



Strasbourg, le 20 mars 2006

CDL-AD(2006)007
Or. angl.

Avis n° 364/2005

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

AVIS INTÉRIMAIRE

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LA RÉHABILITATION ET RESTITUTION DE PROPRIÉTÉ
DES VICTIMES DU CONFLIT GÉORGIEN-OSSÈTE
DE LA GÉORGIE**

**Adopté par la Commission
lors de sa 66^e session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)**

Sur la base des commentaires de

**M. B. AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. S. BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. P. van DIJK (membre, Pays-Bas)
M. J. HAMILTON (membre suppléant, Irlande)**

Table des matières

A.	Remarques générales	2
1.	Introduction : Instauration d'un climat de confiance	3
2.	Objet et portée du projet de loi.....	4
3.	Restitution de biens immobiliers contre indemnisation.....	6
4.	Procès équitables – audition de toutes les parties.....	7
5.	Composition de la Commission de restitution et de réhabilitation	8
6.	Recours contre les décisions de la Commission	9
7.	Nationalité des victimes	10
8.	Base monétaire de l'indemnisation et du financement	10
9.	Langues de travail de la Commission.....	11
B.	Autres commentaires article par article	11
C.	Conclusions.....	19

1. Par lettre en date du 5 décembre 2005, le ministre de la Justice de Géorgie de l'époque, M. Kemularia, a sollicité, auprès de la Commission de Venise, un avis sur le projet de loi géorgienne sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète (CDL(2006)003). La Commission a désigné MM. Aurescu, Bartole, van Dijk et Hamilton comme rapporteurs sur cette question. Leurs commentaires figurent respectivement dans les documents CDL(2006)014, 006, 005 et 015.

2. Les 8 et 9 février, une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Aurescu et Hamilton, accompagnés de M. Buquicchio, M. Dürr et Mme Mychelova, s'est rendue en Géorgie et y a rencontré le Président Saakachvili, le Président et le Vice-Président du Parlement, Mme Burjanadze et M. Machavariani, ainsi que des représentants des partis de la majorité et de l'opposition, le Premier ministre, M. Noghaideli, le ministre de la Justice, M. Kavtaradje, et le vice-ministre de la Justice Vardzelashvili, les ministres de l'intégration civile, des questions relatives au règlement des conflits, de l'intégration européenne et euro-atlantique, des réfugiés et de leur réinstallation, le vice-ministre des Affaires étrangères, les ambassadeurs résidents auprès de l'OSCE, de l'UNHCR et de la délégation de la Commission européenne. La délégation a également rencontré des représentants d'un certain nombre d'ONG actives en Géorgie et en Ossète du Sud. Les résultats de ces rencontres ont été pris en compte pour rédiger le présent avis.

3. Le ministre de la Justice de Géorgie, M. Kavtaradje, a informé la Commission, lors de sa 66^e session plénière, qu'un projet de loi révisé tenant compte du présent avis serait prochainement soumis à la Commission de Venise afin qu'elle rende un autre avis à ce sujet. Le présent avis intérimaire a été adopté par la Commission lors de sa 66^e session plénière à Venise les 17 et 18 mars 2006.

A. Remarques générales

4. Lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004), la Commission de Venise a rendu un avis sur une précédente version du projet de loi sur la restitution de logements et de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète (CDL-AD(2004)037).

5. Les informations relatives au contexte historique et aux normes applicables exposées dans l'avis précédent (paragraphe II, III et IV du document CDL-AD(2004)037) sont également

valables pour le présent avis et n'ont pas besoin d'être répétées *in extenso* (voir aussi briefing n° 38 du 19.4.2005 de l'International Crisis Group).

6. En ce qui concerne le présent avis, il suffit de rappeler que la Commission considère le droit au retour dans son foyer d'origine comme une norme internationale fondamentale qui doit être appliquée. La Commission a également reconnu l'objectif légitime d'intérêt général et le respect du principe de proportionnalité à titre de condition préalable des limitations du droit de propriété et à titre de critère d'attribution d'un bien immobilier, en particulier dans la relation entre le propriétaire ou l'occupant initial et un successeur de bonne foi.

7. La Commission de Venise a également reçu les observations de l'UNHCR sur le projet de loi géorgienne sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète, en date du 27 février 2006. La Commission approuve ces observations qui complètent, pour la plupart, le présent avis.

