



Doc. 11876
28 avril 2009

Suites données par la Géorgie et la Russie à la Résolution 1647 (2009)

Rapport d'information¹

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

Corapporteurs: M. Mátyás EÖRSI, Hongrie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, et M. Luc Van den BRANDE, Belgique, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Dans ce rapport d'information, les corapporteurs de la commission de suivi ont dressé le bilan des suites données par la Géorgie et la Russie à la [Résolution 1647 \(2009\)](#), adoptée par l'Assemblée parlementaire en janvier 2009. Ils ont conclu que la Géorgie n'a malheureusement pas encore complètement satisfait à toutes les demandes de l'Assemblée et que la Russie n'a pas satisfait à la plupart des demandes de l'Assemblée et pourrait même être perçue comme ayant régressé en ce qui concerne les conditions minimales d'un dialogue utile, telles qu'exposées dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#). Convaincus que l'établissement d'un véritable dialogue est la seule façon de progresser vers le règlement de ce conflit et de ses conséquences, les corapporteurs saluent les mesures modestes prises pour aller dans ce sens au sein de la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée sur la promotion du dialogue entre les délégations géorgienne et russe auprès de l'Assemblée. Cependant, le rapport souligne que les travaux de cette commission ad hoc ne doivent pas être considérés comme un substitut aux négociations de Genève, ni à l'évaluation régulière par l'Assemblée du respect par les deux pays des demandes formulées précédemment, mais comme un complément à ces démarches.

Par conséquent, le rapport réaffirme que les deux pays doivent se conformer pleinement aux demandes de l'Assemblée formulées dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#); de plus, il demande aux deux pays de mettre en œuvre, sans délai, une série de mesures visant à éviter une dégradation de la sécurité et de la stabilité de la région, et également garantir que les conditions minimales soient réunies pour un dialogue utile entre la Russie et la Géorgie. Ce rapport estime donc qu'il est essentiel que la commission de suivi reste saisie de cette question et que l'Assemblée réexamine son évaluation de la mise en œuvre par les deux pays des [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) lors de sa partie de session d'octobre 2009, en tenant aussi compte des conclusions de la mission d'enquête internationale indépendante établie par l'Union européenne, si ce rapport a été présenté d'ici là.

1. Renvoi en commission: [Résolution 1647 \(2009\)](#).



Sommaire	Page
1. Introduction	2
2. Mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu et sécurité	3
3. Missions internationales d'observation	4
4. Enquête sur les circonstances précises ayant mené au déclenchement de la guerre et sur les violations présumées des droits de l'homme et du droit international pendant et après le conflit	5
5. Conséquences humanitaires de la guerre	6
6. Autres demandes de l'Assemblée	7
7. Conclusions	8

1. Introduction

1. Le 28 janvier 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1647 \(2009\)](#) sur «la mise en œuvre de la [Résolution 1633 \(2008\)](#) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie». Dans ce texte, l'Assemblée réaffirme pleinement la position qu'elle avait adoptée dans sa [Résolution 1633 \(2008\)](#) à propos des conséquences de la guerre et notamment son avis selon lequel les deux Etats membres ont violé les droits de l'homme et les principes du droit humanitaire ainsi que le Statut du Conseil de l'Europe et les engagements concrets pris lors de leur adhésion. Elle renouvelle aussi les demandes qu'elle avait adressées à la Russie de ramener ses forces militaires sur les positions qu'elles occupaient avant la guerre, d'autoriser les observateurs internationaux à se rendre dans les deux régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, et de revenir sur la reconnaissance de ces deux régions, que l'Assemblée avait fermement condamnée.

2. En outre, l'Assemblée estime que si la Géorgie a donné suite à beaucoup des demandes formulées dans la [Résolution 1633 \(2008\)](#) – mais pas à toutes –, la Russie ne s'est malheureusement pas conformée à un nombre important des demandes essentielles de l'Assemblée, pas même à celles qui ne sont pas liées à la question du statut des deux régions séparatistes et qui sont donc sans effet sur ces dernières. Dans sa [Résolution 1647 \(2009\)](#), l'Assemblée a accueilli avec satisfaction l'établissement par l'Union européenne d'une mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie en vue de déterminer les causes du conflit et d'examiner son déroulement. Elle exprime toutefois ses vives préoccupations face à l'escalade des tensions et des provocations le long des frontières administratives ainsi que face aux violations constantes des droits de l'homme et à l'existence, en Ossétie du Sud et en Abkhazie, d'un trou noir en matière de protection des droits de l'homme. C'est pourquoi l'Assemblée a adressé à la Russie et à la Géorgie une série de demandes supplémentaires en vue de garantir l'application, par les deux pays, des [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), et présenté une feuille de route concrète et objective en vue de permettre aux deux pays de faire face aux conséquences de la guerre qui a éclaté entre eux en août 2008.

