



Strasbourg, 22 juin 2006

CDL-AD(2006)010

Avis n°364/2005

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI GEORGIENNE**

**SUR LA COMPENSATION ET LA RESTITUTION DE LA PROPRIETE  
SUR LE TERRITOIRE DE LA GEORGIE AUX VICTIMES DU CONFLIT  
DANS L'ANCIENNE REGION DE L'OSSETIE DU SUD**

**sur la base des observations de**

**M. B. AURESCU (membre suppléant, Roumanie)**

**M. S. BARTOLE (membre suppléant, Italie)**

**M. P. van DIJK (membre suppléant, Pays-Bas)**

**M. J. HAMILTON (membre suppléant, Irlande)**

**adopté par la Commission de Venise**

**lors de sa 67<sup>e</sup> session plénière**

**(Venise, 9-10 juin 2006)**

## Table des matières

1.	Remarques générales.....	3
2.	Intitulé de la loi .....	3
3.	Portée de la loi .....	4
4.	Composition et structure de la Commission de restitution.....	5
5.	Compétence de tribunal pour la Commission de restitution – système de recours .....	6
6.	Octroi de la nationalité .....	7
7.	Mesures générales de réhabilitation.....	7
8.	Autres points, article par article .....	8
9.	Conclusion .....	10

*1. Suite à un premier avis sur le projet de loi sur la restitution de logements et de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète (CDL-AD(2004)037), adopté à Venise de lors de sa 60e session plénière, les 8 et 9 octobre 2004, la Commission de Venise a élaboré un avis intérimaire sur le projet de loi de la République de Géorgie sur la réhabilitation et la restitution de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète (CDL-AD(2006)007), adopté lors de sa 66e session plénière à Venise, les 17 et 18 mars 2006. La Commission a désigné MM. Aurescu, Bartole, van Dijk et Hamilton comme rapporteurs sur cette question.*

*2. Lors de sa 66<sup>e</sup> session plénière, le ministre de la Justice de Géorgie, M. Kavtaradje, a demandé à la Commission d'élaborer également un avis sur une version révisée du projet de loi. La Commission ayant reçu le 17 mai 2006 la dernière version de ce projet de loi (CDL(2006)043), elle est aujourd'hui en mesure de présenter l'avis demandé. Le projet de loi a été adopté par le Parlement en première lecture le 9 juin dernier.*

*3. Les 30 et 31 mars 2006, le Secrétariat de la Commission de Venise a participé à la première réunion sur le projet de dialogue géorgien-ossète sur la compensation, la restitution et la restauration des droits des victimes du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie, qui s'est tenue à Vladikavkaz, en Ossétie du Nord (Fédération de Russie), organisée par l'Institut international d'études stratégiques (IISS). Des membres des autorités de Géorgie, d'Ossétie du Nord et de Russie ont assisté à cette réunion ainsi que des ONG réfugiées d'Ossétie du Nord et du Sud, des personnes réfugiées et des ONG de Géorgie.*

*4. Les 17 et 18 mai 2006, une délégation de la Commission de Venise, conduite par M. Hamilton, s'est réunie à plusieurs reprises avec le ministre géorgien de la Justice, des organisations internationales (UNHCR, OSCE et la délégation de la Commission européenne) et les autorités de fait en Ossétie du Sud. Les 19 et 20 mai, la délégation a participé à une table ronde sur la restitution de la propriété et la restauration des droits des victimes du conflit, à Tbilissi, organisée par l'IISS. La Commission de Venise remercie l'IISS d'avoir organisé les réunions de Vladikavkaz et de Tbilissi et d'avoir ainsi contribué au dialogue et au processus de consultation sur la question.*

*5. Les résultats de ces réunions ont été pris en compte dans l'élaboration du présent avis, qui a été adopté par la Commission lors de sa 67e session plénière à Venise les 9 et 10 juin.*

## 1. Remarques générales

6. L'actuelle version du projet de loi comporte une série d'améliorations importantes par rapport à la version commentée par l'avis intérimaire, notamment en ce qui concerne les points suivants (les renvois correspondent aux articles de l'avis intérimaire) :