1. Introduction : Instauration d'un climat de confiance

8. L'adoption de la loi de réhabilitation et de restitution doit être envisagée dans le contexte plus large du règlement du conflit géorgien-ossète. Dans le cadre du plan de paix du Président Saakachvili pour le règlement du conflit sur lequel la Commission de Venise a fait des commentaires informels, cette loi est vouée à constituer un élément majeur de l'instauration d'un climat de confiance entre les parties.

9. Selon les informations reçues de la part des ONG, il y a entre 60.000 et 100.000 réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, essentiellement en Ossétie du Nord. Environ 30 % d'entre eux venaient à l'origine d'Ossétie du Sud et 70 % d'autres parties de la Géorgie. Selon ces ONG, seul un très faible nombre de ces réfugiés souhaiterait actuellement, le cas échéant, se réinstaller en Géorgie. Elles estiment que, tout au plus, certaines personnes âgées pourraient choisir de s'y réinstaller en cas d'un règlement du conflit. Dans les circonstances actuelles, il est très probable que très peu de personnes y retournent et qu'elles ne se sentent pas en sécurité si elles s'y réinstallent. Les réfugiés sont maintenant en Ossétie du Nord depuis 15 ans ou plus et ils y ont fait leur vie. Ils parlent la langue et sont titulaires du passeport de leur pays d'accueil. Même si leurs terres ou leurs maisons leur étaient restituées, leurs maisons se trouvaient souvent dans des villages qui ont été détruits ou endommagés de manière à les rendre inhabitables. La restitution de propriété ne crée pas en soi les conditions économiques et sociales permettant un retour en Géorgie. Un effort accru de réintégration est nécessaire.

10. Le dialogue entre les deux parties au conflit semble être très limité. Il n'y a pas eu de consultation avec la partie ossète (autorités ou ONG) et encore moins de négociation. Il est évident que si la loi de restitution était subordonnée au règlement du conflit, elle pourrait être retardée indéfiniment. En effet, les autorités de fait en Ossétie du Sud risquent de ne pas coopérer sur la loi si aucun effort sérieux de consultation n'est fait. Il est certain qu'une loi inapplicable ne contribuera pas à créer un climat de confiance.

11. En vue de permettre une consultation efficace, la diffusion du texte au sein de la communauté ossète revêt une importance majeure dans la phase de rédaction de la loi. La société civile peut constituer un partenaire important dans ce contexte.

12. Des Géorgiens ethniques ayant également été victimes du conflit, la restitution pourrait également être réclamée en Ossétie du Sud. Étant donné qu'il n'est pas encore sûr que les

autorités de fait en Ossétie du Sud respecteront les décisions de la Commission de restitution et de réhabilitation, la loi doit clairement disposer que l'inexécution des décisions par l'une des parties ne peut constituer un motif pour l'autre partie de ne pas exécuter les décisions qui la concernent (exclusion du principe de réciprocité).

2. Objet et portée du projet de loi

13. L'intitulé du projet de loi parle de "réhabilitation et restitution" pour désigner l'objet de la loi. Il ressort de l'**article 1^{er}** du projet que le terme "réhabilitation" renvoie à la réhabilitation relative à la violation, de la part des autorités, des droits et libertés des personnes du fait du conflit géorgien-ossète en raison de leur origine ethnique, tandis que le terme "restitution" concerne la restitution de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète, y compris l'indemnisation des dommages matériels et immatériels. Cela pose plusieurs questions quant à la portée du projet de loi.

14. La réhabilitation relative à la violation des droits et libertés (**article 1.a**) est une notion très large qui peut couvrir plusieurs incidents et situations allant du meurtre et de la torture aux atteintes à la liberté d'expression et de religion. L'interdiction de la discrimination faisant partie intégrante de la protection des droits et libertés fondamentaux, la réhabilitation relative à la violation des droits et libertés pour des motifs ethniques, y compris dans le cadre du conflit géorgien-ossète, serait, dans d'autres circonstances, couverte par les recours judiciaires et administratifs ordinaires. L'**article 4.5** du projet de loi dispose que le projet de loi porte sur les atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pour lesquelles aucun recours efficace en droit n'est disponible. La portée de la loi demeure donc très large et indéterminée.

