Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11732
01 octobre 2008

Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie

Avis de commission[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Christos POURGOURIDES, Chypre, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

La commission se félicite du projet de résolution présenté par la commission de suivi, qui donne des indications claires quant à la manière dont ce conflit doit être traité. D'un point de vue juridique et des droits de l'homme, un certain nombre de points importants doivent encore être précisés, ce qui est le but de la plupart des amendements proposés. En outre, afin de préserver la crédibilité de l'Assemblée ainsi que du Conseil de l'Europe dans son ensemble, la gravité de la situation nécessite de prendre en compte une éventuelle réaction au cas où les «conditions minimales du dialogue» fixées par la commission de suivi ne seraient pas respectées par les deux parties au conflit avant la prochaine partie de session.

B. Proposition d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 5 du projet de résolution, après les mots «droit international», rajouter le mot «humanitaire».

Note explicative:

L'ajout du mot «humanitaire» rend le texte plus précis.

Amendement B (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 18 du projet de résolution, ajouter les mots «en attendant le rétablissement de la sécurité publique par la police géorgienne».

Note explicative:

La «zone tampon» fait partie de la «Géorgie elle-même» – il doit naturellement incomber à la police géorgienne, à long terme, de maintenir l'ordre public dans cette zone. Cela ne saurait indéfiniment être le travail des observateurs européens.

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 22 du projet de résolution, supprimer les mots «et les autorités *de facto* en Ossétie du Sud» et rajouter «et» entre «la Géorgie» et «la Russie».

---

1. Voir Doc. 11724 présenté par la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).

Note explicative:

Pour ce qui est de la souveraineté de la Géorgie, l'APCE devrait aussi éviter de s'adresser directement aux autorités séparatistes; c'est une conséquence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: les arrêts de la Cour, dans les affaires Loizidou et Ilascu, ont aussi été adressés uniquement aux puissances exerçant l'autorité *de facto* (Turquie et Russie), respectivement l'Etat au territoire duquel appartient la région en question, dans la mesure où cet Etat n'a pas non plus respecté ses obligations (la Moldova dans l'affaire Ilascu).

La responsabilité de la Russie pour les actes des autorités dites *de facto* est déjà suffisamment énoncée clairement au paragraphe 12.

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 22.1 du projet de résolution, dans la deuxième phrase, supprimer les mots «Les autorités *de facto* en Ossétie du Sud et».

Note explicative:

(Même chose que pour l'amendement C.)

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 23 du projet de résolution, insérer au début, en tant que premier nouvel alinéa, la phrase suivante:

«à ne pas reconnaître l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie;».

Note explicative:

Cela devrait aller de soi (car la condamnation de la reconnaissance par la Russie est sans équivoque dans le texte), mais il vaut mieux que ce soit écrit noir sur blanc afin d'éviter tout malentendu.

Amendement F (au projet de résolution)

Après le paragraphe 26 du projet de résolution, insérer le nouveau paragraphe suivant:

«L'Assemblée invite également le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à se prévaloir des pouvoirs que lui confère l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment pour demander aux autorités russes de fournir des informations sur la manière dont les droits que garantit la Convention sont effectivement garantis dans les zones sous leur juridiction de facto, et aux autorités géorgiennes de fournir des explications sur les motifs pour lesquels elles ont estimé nécessaire de déclarer l'état de guerre sans qu'il soit nécessaire de faire une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention.»

Amendement G (au projet de résolution)

Au paragraphe 28 du projet de résolution, remplacer les deux dernières phrases par les phrases suivantes:

«Par conséquent, l'Assemblée devrait envisager la suspension des droits de vote des délégations russes et géorgiennes pour la prochaine partie de session de janvier 2009, sauf si chacune des parties remplit les conditions suivantes d'ici là:

– dans le cas de la Géorgie, la mise en œuvre complète du plan de paix, comprenant le repli de toutes les troupes sur leurs positions antérieures au déclenchement des hostilités; l'accès complet des observateurs de l'Union européenne et de l'OSCE à toute la région; la pleine coopération avec les futures commissions d'enquête internationales, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour internationale de justice et la Cour pénale internationale;

– dans le cas de la Fédération de Russie, outre tout ce qui précède, le retrait de la reconnaissance des régimes de facto en Ossétie du Sud et en Abkhazie.»