1. Le projet de loi prévoit l'expulsion des propriétaires de bonne foi également (article 29.2).
2. Les législateurs ont suivi la suggestion de la Commission de Venise que les membres ossètes et géorgiens de la Commission de restitution et de compensation (ci-après la Commission de restitution) soient désignés par les membres internationaux, qui seront désignés en premier (article 9.3 / paragraphe 39 de l'avis intérimaire).
3. La proposition de la Commission de Venise de diviser la Commission de restitution en comités qui travailleraient en parallèle a été suivie (article 10.4 / paragraphe 44).
4. Le projet de loi prévoit un mécanisme de recours interne contre les décisions des comités au sein du Comité de restitution (article 28.1 / paragraphes 46 à 48). La question d'un autre recours possible auprès de la Cour suprême n'est cependant pas encore résolue.
5. Le terme « réfugiés » et la locution « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » ont été remplacés par l'expression « migrants forcés » (article 2.e / paragraphe 59).
6. Le projet de loi autorise les membres internationaux à devenir membres de partis politiques (article 11.6 / paragraphe 75).
7. L'idée d'un Groupe spécial d'enquête a été abandonnée (paragraphe 102).
8. La question de la remise de rapports par la Commission de restitution a été clarifiée (article 22 / paragraphe 107).

7. L'essentiel est qu'en participant aux réunions organisées par l'IISS et en soumettant leur avis à la Commission de contrôle commune ou JCC, **les autorités géorgiennes aient effectué une démarche active de consultation avec la partie ossète** (avec l'Ossétie du Nord et du Sud et les migrants forcés).

8. Cependant, un certain nombre de problèmes perdurent et il en est également émergé un nouveau, particulièrement délicat (intitulé de la loi).

## 2. Intitulé de la loi

9. Dans une version intermédiaire du projet de loi, l'intitulé de la loi était passé de « projet de loi géorgienne sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète » à « projet de loi géorgienne sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit de l'ancien district autonome d'Ossétie du Sud ». À la réunion de Vladikavkaz, la partie ossète s'est plainte de ce que cet intitulé donnait l'impression que le conflit était propre à l'Ossétie du Sud alors que la plupart des migrants forcés provenaient d'autres endroits de Géorgie. Lors de la réunion de Tskhinvali, il s'est révélé qu'une erreur de traduction (d'une des premières versions, russe, du projet de loi) avait donné l'impression que l'intitulé de la loi faisait référence à la division de l'Ossétie du Sud en trois entités effectuées sous l'ancien Président de la Géorgie, M. Gamsakhurdia.

10. Suite aux protestations soulevées par ce nouvel intitulé lors de la réunion de Vladikavkaz, il a été modifié comme suit : « Loi géorgienne sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit dans l'ancien district autonome d'Ossétie du Sud », libellé à nouveau rejeté par la partie ossète.

11. Afin de régler ce problème, devenu un obstacle majeur au processus de consultation, la Commission de Venise a proposé l'intitulé suivant, certes un peu long : « Loi géorgienne sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit armé dans l'ancien district autonome d'Ossétie du Sud et du conflit ethnique entre les populations ossète et géorgienne survenu sur le territoire de Géorgie pendant la période 1989-1992 et période ultérieure » (libellé s'appuyant sur la définition du mot « conflit » telle qu'employée dans l'article 2 du projet de loi, qui concède à la partie ossète que le conflit a débuté non pas en 1990 mais en 1989).

### 3. Portée de la loi

12. Avec la restitution de la propriété, les versions précédentes du projet de loi faisaient de l'indemnisation du préjudice moral un des deux objectifs majeurs de la loi (« réhabilitation relative aux violations, par des représentants d'organes publics ou administratifs dans le contexte du conflit géorgien-ossète, des droits et libertés des personnes en raison de leur origine ethnique, [personnes] pour lesquelles aucun recours efficace en droit n'est disponible du fait de circonstances contraires à l'Etat de droit et à la démocratie ». La Commission de Venise a recommandé de ne pas limiter l'indemnisation du préjudice moral aux actes commis par des organes publics ou administratifs sinon d'étendre la portée de la loi aux personnes qui ont été déplacées du fait du conflit (à la fois les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) en leur permettant d'être indemnisées non seulement pour les pertes de propriété mais également pour toutes autres atteintes graves aux droits de l'homme qui ont eu lieu » (paragraphe 18).