3. Enfin, dans la [Résolution 1647 \(2009\)](#), la commission de suivi a été chargée de contrôler les suites données par la Russie et la Géorgie aux [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) et à rendre compte à l'Assemblée, lors de sa partie de session d'avril 2009, des progrès qu'elle aura observés à cet égard. Compte tenu du fait que les parties de session de janvier et d'avril 2009 sont très rapprochées et du souhait explicitement formulé par l'Assemblée dans ses deux résolutions de voir la commission de suivi accélérer ses travaux au titre de la Russie et de la Géorgie, les rapporteurs ont décidé de ne pas se rendre spécialement dans ces pays pour rédiger le présent rapport mais de traiter les questions mentionnées dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) lors de visites effectuées dans les deux pays au titre de la procédure de suivi ordinaire. En conséquence, les corapporteurs pour le suivi de la Russie, MM. Van den Brande et Pangalos, se sont rendus à Moscou du 9 au 11 mars 2009 et les corapporteurs pour le suivi de la Géorgie, MM. Eörsi et Islami, se sont rendus à Tbilissi du 24 au 27 mars 2009. Les conclusions des quatre corapporteurs présentant un intérêt pour le présent rapport y ont été intégrées.

4. Dans sa [Résolution 1647 \(2009\)](#), l'Assemblée a chargé le Bureau de former une commission ad hoc spéciale à laquelle des parlementaires géorgiens et russes seraient invités à participer afin d'y examiner leurs divergences et d'élaborer des propositions concrètes pour faire face aux conséquences de la guerre. Le Bureau de l'Assemblée a donc décidé, lors de la réunion qu'il a tenue le 30 janvier 2009, de mettre en place une commission ad hoc du Bureau pour la promotion du dialogue entre les délégations géorgienne et russe auprès de l'Assemblée. Cette commission ad hoc s'est réunie pour la première à fois à Paris, le 12 mars 2009, puis à Valence (Espagne), le 30 mars 2009.

5. Le présent rapport d'information expose les développements intervenus depuis la partie de session de janvier 2009 pour ce qui concerne la mise en œuvre, par la Russie et la Géorgie, des [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#). Nous ne reviendrons pas ici sur les conclusions figurant déjà dans notre dernier rapport ([Doc. 11800](#)), présenté à l'Assemblée le 26 janvier 2009, et qui gardent toute leur actualité.

2. Mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu et sécurité

6. Une des principales exigences de l'accord de cessez-le-feu conclu le 12 août 2008 est le repli des forces armées géorgiennes «sur leurs positions habituelles» et celui des forces armées russes «sur les lignes qu'elles occupaient avant le déclenchement des hostilités».

7. Alors que les autorités russes affirment que la Géorgie renforce ses troupes dans les zones proches des frontières administratives, d'après les observateurs internationaux le déploiement des troupes géorgiennes reste conforme aux dispositions de l'accord de cessez-le-feu du 12 août 2008. Lors de la visite des corapporteurs pour le suivi de la Géorgie à Tbilissi, du 24 au 27 mars 2009, les représentants des trois missions internationales d'observation (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Union européenne (UE) et Nations Unies (ONU)) ont confirmé qu'il n'y a pas eu de renforcement des troupes du côté géorgien et que les autorités géorgiennes ont commencé à remplacer les forces de police spéciales par la police régulière. Ils ont toutefois relevé que, des deux côtés des frontières administratives, les postes d'observation et de contrôle étaient en voie de fortification, ce qui n'est pas propice à un apaisement des tensions.

8. Comme le mentionnait déjà notre précédent rapport ([Doc. 11800](#)), l'une des causes essentielles du non-respect de l'accord de cessez-le-feu par la Russie réside toujours dans son argumentation: elle affirme qu'avec la reconnaissance de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, le déploiement des troupes russes dans ces deux régions n'est plus régi par l'accord de cessez-le-feu, mais par des accords bilatéraux avec les autorités de fait de ces régions. Toutefois, il est à noter que sur les 211 Etats membres des Nations Unies, seuls la Russie et le Nicaragua ont reconnu «l'indépendance» de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

9. Le 2 mars 2009, le «ministre des Affaires étrangères» *de facto* d'Abkhazie a annoncé que Moscou et Soukhoumi étaient parvenues à un accord sur l'établissement de deux bases militaires russes en Abkhazie, la première à Otchamtchira, qui devrait inclure une base navale pour la flotte russe de la mer Noire, et la deuxième à Goudaouta, où devrait être installée une base aérienne. Le 6 mars 2009, M. Sergey Bagapsh, «Président» *de facto* de l'Abkhazie, a annoncé que la Russie et les autorités abkhazes de fait signeraient bientôt un accord militaire incluant un bail de quarante-neuf ans pour la base militaire de Goudaouta. Nous déplorons le déploiement récent d'équipements lourds ainsi que l'organisation d'exercices militaires par la Russie à proximité de la frontière administrative, ce qui est source de tensions. Nous sommes vivement préoccupés par le renforcement croissant de la présence militaire russe dans les régions séparatistes, qui viole non seulement l'accord de cessez-le-feu et est contraire aux demandes formulées dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) de l'Assemblée, mais contribue également à attiser les tensions dans cette région déjà très sensible et à en fragiliser la stabilité.

10. La Russie continue de maintenir des troupes à Perevi, village situé hors des frontières administratives d'Ossétie du Sud. De plus, les observateurs militaires de l'OSCE ont rapporté des violations régulières par les hélicoptères russes de l'espace aérien géorgien dans la partie sud de la frontière administrative avec l'Ossétie du Sud.

