de retrait, le Parlement géorgien examinera la possibilité de modifier la loi le 1^{er} janvier 2012 au plus tard* ». La Commission de Venise se félicite de cette disposition qui permettra de tenir compte dans l'ordre juridique géorgien des avancées qui seront réalisées dans le sens d'un règlement du conflit qui, espérons-le, se concrétisera. Il pourrait être souhaitable de laisser une certaine souplesse au processus d'examen et de ne pas exclure un examen de la loi avant le 1^{er} janvier 2012.

IV. Conclusions

26. La Commission de Venise se félicite des efforts faits par les autorités géorgiennes pour tenir compte de ses préoccupations et de ses recommandations. De fait, les projets d'amendements révisés à la « loi sur les territoires occupés » tiennent compte de la plupart des préoccupations qu'elle a exprimées. Ils prévoient aussi la possibilité de réviser la loi sur les territoires occupés dans deux ans, date à laquelle, il faut l'espérer, le règlement du conflit sera en bonne voie.

27. La Commission de Venise espère que ces amendements seront adoptés rapidement par le Parlement géorgien. Elle souligne qu'il est essentiel que la « loi sur les territoires occupés », et en particulier son article 4, soient interprétés d'une manière conforme aux obligations internationales de la Géorgie. La Commission souligne en outre qu'il est important que les autorités géorgiennes tiennent dûment compte des futurs rapports de suivi d'organisations internationales et humanitaires sur les conditions d'octroi de l'aide humanitaire et qu'elles prennent, sans délai, des mesures pour supprimer tout problème éventuel, quelle que soit sa nature.