13. Une version révisée du projet de loi présentée à la réunion de Vladikavkaz limitait le montant de l'indemnisation à 5000 laris (environ 2200 euros) pour des raisons budgétaires. Certains ont estimé cette limitation humiliante pour les victimes. En conséquence, et peut-être également pour des raisons financières, la dernière version du projet de loi ne fait plus mention de l'indemnisation du préjudice moral. Alors que ce choix radical de politique simplifie manifestement la loi en éliminant un certain nombre de problèmes sur la détermination du montant de l'indemnité, il ne reflète pas forcément le point de vue de tous les migrants forcés. Il semble nécessaire de consulter ces derniers davantage sur cette question et sur celle des possibilités de recours efficaces en matière de préjudice moral. Il est certain que les considérations d'ordre financier ont leur importance également.

14. Au lieu de les présenter comme des choix, la version actuelle du projet de loi donne clairement priorité à la restitution sur la compensation. Les raisons peuvent en être financières ; toujours est-il que cela est en accord avec le paragraphe 2.2 des Principes des Nations Unies sur la restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et autres personnes déplacées (document E/CN.4/Sub.2/2005/ du 2 mai 2005 – ci-après le Règlement Pinheiro), selon lequel les Etats sont tenus d'accorder visiblement la priorité à la restitution comme recours privilégié et en tant qu'élément-clé de justice restauratrice. Cela va cependant à l'encontre des vœux des migrants forcés, ainsi qu'ils l'ont exprimé lors de la réunion de Vladikavkaz. Etant donné que 15 ans se sont écoulés depuis la fin du conflit, pour de nombreux réfugiés la restitution et le retour ne constituent pas une option réaliste. Il conviendrait de garantir **un droit**

**effectif de vente au prix du marché pour les biens restitués et de s'assurer qu'aucun obstacle ne s'oppose à cette vente.**

15. La **liste des cas d'exclusion de la restitution de biens** n'est plus aussi longue que dans les versions antérieures, mais le projet de loi comporte maintenant une référence délicate, d'ordre général, à l'exclusion des biens situés dans la zone où la restitution à des personnes morales ou physiques est interdite par la législation géorgienne (article 30.1.c). La liste d'exclusion **devrait figurer intégralement dans le projet de loi, mais être abrégée (dans la mesure du raisonnable)** par rapport aux versions précédentes, qui incluaient même les biens situés en zone touristique et ceux pour lesquels un permis de construire avait été délivré.

16. En tout cas, le droit de **restitution des biens et le droit au retour devraient être clairement séparés (en deux droits distincts) et ne dépendre en rien l'un de l'autre.** L'UNHCR a bien insisté sur ce point et la Commission de Venise partage son avis. Le ministre de la Justice a fait valoir que la dernière version du projet de loi prévoit bien ces deux droits et que ce n'est qu'une question de formulation. Cependant, même si le texte peut être interprété comme octroyant ces droits indépendamment l'un de l'autre, il importe que cette indépendance soit stipulée aussi clairement que possible (voir aussi le paragraphe 19 du Règlement Pinheiro selon lequel les Etats ne devraient ni adopter ni appliquer de loi entravant le processus de restitution, notamment toute règle de limitation ou loi arbitraire, discriminatoire ou inéquitable sur l'abandon de biens).

17. Pour la première fois, le projet de loi envisage l'expulsion de propriétaires de bonne foi, dans la mesure où un nouveau logement ou une compensation adéquate leur sont octroyés (article 29.2). Le texte devrait prévoir clairement les cas où aucun autre logement de substitution n'est fourni. Les propriétaires de mauvaise foi sont tenus de débarrasser les lieux sur-le-champ (article 29.1.b). Cependant, **il conviendrait de prévoir**, par des dispositions claires et suffisamment détaillées, **la nécessité d'un lieu d'accueil temporaire même pour les propriétaires de mauvaise foi.** La Commission de restitution devrait avoir un certain degré de flexibilité relativement à l'expulsion des propriétaires de mauvaise foi, afin d'éviter l'application d'une telle mesure ou de la retarder si la situation spécifique le permet.