11. Malheureusement, les observateurs internationaux continuent de rapporter des tensions et des provocations le long des frontières administratives. La situation, notamment dans la région de Perevi et dans le district d'Akhalgori, reste tendue. Malgré les tensions et les provocations, la situation en matière de sécurité reste relativement stable le long des frontières administratives et toutes les parties estiment en ce moment plutôt lointaine l'éventualité d'une reprise des affrontements et des hostilités.

12. Le 10 février 2009, une patrouille de surveillance militaire de l'OSCE a été détenue par des forces d'Ossétie du Sud hors des frontières administratives sud-ossètes. De plus, le 11 février, les observateurs de l'OSCE ont rapporté que les forces armées de l'Ossétie du Sud avaient procédé à des tirs d'avertissement. Le 29 mars 2009, lors d'un attentat fermement condamné par les observateurs de l'OSCE et de l'Union européenne, une explosion, apparemment due à une mine à fil, a tué un policier géorgien et en a blessé quatre autres. Une deuxième bombe a explosé à l'arrivée des secours, blessant deux autres policiers géorgiens. Nous condamnons fermement de telles actions visant des policiers, des civils et des observateurs internationaux non armés et en appelons aux autorités de fait et à la Russie pour qu'elles y mettent

immédiatement un terme. En outre, ces incidents soulignent la nécessité de donner aux observateurs internationaux l'accès aux deux côtés des frontières administratives et de mettre rapidement en place les mécanismes de prévention et de règlement des incidents décidés à Genève.

13. Evolution positive, le 18 février 2009, tous les participants aux négociations de Genève se sont accordés sur des «propositions pour la mise en place de mécanismes conjoints de prévention et de règlement des incidents». Ces mécanismes comprendront des réunions hebdomadaires – ou plus rapprochées si nécessaire – entre des représentants des structures responsables de la sécurité et de l'ordre public dans les zones de tension ainsi qu'entre des représentants des organisations internationales d'observation, en fonction de leur mandat (Nations Unies, Union européenne pour l'Abkhazie; OSCE et Union européenne pour l'Ossétie du Sud). Les discussions de ces deux mécanismes pourraient porter sur les points suivants (sans s'y limiter):

- identification et examen réguliers des risques potentiels, échange d'informations et coordination des mesures pertinentes;
- libre accès de l'aide humanitaire;
- suivi des incidents qui surviennent, y compris échange d'informations sur les circonstances qui les ont déclenchés, et échange rapide d'informations relatives au résultat des enquêtes menées à leur sujet, le cas échéant par le biais de visites conjointes convenues;
- fourniture régulière d'informations par les missions internationales à propos des observations faites par leurs patrouilles de routine.

14. Nous nous félicitons de la conclusion, lors des réunions de Genève, de cet accord sur les mécanismes de prévention et de règlement des incidents, que nous voyons comme un instrument qui pourra utilement être mis en œuvre pour réduire les tensions le long des frontières administratives et éviter une nouvelle escalade qui risquerait de déboucher sur de nouveaux affrontements et de nouvelles hostilités. Cela dit, nous notons également qu'à ce jour, ces mécanismes ne sont pas encore en place, contrairement à ce que prévoyait l'accord conclu à Genève, selon lequel ils devaient être opérationnels «peu de temps» après les négociations des 17 et 18 février 2009. Dans une interview donnée le 13 mars 2009, M. l'ambassadeur Haber, chef de la mission d'observation de l'Union européenne, a indiqué qu'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de ces mécanismes était la disposition relative aux «visites conjointes», qui implique l'accès d'observateurs internationaux aux régions séparatistes, ce à quoi s'opposent les autorités de fait.

15. Si le groupe de travail sur les questions de sécurité, réuni dans le cadre des négociations de Genève, a enregistré quelque progrès en ce qui concerne les mécanismes de prévention et de règlement des incidents, celui qui s'est penché sur les questions humanitaires et la liberté de circulation n'est encore parvenu à aucun résultat tangible. Le prochain cycle de négociations qui doit se tenir au printemps 2009 devrait porter sur «les principes du non-recours à la force» et sur la question de savoir «comment mettre en place de nouveaux mécanismes de sécurité». Nous nous félicitons qu'après les difficultés rencontrées dans un premier temps pour fixer de nouvelles dates, la prochaine série de négociations soit désormais programmée pour les 18 et 19 mai, à Genève.

16. Nous appelons la Russie à mettre pleinement en œuvre l'accord de cessez-le-feu et toutes les parties à appliquer sans délai l'accord sur les mécanismes conjoints de prévention et de règlement des incidents.

3. Missions internationales d'observation

17. Malgré de précédentes indications selon lesquelles la Russie aurait l'intention de s'opposer à une prorogation du mandat de la Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) venant à expiration le 15 février 2009, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, le 13 février 2009, la Résolution 1866 (2009) portant prorogation du mandat de la MONUG pour une nouvelle période prenant fin le 15 juin 2009. Cette prorogation garantit, du moins temporairement, la présence d'observateurs des Nations Unies en Abkhazie, dans le droit-fil de l'Accord Sarkozy-Medvedev du 8 septembre 2008.

18. Le 12 février 2009, le Conseil permanent de l'OSCE a adopté à l'unanimité la Décision 883 dans laquelle il proroge jusqu'au 30 juin 2009 le mandat des observateurs militaires de l'OSCE en Géorgie, ce qui garantit temporairement la présence des observateurs de l'OSCE dans les zones proches de la frontière administrative avec la région d'Ossétie du Sud. Toutefois, cette prorogation du mandat des observateurs militaires n'a aucune incidence sur celui de la mission de l'OSCE en Géorgie elle-même, qui n'a pas été prolongé en décembre 2008. Cet état de choses est la conséquence du veto opposé par la Russie, en raison duquel l'OSCE est aujourd'hui en train de fermer sa mission en Géorgie.