C. Exposé des motifs, par M. Pourgourides

1. Introduction

1. L'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme doit reposer sur une analyse des questions de droit international et de droits de l'homme que pose le conflit armé entre la Géorgie et la Russie[2].

2. Parmi les questions de droit international à examiner figurent la légalité des actions militaires des forces géorgiennes et russes et la reconnaissance diplomatique des régions séparatistes par la Fédération de Russie. Les questions de droits de l'homme englobent la responsabilité des différentes violations des droits de l'homme qui auraient été commises dans la région par les parties au conflit.

1.1. Questions de droit international

1.1.1. Légalité de l'assaut des forces géorgiennes contre Tskhinvali?

3. Tout recours à la force militaire constitue jusqu'à preuve du contraire une violation de l'interdiction du recours à la force (Charte des Nations Unies, 1945, article 2, paragraphe 4). Cette interdiction ayant pour objectif le maintien de la paix en toutes circonstances, elle s'applique également aux «régimes de fait stables» (c'est-à-dire les entités qui ne sont pas reconnues en tant qu'Etats au niveau international, qui présentent certaines des caractéristiques – mais pas toutes – d'un Etat). L'assaut contre Tskhinvali peut également constituer une violation du principe de non-recours à la force (obligation découlant du traité) énoncé dans l'Accord russo-géorgien de 1992 et réaffirmé en 1996[3].

4. Cet assaut pourrait être justifié en tant «qu'intervention visant à rétablir l'ordre constitutionnel» dans la région séparatiste. Si la sécession est effectivement illégale, un usage proportionné de la force peut être justifié dans des circonstances exceptionnelles, mais uniquement en dernier ressort.

5. Depuis 2001, des administrations distinctes dotées d'institutions dignes d'un Etat (parlement, gouvernement, etc.) se sont constituées en Ossétie du Sud et en Abkhazie sous l'égide de la Fédération de Russie, avec une volonté de plus en plus ferme et affichée de se détacher de la République de Géorgie.

6. Quoi qu'il en soit, l'intervention fédérale géorgienne en Ossétie du Sud ne pourrait être justifiée que si la tentative de sécession était effectivement illégale, ce qui serait le cas si l'intégrité territoriale de la République de Géorgie l'emportait sur le droit à l'autodétermination des populations d'Ossétie du Sud.

7. Les Nations Unies et la communauté internationale ont reconnu l'intégrité territoriale de la Géorgie (y compris l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie) après l'éclatement de l'Union soviétique. De toute évidence, la reconnaissance de ces deux entités en tant qu'Etats par la Fédération de Russie ne saurait apporter une justification rétroactive à la sécession, à la date de l'intervention géorgienne.

8. Il s'agit en l'occurrence de savoir si les populations d'Ossétie du Sud avaient le droit à l'autodétermination, et notamment le droit d'établir leur propre Etat. Les Ossètes se distinguent des Géorgiens au plan ethnique et culturel, et ont développé tout au long de leur histoire une forte aspiration à l'indépendance vis-à-vis de la République de Géorgie plutôt qu'à un statut autonome au sein de cette dernière. Ils ont mis en place une administration de fait qui leur est propre mais dépend largement du soutien russe sur le plan de la sécurité, de l'économie (revenus), des infrastructures et de l'énergie.

9. En règle générale, l'intégrité territoriale (à l'intérieur de frontières reconnues à l'échelle internationale) l'emporte sur le droit à l'autodétermination (au sens d'un droit de sécession). L'exercice du droit à l'autodétermination prend en général la forme d'une autonomie (régionale, culturelle, etc.) au sein de l'Etat territorial. Le Président géorgien Saakashvili a proposé un tel statut autonome à plusieurs reprises, et pour la dernière fois à la veille de l'assaut contre Tskhinvali.

10. La règle générale selon laquelle l'intégrité territoriale prévaut sur tout droit de sécession est également le point de vue défendu par la Fédération de Russie, s'agissant par exemple de la Tchétchénie.