#### **4. Composition et structure de la Commission de restitution**

18. Le projet de loi est susceptible de faire problème en ce qui concerne la désignation par la partie ossète (Nord et Sud) des membres de la Commission de restitution : il stipule en effet qu'une organisation internationale, un parti politique, une personne morale non commerciale de droit privé ou au moins 50 citoyens peuvent présenter les candidats issus des parties géorgienne et ossète du conflit (article 9.4). Les définitions de « parti politique » et de « personne morale non commerciale de droit privé » correspondent à des entités en droit géorgien, ce qui dans la pratique exclut les ONG établies en Ossétie du Nord et du Sud. De plus, la participation d'un groupe de 50 « citoyens » n'est pas pour faciliter le processus étant donné que la plupart des migrants forcés ont aujourd'hui la nationalité russe.

19. Dans les discussions sur ce point, le ministre de la Justice a mentionné qu'en ce qui concerne la participation des membres ossètes, les désignations pouvaient être effectuées par des organisations internationales, ce qui, a-t-il précisé, inclut les ONG. Cependant, l'emploi du terme « organisations internationales » à l'article 9.9 semble limiter le choix aux organisations ayant signé un mémorandum avec le gouvernement de Géorgie. En conséquence, dans un souci d'équité maximale, il conviendrait de préciser : **50 personnes qui étaient citoyens géorgiens au**

**moment du conflit puis ont été déplacés du fait de celui-ci, ainsi que des ONG représentant les migrants forcés (quel que soit le lieu de leur enregistrement) devraient être autorisées à effectuer les désignations.**

20. Le système de rotation de la présidence de la Commission de restitution et de ses comités n'est pas, tel que prévu par le projet de loi, suffisant pour garantir l'alternance des parties géorgienne et ossète ; une succession de deux présidences géorgiennes ou de deux présidences ossètes semble possible (article 10.3). À part cette question technique, la Commission de Venise reste de l'avis que **le président devrait toujours être choisi parmi les membres internationaux de la Commission** afin d'éviter que, lors des votes, la voix du président ne joue un rôle trop décisif en cas d'égalité des voix.

21. La taille de la Commission de restitution – 18 membres divisés en trois comités de 6 membres – rendrait son fonctionnement coûteux. De plus, un petit groupe parvient plus facilement à prendre des décisions. Le nombre pair des membres de la Commission et des comités crée des difficultés d'égalité des voix, évitables **si les comités ne comprennent que trois membres**. De plus, en développant ce qui avait été proposé dans l'avis intérimaire de la Commission de Venise, il serait préférable d'instituer **un comité d'appel permanent formé de trois membres supplémentaires**, plutôt que de prévoir un recours devant une Commission de restitution allégée des membres à l'origine de la décision de première instance. La Commission de restitution pourrait débiter ses travaux avec quelques comités, dont il serait possible d'augmenter le nombre si la charge de travail l'exige. Le ministre de la Justice a admis que cette structure et cette composition étaient envisageables pour la Commission de restitution.

## **5. Compétence de tribunal pour la Commission de restitution – système de recours**

22. Etant donné que **le projet de loi ne permet pas d'annuler les anciennes décisions de justice** (voir les articles 26.3.d et 26.4.e – même si les comités ou la Commission de restitution ne sont pas « autorisés » à rejeter les demandes en ce sens), la Commission de restitution ne peut pas expulser les propriétaires de bonne ni de mauvaise foi si leur titre de propriété leur a été accordé sur décision de justice. Le ministre de la Justice a souligné que dans tels cas, la personne déplacée devra demander la réouverture de l'affaire directement auprès du tribunal géorgien, en faisant valoir son statut de migrant forcé comme nouvel élément de preuve. Pour les migrants forcés, cette solution est manifestement insuffisante, car ils estiment ne pouvoir faire confiance aux tribunaux géorgiens. Afin de surmonter cette difficulté, **la loi devrait déclarer la Commission de restitution compétente en l'espèce et stipuler que ses décisions en faveur des requérants entraîneront l'expropriation des actuels propriétaires, moyennant bien entendu l'octroi d'une indemnisation équitable, conforme aux exigences du droit de propriété**. De cette façon, la validité des décisions finales des tribunaux ne serait plus remise en cause.