19. Nous nous félicitons de la prolongation du mandat de la MONUG ainsi que de celui de la mission d'observation militaire de l'OSCE, ce qui permet aux observateurs de rester présents en Géorgie, comme l'avait, entre autres, demandé l'Assemblée. Nous tenons toutefois à souligner que ces prorogations ne constituent qu'un petit répit d'ordre technique et non une solution durable à long terme pour la présence des observateurs des Nations Unies et de l'OSCE en Géorgie, y compris dans les régions séparatistes. Etant donné l'importance que revêt la présence d'observateurs internationaux pour la sécurité et la stabilité de la région et pour la transparence de la situation pour la communauté internationale, nous jugeons inacceptable qu'elle soit remise en question. C'est la raison pour laquelle nous tenons à réitérer énergiquement la demande exprimée par l'Assemblée dans sa [Résolution 1647 \(2009\)](#), qui invite toutes les parties à s'accorder sur une formule pour le renouvellement du mandat des missions des Nations Unies et de l'OSCE, et notamment de leurs structures d'observation, sans préjudice du statut des deux régions séparatistes.

20. Les autorités russes et les autorités *de facto* continuent de refuser, d'une part, aux observateurs de l'OSCE l'accès à l'Ossétie du Sud, en violation de l'Accord Sarkozy-Medvedev et des demandes de l'Assemblée, et de l'autre, aux observateurs de l'Union européenne l'accès à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie, comme l'avaient demandé l'Union européenne et la communauté internationale, y compris l'Assemblée parlementaire dans ses [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#). De fait, lors de l'adoption de la Décision 883, certaines délégations au Conseil permanent de l'OSCE, dont la délégation tchèque s'exprimant au nom de l'Union européenne, ont fait des déclarations dans lesquelles elles soulignaient que les observateurs de l'OSCE doivent pouvoir accomplir leur mission sur l'ensemble du territoire géorgien, y compris en Ossétie du Sud. Selon les autorités russes, la question de l'accès relève de la seule compétence des autorités de fait, qui accusent les missions de l'Union européenne et de l'OSCE de partialité à leur égard et sont donc peu enclines à leur autoriser l'accès à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie. Le refus de permettre aux observateurs internationaux de se rendre en Ossétie du Sud et en Abkhazie a des conséquences négatives sur la sécurité et la stabilité de ces régions sensibles, ce qui comporte un risque potentiel de nouvelles confrontations. Comme indiqué plus haut, la position de la Russie et des autorités de fait d'Ossétie du Sud à propos de l'accès des observateurs internationaux fait également obstacle à l'indispensable mise en œuvre des mécanismes conjoints de prévention et de règlement des incidents, approuvés lors des pourparlers de Genève. C'est pourquoi nous en appelons une nouvelle fois à toutes les parties, et tout particulièrement aux autorités russes, pour qu'elles acceptent les modalités d'un mandat continu et de longue durée des missions des Nations Unies et de l'OSCE, y compris de leurs missions d'observation, sans considération du statut des deux régions séparatistes.

4. Enquête sur les circonstances précises ayant mené au déclenchement de la guerre et sur les violations présumées des droits de l'homme et du droit international pendant et après le conflit

21. L'enquête de la mission internationale indépendante sur le conflit entre la Russie et la Géorgie est bien engagée. Depuis la création de cette mission, ses experts se sont rendus à Moscou et à Tbilissi, ainsi que dans les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Elle devrait présenter son rapport à l'été 2009. Nous déplorons les déclarations faites dans la presse géorgienne par certains responsables géorgiens, qui se référaient à des articles publiés par certains membres de la mission d'enquête avant leur prise de fonctions et semblent jeter un doute sur l'impartialité de ces membres. Une telle attitude ne peut qu'être préjudiciable à la conduite des travaux de la mission d'enquête.

22. Comme nous l'avons indiqué dans notre précédent rapport ([Doc. 11800](#)), plus de 3 300 requêtes ont été déposées auprès de la Cour européenne des droits de l'homme par des Ossètes du Sud de souche contre la Géorgie. Le 16 janvier 2009, la Cour a annoncé qu'elle examinerait en urgence sept d'entre elles, qu'elle considérerait être représentatives des plus de 3 300 requêtes similaires déposées devant la Cour. Ces affaires ont désormais été transmises au Gouvernement géorgien en vertu de l'article 54, paragraphe 2.b, du Règlement de la Cour. De plus, l'ONG de droits de l'homme géorgienne «Article 42 de la Convention» a aidé des citoyens géorgiens à déposer devant la Cour des requêtes contre la Russie en rapport avec la guerre. Le 18 mars, la Cour nous a informés que plus de cent requêtes, concernant près de 600 requérants géorgiens, avaient été déposées contre la Russie. De plus, comme nous l'avons déjà indiqué, la Géorgie a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête interétatique contre la Russie et, le 12 août 2008, à la demande des autorités géorgiennes, la Cour européenne des droits de l'homme a recommandé à la Russie et à la Géorgie l'adoption de mesures provisoires au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour.