---

2. Voir à ce sujet le rapport du Président du Comité des Ministres en vue de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe (New York, 24 septembre 2008), document AS/INF/CM (2008) 14 (30 septembre 2008), notamment pp. 8-9.

3. Voir Otto Luchterhandt, «Völkerrechtliche Aspekte des "Georgien-Krieges"» (2008), in *Russland-Analysen*, Nr. 169 (19 septembre 2008), p. 5.

11. Les Etats qui ont reconnu l'indépendance du Kosovo ne considèrent pas ce cas comme un précédent, mais comme un cas particulier *(sui generis)*, du fait des décennies d'oppression et de la «tentative de génocide» perpétrée par le régime de Milošević, qui ont conduit à une intervention de l'OTAN (bombardement des cibles serbes) pour sauver de justesse les Kosovars.

12. La Fédération de Russie soutiendrait à présent que la reconnaissance du Kosovo constitue une violation du droit international, mais également un «précédent» pour la reconnaissance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Elle ne peut toutefois avancer cet argument. Le droit international n'autorise pas un Etat à invoquer une pratique évolutive qu'il a à un moment contestée, et qu'il continue de rejeter: la Fédération de Russie est un «objecteur persistant».

13. La Fédération de Russie avance un argument supplémentaire, à savoir que les Ossètes du Sud auraient également subi une tentative de génocide de la part des Géorgiens.

14. Les faits ne semblent toutefois pas confirmer ces allégations de génocide: en effet, le nombre de victimes (civils) ossètes de l'assaut géorgien («des milliers», d'après les premiers chiffres cités par les autorités russes, sur la base de «données provisoires») semble être fort exagéré; il apparaît maintenant que la plupart des victimes ossètes (dont le nombre est également moindre) étaient des combattants. Si certaines atrocités, telles que celles décrites dans différents médias russes et dans les documents présentés au Comité des Ministres, peuvent être qualifiées de crimes graves, elles ne constituent pas pour autant une tentative de génocide. En tout état de cause, les violations des droits de l'homme commises par les forces géorgiennes lors de l'assaut en question ne peuvent donner «rétroactivement» aux Ossètes un droit de sécession avant l'assaut.

15. En conclusion, il y aurait effectivement eu une tentative de sécession illégale des autorités de fait à Tskhinvali.

16. Cela étant, le recours à la force par la Géorgie peut en soi demeurer illégal, s'il existait une autre possibilité de mettre un terme à la tentative de sécession illégale, ou si le recours à la force était disproportionné.

17. Pendant plusieurs années, les autorités géorgiennes se sont employées à parvenir à un règlement négocié; au nombre de leurs tentatives figure notamment la proposition définitive d'autonomie faite par le Président Saakashvili à la veille de l'assaut. Ces propositions ont été rejetées. Si certains détails doivent encore être clarifiés, il semblerait que les autorités russes et sud-ossètes aient adopté un comportement de plus en plus provocateur, notamment en ayant recours à la violence (de manière sporadique, mais croissante) à l'encontre de civils géorgiens.

18. S'agissant de la proportionnalité, les points qui doivent être examinés de manière plus approfondie (en particulier pour établir les faits réels) englobent la question de savoir si tout a été mis en œuvre pour protéger les civils, et notamment quels types d'armes ont été utilisés. Le recours à des bombes à sous-munitions, notamment dans les zones habitées, poserait problème[4].

19. Il s'agit également de savoir si les «forces de maintien de la paix» de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) stationnées à Tskhinvali pouvaient légalement être la cible des forces géorgiennes, leur présence étant basée sur l'Accord de Sotchi du 24 juin 1992 et les accords de 1994 et 1996. L'assaut géorgien pourrait néanmoins être justifié si ce contingent pouvait être considéré comme faisant partie intégrante d'une «force d'invasion» de la Fédération de Russie, contre laquelle la Géorgie aurait agi en légitime défense (voir ci-après).

20. L'assaut géorgien pourrait être justifié en tant que «défense» contre une attaque russe si les forces russes (celles qui ne sont pas couvertes par les accords de 1992) avaient préalablement envahi la Géorgie.