23. **Le système de recours contre les décisions de la Commission de restitution est peu clair.** La Commission traite les recours contre les décisions de première instance (article 28.1, seconde phrase). Le projet de loi actuel peut être interprété comme autorisant les recours contre les décisions de la Commission de restitution devant la Cour suprême pour des raisons de forme (article 28.1, première phrase), mais en tant qu'alternative à la Commission elle-même (article 26.4.c). Ce parallélisme a été confirmé par le ministre de la Justice. Il a été fait remarquer que si la Cour suprême découvrait une violation procédurale, cela ne lui permettrait que d'annuler la décision et de renvoyer l'affaire devant la Commission de restitution pour une nouvelle décision, et non pas de trancher elle-même sur le fond (étant donné qu'elle peut agir

comme une cour de cassation). Même si cela vaut nettement mieux que d'autoriser la Cour suprême à décider sur le fond, la Commission de Venise insiste sur le fait que former recours devant la Cour suprême pose indubitablement problème en ce qui concerne l'acceptation du droit par la partie ossète. **Il conviendrait de favoriser la confiance à l'égard de la Cour suprême en faisant en sorte que des conseillers internationaux (autres que les membres internationaux de la Commission de restitution) assistent à ses audiences et participent à ses délibérations lorsqu'elle traite des recours contre les décisions de la Commission de restitution** (un système similaire a été établi en ce qui concerne la Cour constitutionnelle de Croatie, sur recommandation de la Commission de Venise, pour les affaires impliquant des membres de communautés minoritaires).

## 6. Octroi de la nationalité

24. L'avis intérimaire demande à ce que le Constitution soit amendée de façon à octroyer le droit à la double nationalité pour les victimes du conflit ayant acquis la nationalité d'un autre pays pendant les hostilités. Dans la pratique, la plupart des personnes concernées sont devenues citoyennes russes. Seul un amendement de l'article 12 de la Constitution serait susceptible d'instituer un tel droit. Les autorités géorgiennes excluent un amendement constitutionnel mais proposent la résidence temporaire pour les personnes ayant déposé une requête auprès de la Commission de restitution, et la résidence permanente pour celles à qui la Commission a octroyé un titre de propriété. À défaut d'un amendement constitutionnel, cette solution paraît acceptable.

25. La double nationalité peut cependant s'obtenir au titre de l'article 12 de la Constitution de la Géorgie, sur décision du Président de la République. À défaut d'un amendement constitutionnel, **la Commission de Venise encourage le gouvernement à déclarer publiquement que les demandes de double nationalité seront accordées, car cela est dans l'intérêt de la Géorgie.**

## 7. Mesures générales de réhabilitation

26. Le ministre de la Justice a présenté le projet de loi comme élément d'un **train de réformes** impliquant la modification de **plusieurs autres lois**. Ce train de réformes serait accompagné de mesures visant à **améliorer les infrastructures des zones concernées**.

27. À cet égard, la Résolution 60/147, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (adoptée et proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 décembre 2005), fournit quelques indications sur la portée de la restitution : «La restitution devrait, dans la mesure du possible, rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire ne se soient produites. La restitution comprend, selon qu'il convient, la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens ». Le point 22.e des Principes fondamentaux concerne la demande d'« excuses publiques, notamment reconnaissance des faits et acceptation de responsabilité ». Ce dernier élément est de la plus haute importance dans l'instauration d'un climat de confiance.