23. Les éléments de preuves et les déclarations de témoins reproduits dans plusieurs rapports de l'OSCE et d'autres organisations telles qu'Amnesty International et Human Rights Watch donnent une certaine crédibilité aux allégations selon lesquelles la Russie et la Géorgie auraient toutes deux commis des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire pendant le conflit, et laissant entendre que la Russie aurait fermé les yeux sur des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaires

commises par les autorités de fait pendant et après le conflit. Il est du devoir de l'Etat concerné de mener des enquêtes sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international commises par des personnes se trouvant sous sa juridiction de fait.

24. Comme nous l'avons indiqué dans notre précédent rapport (Doc. 11800), le bureau du procureur général de Géorgie a ouvert une enquête sur les violations délibérées du droit humanitaire international pendant et après le conflit, quelle que soit la partie qui les aurait commises. Toutefois, selon les autorités géorgiennes, cette enquête est entravée par l'impossibilité, pour les autorités géorgiennes compétentes, d'accéder à la zone où s'est déroulé le conflit sur le territoire de la région séparatiste d'Ossétie du Sud. Si nous comprenons les difficultés rencontrées par les services du procureur général de Géorgie dans la conduite de leur enquête, nous espérons néanmoins que cette dernière sera menée à bien dans un délai raisonnable.

25. La commission d'enquête du bureau du procureur général de la Russie a conclu une enquête sur le génocide commis par les troupes géorgiennes contre des citoyens russes ainsi que sur les crimes commis contre des soldats russes. Au cours de la visite que les corapporteurs pour le suivi de la Russie ont effectuée à Moscou du 9 au 11 mars 2009, l'adjoint au chef de la commission d'enquête a confirmé que cette dernière n'avait pas projeté d'ouvrir une enquête sur les allégations de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par des citoyens ou des membres des forces armées russes durant le conflit.

26. A notre connaissance, ni l'enquête du bureau du procureur de Géorgie ni celle du bureau du procureur général de la Russie n'ont, à ce jour, débouché sur des inculpations.

5. Conséquences humanitaires de la guerre

27. Les conséquences humanitaires du conflit font l'objet d'un rapport distinct de la commission des migrations, des réfugiés et de la population. Nous ne traiterons donc pas en détail ces questions dans le cadre du présent rapport.

28. Le 28 octobre 2008, le Parlement géorgien a adopté la loi relative aux territoires occupés de la Géorgie. Dans son rapport au Comité des Ministres, le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé ses préoccupations au sujet de certaines des dispositions de cette loi qui pourraient être contraires aux principes du droit international en matière de droits de l'homme, y compris ceux énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme. C'est la raison pour laquelle la commission de suivi a, lors de sa réunion du 17 décembre 2008, décidé de demander l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Cette dernière a adopté son avis (CDL-AD(2009)15) sur la loi relative aux territoires occupés de Géorgie lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).

29. La loi relative aux territoires occupés de la Géorgie interdit l'entrée des étrangers et des apatrides dans ces territoires à partir de points autres que deux points d'entrée situés sur le territoire non disputé de la Géorgie. L'entrée de ces personnes à partir de toute autre direction, notamment du nord, via la Russie, sans autorisation spéciale du Gouvernement géorgien constituerait un délit pénal en vertu de la législation géorgienne. La loi ne prévoit explicitement aucune exception a priori pour l'aide humanitaire ou les situations d'urgence. A cet égard, la Commission de Venise note que, en vertu des Conventions de La Haye et de Genève, une force d'occupation est tenue de fournir aide et refuge à la population des territoires occupés et qu'aucun obstacle ne doit être mis à l'accomplissement de ce devoir. De plus, la Commission de Venise rappelle que le Conseil de sécurité, dans sa Résolution 1866 (2009), qui est contraignante tant pour la Russie que pour la Géorgie en vertu de l'article 25 de la Charte des Nations Unies, «demande que l'on facilite, et se garde d'entraver de quelque manière que ce soit, la fourniture d'aide humanitaire aux personnes touchées par le conflit, y compris les réfugiés et déplacés, dont il demande en outre que l'on facilite le retour volontaire sans entrave, dans la sécurité et la dignité». De plus, dans la même résolution, il «souligne la nécessité (...) de garantir sans distinction (...) le droit de chacun à la liberté de déplacement». Dans son avis, la Commission de Venise se dit préoccupée par le fait que l'entrée irrégulière (c'est-à-dire sans autorisation préalable du Gouvernement géorgien) à des fins humanitaires et dans des situations d'urgence risque d'aller à l'encontre de ces principes. C'est pourquoi elle a conclu que la criminalisation de l'entrée irrégulière dans les territoires occupés en vertu de la loi, qui ne fait pas d'exception explicite pour les situations d'urgence ou l'aide humanitaire, ne doit pas venir à l'encontre du principe du droit international coutumier selon lequel les conditions de vie dans les zones occupées doivent constituer une des préoccupations premières des parties à un conflit.

30. En se fondant sur les mêmes principes du droit international coutumier, à savoir que les conditions de vie dans les zones occupées doivent constituer une des préoccupations premières des parties à un conflit, la Commission de Venise a conclu que la restriction et la criminalisation d'activités considérées comme irrégulières en vertu de la loi devraient explicitement exclure celles qui sont liées à l'aide humanitaire ainsi que celles qui sont indispensables à la survie de la population des territoires occupés.