21. Nul ne semble être en mesure de répondre avec suffisamment de certitude à la question de savoir quand les troupes et blindés russes ont franchi le tunnel de Roki (avant ou après le début de l'assaut géorgien). Les «preuves» présentées par la Géorgie (conversations téléphoniques interceptées entre les gardes-frontière postés aux deux extrémités du tunnel[5]) ne semblent pas probantes; il conviendra également d'examiner plus en détail l'accord de 1992 pour déterminer dans quelle mesure les présumés mouvements de

---

4. La Convention sur les armes à sous-munitions adoptée à la Conférence de Dublin le 30 mai 2008 n'est pas encore entrée en vigueur, mais beaucoup la considèrent comme une étape majeure dans le développement du droit international coutumier (voir le site www.clusterconvention.org).

5. Voir C.J. Chivers, «Georgia Offers Fresh Evidence on War's Start», *New York Times*, 16 septembre 2008, www.nytimes.com/2008/09/16/ world/europe/16georgia.html?_r=l&partner=rssnyt&em...&oref=slogin).

troupes auraient été justifiés dans le cadre de cet accord (rotations régulières des troupes et équipements, par exemple). Il est d'ailleurs surprenant que ni l'une ni l'autre des parties n'aient pour l'instant été en mesure de présenter des images-satellite pour appuyer leurs allégations de mouvements massifs de troupes du côté adverse avant l'ouverture des hostilités proprement dites.

22. En résumé, l'appréciation de la légalité de l'attaque géorgienne contre Tskhinvali dépend de la clarification d'un certain nombre de questions factuelles.

1.1.2. Légalité de la contre-attaque de la Fédération de Russie

23. La reconnaissance de la légalité de la contre-attaque russe dépendra de la même façon de l'évaluation de l'offensive géorgienne sur Tskhinvali (voir ci-dessus). Pour déterminer la validité de l'argument d' «autodéfense», il est important de distinguer: la défense contre une menace immédiate qui aurait pesé sur les forces russes de maintien de la paix (CEI), sur les civils sud-ossètes de nationalité russe (passeports); et éventuellement, la défense du régime *de facto* de Tskhinvali face à une attaque des troupes géorgiennes.

24. Défense des troupes de maintien de la paix menacées par l'offensive géorgienne sur Tskhinvali: dans la mesure où la présence des forces de maintien de la paix correspond aux termes de l'Accord de Sotchi – question qui mérite d'être examinée plus avant, en prenant également en compte le rôle effectif desdites forces au cours des derniers mois d'escalade du conflit –, leur défense pourrait justifier une action militaire à l'encontre des assaillants (par exemple les unités géorgiennes postées autour de Tskhinvali).

25. Se pose néanmoins la question de la proportionnalité de l'action défensive: était-il nécessaire, d'un point de vue militaire, d'attaquer également les forces géorgiennes au-delà de la zone concernée, pour repousser l'attaque subie par les forces de maintien de la paix au nom du droit à la légitime défense par anticipation? La partie russe avance que l'attaque autour de Gori s'imposait du point de vue militaire, et était donc proportionnée, afin d'arrêter les tirs d'artillerie effectués par les forces géorgiennes postées autour de cette ville. Mais il est quasiment certain que les attaques aériennes qui ont suivi sur des cibles situées sur tout le territoire géorgien, l'occupation de Senaki et de Poti, l'assaut sur des navires géorgiens dans la mer Noire, et l'entrée des troupes russes en Abkhazie n'étaient pas nécessaires pour défendre les forces de maintien de la paix à Tskhinvali, et semblent donc constituer une réponse disproportionnée.

26. Défense des civils sud-ossètes détenteurs de passeports russes: le droit international autorise la naturalisation d'étrangers, mais sous réserve de leur attachement personnel, spécifique, «réel et effectif» au pays qui la leur accorde[6]. Si ce n'est pas le cas, la naturalisation massive par un pays d'étrangers vivant sur son sol est susceptible de constituer une ingérence dans les affaires intérieures de leur pays d'origine, et ne peut en aucun cas donner droit à une intervention militaire dans ledit pays[7].

27. De plus, la question de la proportionnalité se pose aussi sur ce point: était-il nécessaire que les forces russes pénètrent dans la Géorgie dite «propre» et attaquent les postes et les infrastructures géorgiens situés en dehors de la région habitée par les citoyens russes pour protéger ces derniers?