28. Afin de permettre la réintégration des personnes rentrant chez elles, le projet de loi doit être accompagné de mesures d'intégration économiques et sociales, surtout eu égard aux villages et zones rurales dévastés par le conflit, dont les infrastructures doivent être

reconstruites. Un train de mesures en ce sens a été annoncé par les autorités géorgiennes. En plus des coûts de fonctionnement de la loi elle-même, il conviendra de prendre également en compte le coût de ces mesures dans l'évaluation du poids total de l'opération.

29. Pendant la table ronde de Tbilissi, des représentants des ONG réfugiées ont également demandé des garanties de sécurité pour les migrants forcés rentrant chez eux (ainsi que pour ceux se rendant temporairement en Géorgie pour inspecter les biens qui doivent leur être rendus). Il incombe clairement aux autorités géorgiennes de faire en sorte que les migrants forcés ne soient pas soumis à des pressions ou à des violences.

## 8. Autres points, article par article

30. La définition de la restitution de propriété comme « la restitution de domicile ou de biens immobiliers, perdus par leur propriétaire légitime du fait du conflit survenu sur le territoire géorgien » (article 2.m) devrait être élargie de manière à **inclure les personnes qui ont vendu, suite à des pressions**, à des prix anormalement bas.

31. L'article 6 du projet de loi prévoit une durée d'activité de 9 ans pour la Commission de restitution. Il conviendrait de raccourcir cette durée, quitte à l'étendre par la suite si nécessaire. Le ministère de la Justice a fait remarquer que la durée de la période d'activité de la Commission dépendait également du budget limité de l'Etat géorgien, et qu'il était nécessaire de répartir sur 9 ans les frais encourus par son fonctionnement.

32. L'article 9.1 stipule que les 18 membres de la Commission de restitution sont nommés par des organisations internationales. Il doit s'agir d'une erreur de rédaction ou de traduction, car cela contredit l'article 9.2, qui mentionne les organisations internationales, mais aussi les représentants des parties géorgienne et ossète. Le mot « représentant » devrait être évité, car tous les membres de la Commission de restitution ne représentent pas une partie, mais participent à la Commission et agissent à titre personnel.

33. L'article 9.3 prévoit la désignation des membres internationaux de la Commission de restitution par les organisations internationales. Dans l'éventualité où ces dernières hésitent à se charger de cette responsabilité, les autorités géorgiennes pourraient se trouver tenues de l'assumer. Les organisations internationales pourraient toutefois soumettre aux autorités une liste d'experts parmi lesquels effectuer leur choix.

34. L'article 12.5 prévoit le paiement des membres internationaux par les organisations internationales qui les ont désignés. Il peut se révéler difficile de trouver six experts internationaux hautement qualifiés prêts à travailler neuf ans pour la Commission exclusivement. Le projet de loi devrait donc prévoir **la possibilité d'activités à temps partiel (en sessions) pour les membres internationaux**. Cela permettrait d'ailleurs de réduire les coûts de fonctionnement de la Commission (voir également la proposition ci-dessus de réduire le nombre global des membres de la Commission).

35. Etant donné la nature juridique du travail de la Commission de restitution et le fait qu'elle ne sera pas entièrement constituée d'avocats, il semble important que **son secrétaire**, qui aidera à la préparation des dossiers, **soit un juriste** (possédant éventuellement une expérience dans le domaine de la gestion – voir article 14.4).



36. La **nécessité de l'intervention d'un juge (géorgien) dans le cadre des visites de biens** devrait certes valoir pour les biens privés, mais non pas pour les biens de l'Etat (article 18.7.b). En général, la question ne se poserait pas si la Commission de restitution pouvait agir comme un tribunal (ce qui supposerait un amendement constitutionnel – voir ci-dessus). Le ministère de la Justice a accepté d'envisager la réduction du champ d'application de cette disposition, mais a fait remarquer que cela pourrait créer des problèmes, notamment en ce qui concerne les biens militaires.

37. Les **règles sur le caractère public** des activités de la Commission de restitution (article 8 combiné avec l'article 21.1.a) ont, dans une large mesure, à voir avec la question de la confidentialité. Comme il est fait remarquer dans l'avis intérimaire, ces activités doivent être menées de manière aussi transparente que possible, tant en substance que financièrement, si elles doivent contribuer à créer un climat de confiance.