31. De plus, la Commission de Venise a exprimé des préoccupations, entre autres, pour ce qui concerne l'application rétroactive de la loi sur les transactions immobilières, qui risque d'aller à l'encontre du droit international, y compris de l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (protection de la propriété). De plus, l'application rétroactive des dispositions relatives à la responsabilité pénale n'est compatible ni avec la Constitution de la Géorgie (article 42, paragraphe 5) ni avec les normes internationales en matière de droits de l'homme (article 7 de la Convention). Par ailleurs, des sanctions pénales pour activités économiques irrégulières peuvent également être appliquées à des «personnes qui participent directement ou indirectement à ces activités», ce que la Commission de Venise juge problématique.

32. La loi interdit explicitement le trafic aérien, le trafic maritime, le trafic ferroviaire ainsi que les transports routiers internationaux de marchandises vers les territoires occupés. La Commission de Venise a estimé que l'extension de la restriction de la liberté de navigation et de survol risque d'aller à l'encontre du système juridique de navigation et de survol dans la zone économique exclusive.

33. Tout en se félicitant des mécanismes établis par les autorités géorgiennes pour la reconnaissance de certificats et autres documents similaires établis par les autorités de fait, la Commission de Venise a estimé que ces procédures simplifiées devraient être garanties par une disposition explicite de la législation géorgienne.

34. Nous en appelons au Parlement de la Géorgie pour qu'il amende rapidement la loi relative aux territoires occupés de la Géorgie, en étroite coopération avec la Commission de Venise, en vue de garantir que les préoccupations que cette dernière a exprimées dans son avis seront dûment prises en compte. Nous nous félicitons de l'intention clairement exprimée par les autorités géorgiennes de coopérer étroitement avec la Commission de Venise pour apporter des réponses à toutes les préoccupations soulevées par cette dernière dans son avis, et tout particulièrement pour faire en sorte que cette loi n'empêche pas la livraison de l'aide humanitaire essentielle pour les populations civiles des deux régions séparatistes.

35. La Russie et les autorités de fait continuent de restreindre gravement la liberté de circulation entre les régions séparatistes et le reste de la Géorgie, y compris pour ce qui concerne l'aide humanitaire et le droit des personnes déplacées de retourner chez elles. Nous tenons à souligner ici que les observations formulées par la Commission de Venise dans son avis sur la loi relative aux territoires occupés de la Géorgie eu égard aux principes du droit international et au respect de la liberté de circulation valent également, à notre avis, pour les restrictions en matière d'accès de l'aide humanitaire mises en place par la Russie et les autorités de fait d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Le refus d'autoriser l'accès de l'aide humanitaire à ces deux régions via le territoire non disputé de la Géorgie semble également aller à l'encontre des principes du droit international coutumier.

36. Nous appelons la Géorgie, la Russie et les autorités de fait à autoriser immédiatement et sans aucune restriction l'accès de l'aide internationale aux régions séparatistes, quelle que soit la direction d'où elle vient. Nous rappelons qu'on trouvera, dans le rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, un examen plus détaillé des conséquences humanitaires du conflit ainsi que des recommandations plus précises à cet égard.

6. Autres demandes de l'Assemblée

37. Dans ses [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), l'Assemblée appelait toutes les parties à travailler à l'établissement d'un nouveau plan de maintien de la paix et à internationaliser la force de maintien de la paix. De l'avis de l'Assemblée, une telle démarche est indispensable pour la sécurité et la stabilité dans la région. Nous notons que l'établissement de nouveaux mécanismes de sécurité se trouve à l'ordre du jour du prochain tour des négociations de Genève pour lesquelles, toutefois, on n'a pas encore pu convenir de date. Il s'ensuit qu'aucun progrès n'a été accompli pour ce qui concerne cette importante demande de l'Assemblée.

38. Comme indiqué plus haut², la commission ad hoc du Bureau pour la promotion du dialogue entre les délégations géorgienne et russe s'est réunie pour la première fois à Paris, le 12 mars 2009. Malheureusement, la délégation russe n'a pas pu assister à cette réunion pour des raisons logistiques. La délégation géorgienne était représentée à cette réunion, au cours de laquelle elle a déclaré soutenir les

initiatives prises par l'Assemblée en vue de faciliter le dialogue entre les délégations russe et géorgienne. Toutefois, les représentants de la Géorgie ont souligné qu'il serait très difficile, voire impossible, d'engager un tel dialogue tant que la Russie continuerait à ne pas satisfaire aux autres demandes de l'Assemblée et plus particulièrement aux conditions minimales pour un dialogue utile, telles qu'elles sont exposées dans la [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et rappelées dans la [Résolution 1647 \(2009\)](#). C'est la raison pour laquelle les travaux de la commission ad hoc ne doivent pas se substituer aux débats réguliers au sein de l'Assemblée plénière. Par ailleurs, les représentants de la Géorgie ont mis en garde contre une éventuelle duplication, au sein de la commission, des efforts déployés dans le cadre des négociations de Genève et indiqué qu'on ne saurait prendre prétexte des travaux de la commission pour justifier l'absence de progrès desdites négociations.