28. Défense du régime *de facto* en Ossétie du Sud («autodéfense par procuration»): étant donné que le régime *de facto* est en principe protégé par l'interdiction générale de l'emploi de la force et a donc un «droit naturel de légitime défense» (voir plus haut), l'illégalité de la tentative de sécession signifie que l'«appel à l'aide» lancé le 8 août 2008 par le Parlement d'Ossétie du Sud ne peut pas justifier la contre-attaque de la Fédération de Russie.

1.2. Questions de droits de l'homme

1.2.1. Violations possibles des droits de l'homme par la Fédération de Russie

29. La Fédération de Russie est manifestement responsable de toute violation des droits de l'homme imputable à ses propres forces. Des blessures ou des meurtres intentionnels ou évitables de civils, la destruction de biens, des expulsions liées à l'ethnicité, etc., contreviendraient naturellement à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH – notamment aux articles 2, 3 et 14), même commises hors de la Fédération de Russie, en l'occurrence en territoire géorgien/sud-ossète, qui relève également de la Convention.

---

6. Voir le fameux arrêt «Nottebohm» *(Liechtenstein c. Guatemala)*, arrêt de la Cour internationale de justice du 6 avril 1955: http://www.icj-cij.org.
7. *Nemo commodum capere potest de sua propria iniuria*.

30. La Fédération de Russie pourrait également être responsable des violations des droits de l'homme commises par des milices sud-ossètes dans la zone contrôlée *de facto* par ses forces (après que l'avancée de ces dernières a entraîné l'expulsion des forces géorgiennes de police et de sécurité).

31. Les cas de jurisprudence applicables à la responsabilité de la Fédération de Russie en raison de son contrôle *de facto* de la zone concernée, qui appartient au territoire de la République de Géorgie en vertu du droit international, seraient les arrêts Loizidou[8] de la Cour européenne des droits de l'homme (responsabilité de la Turquie eu égard aux violations des droits de l'homme commises à l'encontre de Chypriotes par les autorités de la «RTCN», uniquement reconnue par la Turquie), et Ilascu[9] (responsabilité – également – de la Fédération de Russie concernant des violences commises par les autorités séparatistes de Transnistrie).

32. Les termes de la Cour de Strasbourg fondés sur l'examen d'un «contrôle effectif» (un argument saillant étant la présence de nombreuses troupes) semblent correspondre relativement bien à la situation en Ossétie du Sud. Le fait que des milices ossètes ou des «volontaires» du Caucase du Nord aient pu agir à l'arrière des troupes russes, qui ne faisaient que traverser la zone, n'exonère pas ces dernières de leur responsabilité, car elles pourraient se voir reprocher une grave négligence, voire une indifférence totale à la sécurité de la population civile laissée derrière elle.

33. La responsabilité de la Fédération de Russie par rapport aux atteintes aux droits de l'homme commises derrière les lignes russes par des milices ossètes et autres irait également dans le sens de la Convention de La Haye 1907[10]: l'article 47 de l'annexe exige qu'une «Puissance occupante» prévienne activement le pillage, garantisse l'ordre et la sécurité publics (article 43) et protège la vie des personnes et les biens privés (article 46).

34. En ce qui concerne les faits eux-mêmes, notre commission a écouté, durant sa réunion du 30 septembre 2008, le témoignage de deux représentants de Human Rights Watch (HRW)[11] qui ont observé eux-mêmes sur le terrain la situation de la région en août et en septembre. Ils ont vu de leurs yeux les maisons de familles d'ethnie géorgienne pillées et incendiées, y compris par des miliciens ossètes, à proximité immédiate des forces russes. Interrogés sur les raisons de leurs actes, plusieurs des pilleurs et des incendiaires, qui opéraient sans discrétion aucune, ont répondu qu'ils voulaient s'assurer que les habitants géorgiens n'auraient pas de toit sous lequel retourner! Ils ont également confirmé que ces destructions avaient considérablement diminué dès que les forces russes, à la suite de protestations, avaient installé, le 13 août, des points de contrôle dans la zone et s'étaient appliquées à intervenir. Pour des raisons inconnues, ces contre-mesures ont été de nouveau levées quelques jours à peine après leur adoption, et les pillages et incendies ont repris de plus belle. Les chercheurs du HRW ont indiqué qu'ils avaient personnellement visité neuf villages ethniques géorgiens enclavés en Ossétie du Sud[12], tous presque entièrement incendiés dès la seconde semaine de septembre. Ils ont également interrogé des personnes déplacées provenant de six autres villages géorgiens[13], qui ont toutes décrit des destructions de même ampleur.