38. Les **amendes sanctionnant les entraves aux activités de la Commission de restitution devraient être imposées par les comités seulement**, afin de rendre possible les recours internes, au sein de la Commission (article 21.3).

39. Les **rapports de la Commission de restitution** (articles 22.1 et 22.3) devraient également être remis aux organisations internationales et probablement aussi à la Commission de contrôle commune. Tandis que le ministère de la Justice a fait remarquer qu'en tout état de cause les rapports seraient rendus publics, une publication aussi directe, notamment en ce qui concerne la Commission de contrôle commune, contribuerait indiscutablement à l'instauration d'un climat de confiance. Pour cette même raison, il conviendrait peut-être de revenir sur le choix des mots et de suggérer que la Commission de restitution *informe* le Parlement et le gouvernement plutôt que *d'exiger qu'elle lui fasse rapport*.

40. Le projet de loi donne à la Commission de restitution l'autorisation de tenir ses réunions ailleurs qu'à Tbilissi (article 23.2). Au cours de la réunion de Vladikavkaz, la question de la création d'**un bureau de la Commission de restitution en Ossétie du Nord afin d'autoriser les requêtes émanant de cette région**, où vivent la plupart des migrants forcés, a été soulevée. Le ministère de la Justice a approuvé cette proposition et a fait remarquer que cette question ne relevait pas du droit mais directement des autorités russes.

41. Même si cela est implicite dans le projet de loi (article 26.2), ce dernier **devrait stipuler clairement que les décisions de première instance sont toujours prises par les comités**, alors que dans les cas d'espèce, la Commission de restitution n'entre en jeu que dans les recours contre les décisions des comités.

42. Le projet de loi exige l'emploi des langues géorgienne ou ossète ou d'une langue internationale (article 27.2). Les membres internationaux de la Commission de restitution utiliseront probablement l'anglais, mais **il conviendrait également d'autoriser une alternative à la langue ossète (par exemple l'arménien, l'azéri ou le russe)** pour la formulation des demandes par les requérants.

43. Même si cela peut se déduire des principes de l'article 3, le projet de loi **n'instaure pas explicitement d'audiences pour chaque partie concernée** : le requérant d'une part, et le propriétaire ou occupant actuel, ou l'Etat, de l'autre. Le propriétaire ou occupant actuel doit être informé de la requête effectuée auprès de la Commission de restitution ; il devrait avoir le droit de faire valoir son point de vue et de citer des témoins.

44. Les **délais de traitement des requêtes** (15 jours pour se prononcer sur la recevabilité et six mois, extensibles à neuf, pour faire connaître la décision finale, articles 26.2, 27.3 et 27.4) **pourraient se révéler trop courts** en cas d'engorgement. Le ministère semble confiant quant au respect des délais par la Commission de restitution.

45. Le projet de loi stipule que **l'estimation des biens** doit être faite sous estimés par rapport à la valeur actuelle du marché (article 31.1). L'article 31.2 prévoit qu'« en cas de différence entre la valeur des biens originaux et autres biens immobiliers et les biens à restituer conformément à une décision de la Commission de restitution ou les biens immobiliers de substitution adéquats, cette différence sera couverte par le Fonds financier de la Commission ». Cette phrase manque de clarté : elle pourrait en effet être interprétée comme permettant un prix supérieur à celui du marché si les biens concernés avaient plus de valeur avant le conflit (pendant lequel des villages entiers ont été détruits). De plus, cette disposition ne semble pas s'appliquer aux cas où la Commission préfère l'indemnisation à la restitution. Qu'il s'agisse de restitution ou d'indemnisation, **il conviendrait de prendre en considération le montant le plus élevé de l'une ou de l'autre**. Même s'il semble probable que les prix du marché soient plus élevés aujourd'hui qu'il y a 15 ans, une disposition de garantie semble nécessaire. En tout état de cause, l'article 31.2 gagnerait à être reformulé plus clairement.