39. Les membres de la commission ad hoc sont convenus du fait que leurs travaux ne doivent pas être considérés comme un substitut aux négociations de Genève, mais comme un complément à ces dernières. Cependant, ils ont souligné qu'ils espéraient que la Géorgie ne poserait pas comme condition à sa participation aux travaux de la commission ad hoc l'exigence que la Russie satisfasse au préalable à toutes les demandes de l'Assemblée, car la poursuite du dialogue est essentielle. Il a été décidé que les délégations géorgienne et russe seraient toutes deux invitées à communiquer une liste des points qui pourraient être examinés par la commission ad hoc.

40. La deuxième réunion de la commission ad hoc a eu lieu à Valence (Espagne), le 30 mars 2009, immédiatement avant la réunion de la commission de suivi. Nous nous félicitons de la participation à ses travaux de membres des délégations russe et géorgienne, ce qui est un début de dialogue, bien que timide, entre les deux délégations, dialogue que l'Assemblée appelle de ses vœux. Au cours de cette deuxième réunion de la commission ad hoc, il a surtout été question de ses priorités. Il y a également eu un échange de vues préliminaire sur les modalités d'une éventuelle participation de représentants des communautés abkhaze et sud-ossète à ses travaux. En prévision d'une prochaine réunion de la commission ad hoc, des consultations plus approfondies sont en cours avec les deux délégations à propos de la liste de sujets approuvés et des modalités de participation de membres des communautés abkhaze et sud-ossète.

7. Conclusions

41. Nous déplorons que la Géorgie n'ait pas complètement satisfait aux [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) et que la Russie n'ait pas satisfait à la plupart des demandes essentielles de l'Assemblée. De plus, il se pourrait que la Russie ait régressé en ce qui concerne les conditions minimales d'un dialogue utile, telles qu'exposées dans les résolutions mentionnées plus haut, de même que pour ce qui est de sa contribution à l'amélioration de la sécurité dans la région.

42. Nous nous félicitons, certes, du maintien de la présence des observateurs de l'OSCE et des Nations Unies à la suite de l'extension technique à court terme de leur mandat respectif, mais tenons à souligner que cette prorogation ne constitue pas la solution à long terme à la demande formulée par la communauté internationale, y compris par l'Assemblée parlementaire, visant au maintien de la présence, en Géorgie et dans les régions séparatistes, des observateurs de l'OSCE et des Nations Unies. C'est pourquoi nous réitérons la demande que l'Assemblée avait adressée à toutes les parties, et tout particulièrement aux autorités russes, pour qu'elles approuvent le maintien en Géorgie des missions des Nations Unies et de l'OSCE, y compris leurs missions d'observation, sans considération du statut des deux régions séparatistes.

43. Compte tenu des tensions qui règnent le long des frontières administratives, nous déplorons l'attitude de la Russie et des autorités de fait, qui continuent de refuser d'autoriser les observateurs de l'OSCE à accéder pleinement et sans entraves au territoire de l'Ossétie du Sud et les observateurs de l'Union européenne à se rendre en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Nous notons également avec regret que ce refus pourrait faire obstacle à la mise en œuvre urgente des mécanismes de prévention et de règlement des incidents dont la mise en place a été décidée au cours des négociations de Genève de février 2009.

44. Nous soutenons pleinement les conclusions que la Commission de Venise a formulées dans son avis CDL-AD(2009)15 à propos de la loi relative aux territoires occupés de la Géorgie et appelons le Parlement géorgien à apporter, en étroite consultation avec la Commission de Venise, les modifications qui permettront de répondre aux préoccupations que cette dernière a exprimées dans son avis.

2. Voir ci-dessus, paragraphe 4.

45. Dans le droit-fil de l'avis de la Commission de Venise, nous estimons que toute restriction imposée par quelque partie que ce soit, à l'entrée de l'aide humanitaire dans les deux régions séparatistes, va à l'encontre du droit coutumier international. C'est pourquoi nous appelons la Géorgie, la Russie et les autorités de fait à lever immédiatement toutes les restrictions relatives aux points d'entrée pour l'aide humanitaire dans ces régions.

46. Nous restons convaincus que l'établissement d'un véritable dialogue est la seule façon de progresser vers le règlement de ce conflit et vers la stabilité à long terme dans la région. C'est pourquoi nous regrettons que la délégation russe n'ait pas été en mesure, fût-ce pour des raisons logistiques, d'envoyer un représentant à la première réunion de la commission ad hoc du Bureau pour la promotion du dialogue entre les délégations géorgienne et russe. Nous nous félicitons que les délégations russe et géorgienne aient toutes deux été représentées à la réunion de la commission ad hoc à Valence (Espagne) et formulons l'espoir qu'il en sera toujours de même lors des prochaines réunions de la commission ad hoc. Cependant, nous tenons à souligner que les travaux de cette commission ad hoc ne doivent pas être considérés comme un substitut aux négociations de Genève, ni à l'évaluation régulière par l'Assemblée du respect par les deux pays des demandes formulées par l'Assemblée dans ses [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), mais comme un complément à ces démarches.