35. Les chercheurs ont aussi décrit des cas de détentions illégales de civils géorgiens par des milices ossètes. Ils ont relevé des conditions de détention inhumaines et dégradantes de civils géorgiens. Certains détenus ont été soumis à des mauvais traitements et battus par les forces ossètes. Les chercheurs de HRW ont également rapporté que les forces ossètes ont torturé plusieurs soldats géorgiens et ont exécuté au moins l'un d'entre eux.

36. Les représentants du HRW ont en outre insisté sur le vide sécuritaire qui règne dans la zone dite «tampon», où des milices et des bandes criminelles sévissent en toute impunité, puisque les forces russes qui continuent de contrôler la zone n'interviennent pas pour protéger la population civile, sur l'absence d'accès de la police géorgienne à la zone parce que l'armée russe l'en empêche, et sur le fait que les observateurs européens, qui ont commencé à se déployer dans la région, ne disposent malheureusement d'aucun mandat de protection.

---

8. Affaire *Loizidou c. Turquie* (Requête no 15318/89), arrêt du 18 décembre 1996.
9. Affaire *Ilascu et autres c. Moldova et Russie* (Requête no 48787/99), arrêt du 8 juillet 2004.
10. Chapitre IV – Respect des lois et coutumes de la guerre sur terre.
11. Tanya Lokshina, directrice adjointe du bureau russe de HRW, et Giorgi Gogia, spécialiste du Caucase du Sud pour HRW. Le rapporteur s'est entretenu plus longuement avec les deux représentants de HRW après la réunion.
12. Tamarasheni, Zemo Achabeti, Kvemo Achabeti, Kurta, Kekhvi, Eredvi, Vanati, Avnevi, Nuli.
13. Dzartsemi, Kheiti, Prisi, Disevi, Beloti et Tighva.

37. En dernier lieu, la Fédération de Russie pourrait également être tenue responsable des violations que les forces de maintien de la paix mandatées par la Communauté d'Etats indépendants (CEI) auraient pu commettre. Cela pourrait soulever une question juridique intéressante en vertu de l'arrêt Bankovic de la Cour de Strasbourg[14], étant donné que cette dernière pourrait être réticente à «percer le voile international» qui recouvre la mission de la CEI[15].

1.2.2. Violations possibles des droits de l'homme par la Géorgie

38. Il est clair que la Géorgie est responsable, en vertu de la CEDH, de tous meurtres de civils, destructions de propriétés évitables, etc., commis par les forces géorgiennes. Les autorités géorgiennes compétentes ont l'obligation d'enquêter pleinement sur toutes les allégations sérieuses de violations des droits de l'homme et de poursuivre les auteurs des crimes, quel que soit leur rang.

39. Les enquêteurs du HRW susnommés ont également constaté que les forces géorgiennes avaient violé les droits de l'homme, en particulier pendant la phase initiale de leur assaut de Tskhinvali. Ils ont découvert des preuves de l'utilisation, par les forces géorgiennes, de fusées à têtes multiples «Grad» dans des zones résidentielles, ainsi que de tirs de tanks sur des bâtiments, notamment les sous-sols, où des civils avaient trouvé refuge. Bien que certains des bâtiments en question aient également été utilisés par les combattants ossètes pour tirer sur les forces géorgiennes, l'utilisation de ces armes lourdes contre des immeubles qui abritaient des civils semble disproportionnée. HRW a également documenté des pertes et des blessés parmi les civils du fait de l'usage par la Russie d'armes à «sous-munitions» dans les villes de Gori et Ruisi. La Géorgie a reconnu avoir utilisé des armes à «sous-munitions» contre des cibles militaires russes près du tunnel de Roki, mais HRW n'a pas à ce jour relevé de pertes civiles de ce fait. Les deux enquêteurs ont conclu que les allégations de «génocide» émanant de politiciens et médias russes étaient sans fondement. En effet, le rapporteur est d'avis que si les violations décrites plus haut constituent de graves délits en soi et doivent être traitées comme tels, elles sont loin de constituer une tentative organisée d'anéantir le groupe ethnique des Ossètes du Sud.