15. La notion de "dommages matériels et immatériels" figurant à l'**article 1.b** semble très large et risquerait de surcharger le travail de la Commission par des requêtes si aucun critère de gravité du dommage n'est établi.

16. En conséquence, la délégation de la Commission de Venise a discuté de la possibilité de limiter la portée des activités de la Commission de restitution et de réhabilitation aux dommages matériels uniquement ou de prévoir une évaluation séparée des dommages immatériels. Cependant, étant donné que dans de nombreux cas de personnes déplacées il est allégué qu'elles ont également subi d'autres atteintes aux droits de l'homme, la Commission de Venise est d'avis qu'une telle approche empêcherait la Commission de Restitution de traiter pleinement les plaintes des victimes déplacées du conflit géorgien-ossète et de réaliser l'objectif global d'instauration d'un climat de confiance.

17. Le projet de loi limite la portée de la réhabilitation aux actes des autorités de l'État. Au cours des discussions avec la délégation un exemple de validation par les tribunaux de la révocation, des écoles publiques, d'enseignants de langue géorgienne appartenant au groupe ethnique ossète a été cité. Il est cependant probable qu'il y ait eu un grand nombre d'autres violations non facilement imputables aux pouvoirs publics, par exemple aux milices. L'imputation des atteintes aux droits de l'homme aux pouvoirs publics donnera probablement lieu à des problèmes de preuve dans certains cas. C'est la raison pour laquelle, mais essentiellement en vue d'assurer la réhabilitation adéquate et promouvoir la réconciliation, il faut envisager de prendre en considération les atteintes aux droits de l'homme de la part d'autres personnes que les pouvoirs publics.

18. Une des solutions possibles serait de **limiter la portée de la loi aux personnes qui ont été déplacées dans le cadre 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. Les autorités géorgiennes devraient envisager attentivement, dans les plus brefs délais, la réparation de toutes autres atteintes aux droits de l'homme à l'égard de personnes qui n'ont pas été déplacées et qui ne disposent d'aucun autre recours efficace au titre de ce conflit (et éventuellement d'autres conflits), aux fins de réaliser pleinement l'objectif de l'instauration d'un climat de confiance. La Commission de Venise est, bien entendu, prête à apporter son soutien dans ces efforts.

19. **L'article 4.5** n'indique pas clairement si l'indemnisation des dommages est la seule mesure à prendre en cas d'atteinte grave aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ou si d'autres mesures peuvent ou doivent être prises. Cet article pose, en outre, la question du critère permettant de distinguer la violation grave de la violation qui n'est pas grave.

20. **L'article 4.3** semble indiquer que seuls sont couverts par la loi, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et d'autres personnes, contre lesquels une décision au titre de l'article 69 du code du logement de 1983 a été prise, à l'exclusion de ceux qui ont perdu leur maison ou d'autres biens immobiliers du fait du conflit géorgien-ossète mais à l'égard de qui aucune décision de ce type n'a été prise. Il est souligné que **l'article 9.b** est rédigé sans la restriction précitée qui ne semblerait pas appropriée. Pourquoi une personne contre laquelle une décision au titre de l'article 69 a été prise aurait un droit de restitution ou d'indemnisation alors que des personnes qui ont quitté leur logement mais contre lesquelles une telle décision n'a pas été prise n'y ont pas droit? La vente forcée et la vente de propriété sous la contrainte doivent aussi être prises en compte. À cet égard, la portée du projet doit être explicitée. Cela doit, dès lors, se refléter également dans les objectifs ou les missions de la Commission figurant à **l'article 9** (sauf si cet article est refondu comme cela a été suggéré *infra*, § 69).

3. Restitution de biens immobiliers contre indemnisation

21. Les principes de la restitution et les critères d'indemnisation doivent être établis clairement et sans ambiguïté. Le droit au retour et le droit de restitution constituent des principes de base sur lesquels le projet de loi doit reposer. Comme l'a indiqué l'UNHCR dans ses observations relatives à l'article 4 du projet de loi, ce dernier droit doit être distinct et ne doit pas être subordonné au retour effectif des personnes concernées. Plusieurs situations doivent être distinguées :

22. Pour les biens qui ne sont pas occupés par de nouveaux propriétaires, la restitution semble évidemment préférable. Il faut, néanmoins, tenir compte de la dévaluation des biens du fait d'une destruction ou d'une dégradation les ayant rendus inhabitables. Dans ce cas, une indemnisation doit (en plus) être prévue. Il est probable qu'il ne sera pas possible de verser, dans tous les cas, une compensation intégrale pour la dévaluation mais une part d'indemnisation raisonnable doit être assurée (Cour européenne des Droits de l'Homme, Les Saints Monastères c. Grèce, Série A n° 301-A, point 71).