## 9. Conclusion

46. Alors que la version actuelle du projet de loi est plus claire que les précédentes et résout quelques questions, il convient de débarrasser la loi de ses ambiguïtés restantes, surtout si l'on espère la voir jouer également un rôle instaurateur d'un climat de confiance.

1. Il convient de modifier l'intitulé de la loi de sorte de le rendre acceptable pour la partie ossète et donc d'en faire un élément instaurateur d'un climat de confiance.
2. Le droit de restitution des biens et le droit au retour devraient être clairement séparés (en deux droits distincts) et ne dépendre en rien l'un de l'autre.
3. Il conviendrait de garantir un droit effectif de vente au prix du marché pour les biens restitués et de s'assurer qu'aucun obstacle ne s'oppose à cette vente.
4. La loi devrait déclarer la Commission de restitution compétente pour connaître des affaires déjà tranchées par les tribunaux de droit commun et stipuler que ses décisions en faveur des requérants entraîneront l'expropriation des actuels propriétaires, moyennant bien entendu l'octroi d'une indemnisation équitable, conforme aux exigences du droit de propriété.
5. La liste des cas d'exclusion de la restitution de biens devrait figurer explicitement et complètement dans le projet de loi, mais être abrégée par rapport aux versions précédentes.
6. La possibilité de présenter des candidats pour participation à la Commission de restitution devrait inclure également des personnes qui étaient citoyennes géorgiennes au moment du conflit puis ont été déplacées du fait de celui-ci.
7. Le projet de loi devrait prévoir la possibilité d'activités à temps partiel (en sessions) au moins pour les membres internationaux.
8. La présidence de la Commission de restitution et de ses comités devrait être exercée par l'un des membres internationaux de la Commission.
9. Les comités ne devraient être composés que de trois membres ; de plus, il conviendrait d'instituer un comité permanent de trois membres également.

10. Le projet de loi devrait clairement stipuler qu'il incombe aux comités, et à eux seuls, de trancher en première instance et d'imposer des amendes en cas d'entrave aux activités de la Commission de restitution, ce afin de rendre possible les recours internes au sein de la Commission.
11. Le projet de loi devrait prévoir explicitement des audiences pour chaque partie.
12. Former recours devant la Cour suprême de Géorgie pose problème au niveau de l'acceptation du droit par la partie ossète. Il conviendrait d'augmenter la confiance à l'égard de la Cour suprême en incluant des conseillers internationaux lorsqu'elle traite des recours contre les décisions de la Commission de restitution.
13. Il conviendrait d'améliorer les règles concernant le caractère public et la transparence des activités de la Commission de restitution.
14. Les requérants devraient être autorisés à formuler leur demande en russe plutôt qu'en langue ossète.

47. L'élaboration d'une loi sur les recours effectifs en cas de préjudice moral lié à des violations des droits humains, survenus pendant le conflit, devrait être annoncée prochainement. Dans son ensemble, la législation devrait être accompagnée de mesures d'intégration économiques et sociales et d'autres mesures visant à améliorer les infrastructures des zones concernées. Avant d'adopter le projet de loi, il conviendrait d'évaluer soigneusement son poids en matière de frais encourus, tant au plan national qu'international.

48. Des consultations entre les autorités géorgiennes et la société civile d'Ossétie du Nord et du Sud ont eu lieu à Vladikavkaz et Tbilissi. D'autres consultations seront nécessaires avant l'adoption du projet de loi, pour que chaque partie soit informée comme il se doit et puisse exprimer ses vues. Les deux parties, notamment l'Ossétie du Sud, sont encouragées à participer à ces consultations. Une fois le projet de loi devant la Commission de contrôle commune, un sous-comité ad hoc l'examinera, étape supplémentaire dans ce processus continu qui devrait aboutir à la prise en charge des requêtes des migrants forcés et à la mise en œuvre des recommandations ci-dessus et de celles de l'UNHCR.

49. En tout cas, la non-exécution des décisions par une partie ne saurait justifier que l'autre refuse d'appliquer les décisions la concernant (exclusion du principe de réciprocité).