40. Concernant le traitement des prisonniers russes et sud-ossètes par les forces géorgiennes, les enquêteurs ont pu établir certains actes de mauvais traitements à l'encontre des prisonniers pendant leur transport, mais pas sur leur lieu de détention.

2. Conclusions

41. Il est possible de tirer certaines conclusions, indépendamment de la détermination des points de faits contestés par les deux parties.

42. Elles comprennent la déclaration formulée dans le rapport de la commission de suivi selon laquelle la Géorgie et la Fédération de Russie ont violé le droit international, dans la mesure où leur action militaire était disproportionnée du point de vue de l'étendue géographique de l'opération et de son intensité, notamment en termes de «dommages collatéraux» causés.

43. Il est clair également que la Fédération de Russie a violé et continue de violer l'intégrité territoriale de la République de Géorgie en reconnaissant les régimes *de facto* de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. La Russie doit mettre un terme à cette violation continue en revenant immédiatement sur les reconnaissances d'indépendance et en dénonçant les accords bilatéraux avec lesdits régimes, y compris les accords relatifs au stationnement des troupes russes dans ces régions. Il va sans dire que tous les autres Etats membres du Conseil de l'Europe ont le devoir de s'abstenir de toute mesure mettant en cause l'intégrité territoriale de la Géorgie.

---

14. Affaire *Banković et autres c. Belgique* et 16 autres Parties contractantes (Requête no 52207/99), décision d'irrecevabilité [GC] du 19 décembre 2001.

15. De la même façon dans l'affaire Bankovic, lorsque la Cour a décidé qu'elle n'avait aucun droit de regard sur les actions des pays de l'OTAN, y compris les signataires de la CEDH, dont les forces armées avaient mené des attaques aériennes sur des cibles serbes; mais il se pourrait qu'elle ne s'arrête pas à l'arrêt Bankovic; la «liste noire» du Conseil de sécurité de l'ONU commence à émerger, et la Cour de justice européenne à Luxembourg, dans son arrêt Kadi et Al Barakaat du 3 septembre 2008 (également lié à la liste noire de l'ONU/UE) a conclu que les institutions européennes n'étaient pas tenues d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité de l'ONU sans tenir compte des principes fondamentaux des droits européens.

44. La Fédération de Russie est également responsable de violations des droits de l'homme, notamment des opérations de nettoyage ethnique menées par le régime *de facto* de Tskhinvali contre les habitants géorgiens. La région en question étant *de facto* sous son contrôle, il incombe à la Fédération de Russie de rétablir la sécurité publique en Ossétie du Sud dans l'intérêt de tous les habitants et de créer les conditions propices au retour en toute sécurité des habitants chassés de leurs foyers.

45. La situation dramatique des Géorgiens restés en Ossétie du Sud exige de façon urgente la présence des missions internationales de suivi, comme l'a également proposé la commission de suivi, les missions devant être autorisées à se déplacer librement et en toute sécurité dans les deux régions.

46. La Fédération de Russie et la Géorgie ont le devoir, au titre de la CEDH, d'enquêter pleinement sur les actes de violations des droits de l'homme commis par leurs forces ou par les forces dont les actions sont placées sous leur responsabilité en raison de leur contrôle sur la région en question et d'engager des poursuites. Elles doivent demander des comptes aux auteurs de ces actes et réparer les victimes de telles violations, indépendamment de leur rang ou origine ethnique.

47. Afin de permettre un règlement objectif de tous les points de fait non résolus, les deux parties au conflit devraient coopérer pleinement avec la commission d'enquête internationale qui sera constituée sans délai à cette fin, conformément à la proposition de la commission de suivi.