23. La question des biens immobiliers occupés par de nouveaux propriétaires s'avère plus difficile. Dans de nombreux cas, les logements abandonnés par les victimes ont été attribués à de nouveaux occupants en vertu de l'article 69 du Code du Logement de 1983. Alors que l'article 4.3 du projet de loi prévoit la possibilité d'annuler ces décisions, l'expulsion des occupants actuels imposera, bien entendu, de fournir à ces personnes un logement de substitution adéquat.

24. Au cours des discussions avec la délégation, les autorités géorgiennes ont affiché leur préférence pour l'indemnisation concernant les biens actuellement occupés par d'autres personnes plutôt que pour leur restitution en nature, afin d'éviter le problème de la réinstallation des propriétaires actuels.

25. Le projet de loi demeure, en effet, ambigu sur ce point: alors que l'article 4.3 semble permettre l'annulation des décisions de justice rendues en vertu de l'article 69 du Code du Logement de 1983, l'article 1.b n'accorde pas de préférence à la restitution plutôt qu'à l'indemnisation. Il en est de même pour le libellé de l'article 4.1 et de l'article 5, qui donne cependant l'impression que le choix appartient à l'occupant initial.

26. Une distinction entre propriétaires de bonne et de mauvaise foi semble appropriée. La Cour européenne des Droits de l'Homme a affirmé : " Elle [la Cour] estime toutefois nécessaire de faire en sorte que l'atténuation des anciennes atteintes ne crée pas de nouveaux torts disproportionnés. À cet effet, la législation devrait permettre de tenir compte des circonstances particulières de chaque espèce, afin que les personnes ayant acquis leurs biens de bonne foi ne soient pas amenées à supporter le poids de la responsabilité de l'Etat qui avait jadis confisqué ces biens. " Pincova et Pinc c. la République tchèque, point 58, 5.2.2003, non encore publié mais disponible sur le site web de HUDOC).

27. En vertu de l'article 35.1 du projet de loi, la restitution semble être la solution privilégiée lorsque le bien est actuellement détenu par l'État ou par un propriétaire de mauvaise foi. L'État est considéré comme le propriétaire lorsqu'il a prêté ou loué le bien ou lorsqu'il l'a cédé en usufruit (article 35.2). On peut supposer que cette règle s'applique en l'espèce. Il semble que cela implique d'envisager la restitution même si le bien est occupé par une personne de bonne foi à qui l'État l'a prêté, loué ou cédé en usufruit au cours du conflit ou à l'issue de celui-ci. Les besoins de logement de cette personne doivent cependant être pris en compte.

28. L'article 35.4 prévoit le remplacement par un autre bien immobilier de valeur équivalente à titre de restitution d'un bien détenu ou détruit, démoli ou reconstruit par un propriétaire de bonne foi au cours du conflit ou après celui-ci. L'article 35.6 parle de compensation pécuniaire lorsque la restitution d'un bien n'est pas possible. La compensation pécuniaire doit-elle également être accordée à une personne qui, avant le conflit, a reçu le bien immobilier alors détenu par l'État, à titre de prêt, de location ou d'usufruit et dont le titre de propriété ne peut lui être restitué car la restitution est impossible?

29. Ces questions doivent être davantage explicitées. Étant donné qu'il s'est écoulé plus de dix ans depuis le début du conflit, il peut s'avérer difficile d'établir, dans tous les cas, une distinction entre les propriétaires de bonne foi et ceux de mauvaise foi. Une personne qui achète à sa valeur réelle un bien à un propriétaire de mauvaise foi est-elle elle-même de mauvaise foi si elle a connaissance des circonstances dans lesquelles le précédent propriétaire a acquis le bien? En supposant que la loi prévoit la restitution effective plutôt qu'une compensation pécuniaire, au moins lorsque le bien se trouve en la possession d'un propriétaire de mauvaise foi, la personne déplacée doit conserver le droit d'opter pour la compensation pécuniaire si elle le préfère parce que le changement de situation de la personne déplacée depuis le début des hostilités peut rendre la restitution inapplicable.