47. Nous soutenons pleinement et réaffirmons avec force la position de l'Assemblée ainsi que les demandes qu'elle a formulées dans ses [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), qui fixent une feuille de route objective et concrète destinée à toutes les parties pour remédier aux conséquences du conflit qui a éclaté en août 2008 entre la Russie et la Géorgie. Nous reconnaissons toutefois que la mise en œuvre pleine et entière des demandes de l'Assemblée pourra prendre davantage de temps que celui dont nous disposons dans le cadre de cette période de rapport relativement courte. Nous sommes fermement convaincus que l'Assemblée doit suivre de près et évaluer régulièrement les progrès faits par les deux pays pour se conformer aux demandes formulées dans les résolutions et rapports traitant de ce sujet. C'est pourquoi nous recommandons que l'Assemblée réexamine son évaluation de la mise en œuvre des [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) lors de sa partie de session d'octobre 2009, en tenant aussi compte des conclusions de la mission d'enquête internationale indépendante établie par l'Union européenne, si ce rapport a été présenté d'ici là. Nous réaffirmons la position de l'Assemblée, pour qui les deux pays doivent se conformer pleinement aux demandes formulées dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#). De plus, afin d'éviter que la situation ne se dégrade en ce qui concerne la stabilité et la sécurité de la région, et de garantir que les conditions minimales soient réunies pour un dialogue utile entre la Russie et la Géorgie, nous estimons que les points suivants devraient être appliqués sans délai:

- inversion immédiate du renforcement de la présence militaire russe dans les deux régions séparatistes;
- mise en œuvre immédiate des mécanismes de prévention et de règlement des incidents décidés lors des négociations de Genève, y compris la possibilité de visites conjointes;
- cessation immédiate, des deux côtés, de toute action susceptible de saper la sécurité et la stabilité dans la région;
- fixation immédiate d'une date pour le prochain cycle de négociations, à Genève;
- levée immédiate, par toutes les parties, de toutes les restrictions concernant les points d'entrée pour l'aide humanitaire en Ossétie du Sud et en Abkhazie, et respect intégral du droit au retour des personnes déplacées à la suite de ce conflit;
- accès sans condition et sans restriction des missions d'observation internationales, notamment celles de l'OSCE et de l'Union européenne – dans le cadre de leur mandat respectif – en Ossétie du Sud et en Abkhazie;
- participation de la délégation russe et de la délégation géorgienne aux travaux de la commission ad hoc du Bureau pour la promotion du dialogue entre les délégations russe et géorgienne.

48. Il est, à notre sens, indispensable que la commission de suivi reste saisie de cette question et continue à rendre compte régulièrement de la mise en œuvre des [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), ainsi que des recommandations formulées dans le présent rapport, en étroite synergie avec le processus de suivi normal au titre de ces deux pays.

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

Renvoi en commission: [Résolution 1647 \(2009\)](#).

Rapport d'information approuvé par la commission le 27 avril 2009.

Membres de la commission: M. Serhiy **Holovaty** (président), M. György **Frunda** (1^{er} vice-président), M. Konstantin **Kosachev** (2^e vice-président), M. Leonid **Slutsky** (3^e vice-président), M. Aydin Abbasov, M. Avet **Adonts**, M. Pedro **Agramunt**, M. Miloš **Aligrudić**, M^{me} Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard Bender, M. József Berényi, M. Luc **Van den Brande**, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, M^{me} Lise Christoffersen, M. Boriss Cilevičs, M. Georges **Colombier**, M. Telmo Correia, M^{me} Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph **DebonoGrech**, M. Juris **Dobelis**, M^{me} Josette Durrieu, M. Mátyás **Eörsi**, M^{me} Mirjana **Ferić-Vac**, M. Giuseppe Galati, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Michael **Hagberg**, M. Holger Haibach, M^{me} Gultakin Hajibayli, M. Michael **Hancock**, M. Davit **Harutyunyan**, M^{me} Olha **Herasym'yuk**, M. Andres **Herkel**, M. Kastriot Islami, M. Mladen **Ivanić**, M. Miloš Jevtić, M^{me} Evguenia Jivkova, M. Emmanouil Kefaloyiannis, M. Hakki Keskin, M^{me} Kateřina Konečná, M. Jaakko **Laakso**, M^{me} Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Göran Lindblad, M. René van der Linden, M. Eduard **Lintner**, M. Pietro Marcenaro, M. Bernard **Marquet**, M. Dick Marty, M. Miloš **Melčák**, M. Jean-Claude **Mignon**, M. João Bosco **MotaAmaral**, M^{me} Yuliya Novikova, M. Theodoros Pangalos, M. Alexander Pochinok, M. Ivan **Popescu**, M^{me} Maria **Postoico**, M. Christos **Pourgourides**, M. John **Prescott**, M^{me} Mailis **Reps**, M. Andrea **Rigoni**, M. Ilir Rusmali, M. Armen Rustamyan, M. Indrek **Saar**, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo **Sasi**, M. Samad Seyidov, M. Christoph **Strässer**, M^{me} Chiora **Taktakishvili**, M. Mihai **Tudose**, M^{me} Özlem Türköne, M. Egidijus **Vareikis**, M. José Vera Jardim, M. Piotr **Wach**, M. Robert **Walter**, M. David **Wilshire**, M^{me} Renate Wohlgend, M^{me} Karin S. **Woldseth**, M^{me} Gisela **Wurm**, M. Boris Zala, M. Andrej **Zernovski**.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission: M^{me} Chatzivassiliou, M. Klein, M^{me} Trévisan, M. Karpenko.