48. Afin de permettre un règlement objectif et contraignant de toutes les questions de droit international en suspens, la Géorgie et la Fédération de Russie devraient accepter la juridiction de la Cour internationale de justice (CIJ), dans la mesure du moins où le conflit à propos de l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie est concerné; la Russie ne l'a pas encore fait. Entre-temps les deux parties doivent coopérer avec la CIJ dans le cadre des procédures engagées par la Géorgie au titre de la Convention de 1965 des Nations Unies relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[16].

49. La Géorgie étant un Etat partie au Statut de Rome de 1998, toute allégation de crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité commis sur son territoire relève de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI)[17], y compris ceux qui auraient été commis par des membres des forces armées russes. Les deux parties au conflit devraient coopérer pleinement avec la CPI pour faire en sorte que ces crimes ne restent pas impunis.

50. Les deux parties au conflit devraient aussi coopérer pleinement avec la Cour européenne des droits de l'homme, qui, à la demande de la Géorgie, a indiqué aux deux parties au conflit des mesures provisoires au titre de l'article 39 du règlement de la Cour à la suite d'une requête récente de la Géorgie[18].

51. Les deux côtés devraient continuer d'étendre leur coopération au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lequel a joué un rôle actif et positif notamment en offrant ses services pour des raisons humanitaires[19].

52. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe devrait être encouragé à se prévaloir de ses pouvoirs en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment pour demander aux autorités russes de fournir des informations sur la façon dont les droits garantis par la Convention sont protégés de manière effective dans les zones étant sous leur juridiction *de facto* et aux autorités géorgiennes d'expliquer comment il a pu être jugé nécessaire de déclarer un état de guerre sans qu'il ne soit nécessaire de faire de dérogation en vertu de l'article 15 de la Convention[20].

---

16. Des informations sur les procédures en cours sont disponibles sur le site internet de la CIJ: http://www.icj-cij.org.
17. Voir site web CPI – enquête préliminaire du procureur de la CPI: http://www.icj-cij.org.
18. A propos de la nature contraignante des mesures provisoires, voir la jurisprudence de la Cour: *Mamatkulov et Askerov c. Turquie*, arrêt de la Grande Chambre du 4 février 2005.
19. Voir l'avis de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, et les rapports du Commissaire aux droits de l'homme sur ses visites dans la région en août et septembre 2008.
20. «**Article 15 – Dérogation en cas d'état d'urgence**

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour les cas de décès résultant d'actes illicites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application.

53. Vu l'extrême gravité de la situation impliquant deux Etats membres du Conseil de l'Europe dans un conflit armé, qui a été à l'origine de nombreuses et très sérieuses violations des droits de l'homme, la crédibilité de l'Organisation dans son ensemble exige une réaction forte de la part de l'Assemblée parlementaire, qui ne peut pas faire comme si «rien ne s'était passé».

54. Au minimum, l'Assemblée devrait se résoudre à renforcer sa propre procédure de suivi vis-à-vis des deux pays et encourager le Comité des Ministres à prendre des mesures similaires, comme l'a proposé la commission de suivi.

55. De plus, l'Assemblée devrait maintenant décider de suspendre les droits de vote des délégations russe et géorgienne à la prochaine partie de session de janvier 2009, sauf si chacun des deux pays satisfait aux conditions suivantes au préalable:

– dans le cas de la Géorgie: mise en œuvre totale d'un accord de cessez-le-feu, y compris le retrait de toutes les troupes de leurs positions *ex ante* et l'accès total de la mission de l'Union européenne et de l'OSCE à toute la région, pleine coopération avec la future commission internationale d'enquête, avec la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour internationale de justice et la Cour pénale internationale;

– dans le cas de la Fédération de Russie, en plus des conditions ci-dessus: retrait de la reconnaissance des régimes *de facto* en Ossétie du Sud et en Abkhazie.

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

Commission saisie pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Renvoi en commission: Renvoi no 3489 du 29 septembre 2008 (débat d'urgence).

Avis approuvé par la commission le 1er octobre 2008.

Voir Résolution 1633 et Recommandation 1846 (35e séance, 2 octobre 2008).

Article 52 – Enquêtes du Secrétaire Général

Toute autre Partie contractante fournira sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention.»