30. En principe, les biens immobiliers qui **appartenaient à des victimes** du conflit doivent recevoir un traitement juridique différent des biens immobiliers qui **appartenaient à l'État** et qui ont été prêtés, loués ou cédés en usufruit. Ces différences ne sont pas très clairement prises en compte par le projet.

31. Par ailleurs, les biens ont souvent été privatisés depuis la fin du conflit. Du fait de leur absence, les victimes ont "raté" la possibilité de participer au processus de privatisation des logements. Néanmoins, le projet doit déterminer si et dans quelle mesure l'indemnisation au titre de la privation de propriété privée doit être supérieure à l'indemnisation au titre de la privation d'un bien immobilier qui appartenait initialement à l'État.

32. Alors que, dans le cas de personnes qui vivaient, par le passé, dans des maisons appartenant à l'État, l'octroi d'un logement adéquat peut remplacer (en l'absence d'autres dommages) le versement d'une compensation financière, en cas de privation de propriété privée, l'octroi d'un logement de location adéquat n'est absolument pas suffisant. Il convient de procéder à la restitution du bien d'origine, à l'offre d'un bien de remplacement ou au versement d'une compensation pécuniaire.

4. Procès équitables – audition de toutes les parties

33. Trois différentes positions personnelles sont, en principe, en jeu dans les situations envisagées par le projet, à savoir les positions :

1. des pouvoirs publics chargés de mettre en œuvre les objectifs de la loi,
2. des victimes du conflit qui possédaient des biens avant le conflit et qui en ont été dépossédés ou qui occupaient, par le passé, des biens appartenant à l'État, à titre de prêt, de bail ou d'usufruit et
3. des propriétaires ou des occupants actuels des biens qui peuvent être de bonne ou de mauvaise foi.

Toutes ces personnes ont un intérêt dans la procédure de restitution des biens immobiliers concernés, à savoir 1) les pouvoirs publics, parce qu'ils ont la responsabilité de prendre les

mesures nécessaires, 2) les victimes qui sont concernés par la restitution et 3) les propriétaires actuels qui peuvent être privés de leurs biens aux fins de l'application de la loi. Toutes ces personnes ont leur mot à dire dans la procédure si les règles de procédure sont édictées conformément au principe du procès équitable.

34. Ce principe ne figure pas expressément à l'article 3, même si les points c) et d) de cet article peuvent être interprétés comme des éléments dudit principe. Cependant, les parties intéressées doivent non seulement avoir le droit " de disposer d'informations exhaustives sur les questions qui les concernent " et le droit " de disposer de ...recours " mais également le droit de présenter et d'expliquer leurs arguments au cours de la procédure. Ainsi, par exemple, une personne doit avoir le droit d'expliquer ses arguments afin de pouvoir déterminer si elle est de bonne ou de mauvaise foi. Une personne considérée comme un propriétaire/occupant de mauvaise foi par la Commission de restitution et de réhabilitation, doit bénéficier du principe de l'État de droit et, dès lors, avoir le droit d'avancer ses contre-arguments et de faire appel contre cette accusation de mauvaise foi de la part d'un comité de la Commission.

5. Composition de la Commission de restitution et de réhabilitation

35. Les règles relatives à la mise en place de la Commission, prévues à l'article 10, demeurent plutôt imprécises. Dans sa lettre en date du 5 décembre adressée à la Commission de Venise, le ministre de la Justice de l'époque a fait remarquer que le mécanisme de mise en place de la Commission de restitution et de réhabilitation restait à définir et a demandé conseil en la matière.

36. La Commission de Venise approuve le choix des rédacteurs concernant les principes de base de parité entre la partie géorgienne et la partie ossète ainsi que la participation internationale et souligne que la participation des deux parties est essentielle au succès de la Commission. Par ailleurs, un refus de coopérer de la part de l'une des parties ne constitue pas un motif pour retarder la réhabilitation et la restitution en faveur des victimes du conflit.

37. En ce qui concerne la participation internationale, l'**UNHCR** est certainement un acteur clé. Il peut toutefois être opportun de prévoir également la participation d'autres organisations internationales telles que l'**Union européenne, l'OSCE et le Conseil de l'Europe. Si ces organisations le souhaitent, chacune d'elles peut désigner un membre de la Commission.** Les membres doivent agir en leur propre nom et n'accepter aucune instruction.

38. Le projet doit se borner à mentionner que les membres de la Commission doivent être désignés par des organisations internationales, sans les nommer. Le reste de la procédure peut être consigné dans un mémoire explicatif.

39. En ce qui concerne la participation des membres ossètes et géorgiens, les **désignations peuvent être effectuées à la fois par les autorités de Géorgie et d'Ossétie du Sud, par la société civile** (en Géorgie ainsi qu'en Ossétie du Sud et du Nord) et par les organisations internationales impliquées. Sur les listes, qui doivent être rendues publiques par le ministère de la Justice, les **membres internationaux peuvent coopter leurs homologues ossètes et géorgiens** en tenant compte – dans la mesure du possible – d'un équilibre entre les désignations par les autorités et par la société civile ainsi qu'entre les différentes parties au conflit avec, pour la partie ossète, une répartition géographique en fonction du lieu de résidence des victimes en Ossétie du Sud et du Nord.

40. Afin d'assurer le bon fonctionnement de la Commission, la désignation de membres suppléants doit être envisagée.

41. Il semble opportun soit d'avoir un nombre impair de membres aux fins de la règle de la majorité simple de l'article 19.2 du projet, soit d'attribuer au président (en session plénière ainsi qu'au sein des comités) une voix prépondérante. En vue de maintenir l'équilibre entre les parties au conflit, le président doit être l'un des membres internationaux.

42. Le projet prévoit un mandat unique de neuf ans pour la Commission. Un mandat plus court mais renouvelable, le cas échéant, pourrait s'avérer plus approprié.

43. **Article 10.3** : Il semble opportun, voire nécessaire, qu'au moins une partie des membres de la Commission soient des juristes. En outre, les notions de "capacité" et "d'expérience professionnelle" semblent trop vagues. Ces notions doivent être définies eu égard à la mission de la Commission pour s'assurer que les membres de la Commission possèdent les compétences et l'expérience requises pour le travail de la Commission.

44. Il n'est pas aisé d'établir une distinction nette entre réhabilitation concernant les atteintes aux droits de l'homme, d'une part, et restitution et indemnisation de droits de propriété, d'autre part. La Commission de Venise suggère de **diviser la Commission en comités** non spécialisés par matière, en en créant trois dotés des mêmes attributions et travaillant en parallèle sur le volume des affaires.

45. Une telle division en comités réduits permettra également la formation d'un comité "élargi" composé des membres des deux autres comités qui pourra connaître des recours contre les décisions d'un des comités (voir ci-après).

6. Recours contre les décisions de la Commission

46. Afin d'éviter les problèmes causés par la suspicion à l'encontre des juridictions géorgiennes, suspicion qui semble répandue parmi de nombreux Ossètes, il serait souhaitable d'éviter un recours de la Commission devant les juridictions géorgiennes en mettant plutôt en place un **mécanisme de recours au sein de la Commission**. Cela serait possible si la Commission était divisée en comités. Un recours pourrait être formé devant un comité d'appel plus large comprenant les membres de la Commission issus du comité qui n'a pas pris la décision attaquée. Ainsi, le comité d'appel aurait la même composition tripartite que chaque comité individuel et la Commission dans son ensemble.

47. L'article 42.1 de la Constitution géorgienne dispose : " Toute personne a le droit de saisir une juridiction pour obtenir la protection de ses droits et libertés. " Si un mécanisme peut être trouvé pour faire de la Commission une juridiction au sens de l'article 42.1 de la Constitution géorgienne, dès lors, il suffit de veiller à ce qu'aucun autre recours ne puisse être formé contre une décision de son comité d'appel. Dans le cas contraire, il serait nécessaire d'ajouter à la Constitution une disposition faisant de la Commission une juridiction aux fins de l'article 42.1 et disposant qu'aucun autre recours ne peut être formé contre une décision de son comité d'appel.

48. En vue de garantir l'efficacité de la Commission, ses décisions ou celles de ses comités contre lesquelles aucun autre recours n'est possible, doivent avoir force de chose jugée à l'instar d'une décision judiciaire définitive. Le ministère de la Justice doit être chargé de surveiller l'exécution des décisions.

7. Nationalité des victimes

49. Il semble que presque toutes les victimes concernées aient obtenu la nationalité russe et il est probable qu'un grand nombre d'entre elles ne souhaite pas l'abandonner même si elles devaient retourner en Géorgie. Ayant dû passer quinze ans de leur vie en tant que réfugiés dans la Fédération de Russie (ou dans d'autres pays) et ayant tissé des liens dans ces pays (notamment, et non des moindres, le droit aux pensions de retraite russes), il est important qu'elles n'aient pas à abandonner leur nationalité russe pour pouvoir obtenir la restitution de leurs maisons en Géorgie.

50. L'article 12.2 de la Constitution de Géorgie dispose : " Un citoyen géorgien ne peut être, en même temps, citoyen d'un autre État, sauf dans les cas prévus au présent alinéa. La nationalité géorgienne est octroyée par le Président de Géorgie à un citoyen d'un pays étranger qui a accompli une action particulière pour la Géorgie ou si l'octroi de la nationalité géorgienne en sa faveur relève des intérêts de l'État. "

51. La délégation de la Commission de Venise a été informée que, en vertu de l'article 12.2, le Président de Géorgie accorderait la double nationalité aux Ossètes qui souhaiteraient conserver la nationalité russe. Selon la Commission, ils doivent toutefois y avoir droit légalement et non au titre d'une grâce ou d'une faveur.

52. La Commission recommande de **modifier l'article 12 de la Constitution géorgienne** afin que les victimes de conflits ethniques ayant obtenu une autre nationalité ne perdent pas leur nationalité géorgienne (au cours des années 1990, l'Autriche a opté pour cette solution en faveur des personnes ayant quitté l'Autriche entre 1938 et 1945, en vue de leur éviter de perdre leur nouvelle nationalité au cas où elles réclameraient la nationalité autrichienne). Le délai requis pour une telle modification ne doit, cependant, pas bloquer l'adoption du projet de loi ni le démarrage de l'activité de la Commission.

53. Par ailleurs, il est essentiel que la loi dispose que la nationalité des requérants est sans importance aux fins de ladite loi, aussi bien en ce qui concerne le droit de réclamer et d'obtenir restitution ou indemnisation qu'en ce qui concerne les conséquences de la mise en œuvre de la loi à leur égard : retour, exonération de tous impôts (droits de douane, etc.), enregistrement et autres.

8. Base monétaire de l'indemnisation et du financement

54. La loi doit préciser la base monétaire appropriée pour l'indemnisation. Si le bien n'est pas restitué, l'indemnisation doit idéalement refléter la valeur actuelle, sauf si le bien vaut actuellement moins qu'auparavant à cause du conflit, auquel cas l'indemnisation doit reposer sur la valeur qu'aurait eu le bien si les événements n'avaient pas eu lieu. La perte de jouissance du bien en raison du déplacement doit également être indemnisée. L'indemnisation extensible d'autres atteintes aux droits de l'homme liées au déplacement pourrait s'avérer très onéreuse. Lorsqu'une compensation intégrale ne peut être assurée, la reconnaissance des torts passés constitue déjà un élément clé, à la fois en termes de justice individuelle et pour l'instauration d'un climat de confiance entre les communautés. En conséquence, il est possible que d'autres atteintes aux droits de l'homme doivent être indemnisées selon un barème fixe pour différents types d'atteintes à établir dans la loi. La Commission doit, cependant, être habilitée à assimiler une atteinte à des atteintes analogues si l'atteinte en question n'est pas expressément prévue dans les barèmes. L'établissement d'un barème fixe devrait également contribuer au règlement des

réclamations car le montant probable de l'indemnisation pourrait être évalué plus facilement par les parties.

55. Il semble que les autorités géorgiennes n'aient pas suffisamment bien évalué l'envergure du problème ni pris suffisamment conscience de l'adhésion probable au plan proposé ni de son coût. Il serait très souhaitable de **procéder à cette évaluation dans les plus brefs délais**. D'autre part, l'absence d'enregistrement définitif ne doit pas bloquer l'entrée en vigueur du plan de restitution, étant donné que la Commission de Restitution agira au cas par cas.

56. Au cours des réunions, le Vice-Président du Parlement géorgien, M. Machavariani, a insisté sur le fait que le Parlement géorgien doit disposer d'une **base budgétaire claire** avant d'adopter quelque loi que ce soit. Cependant, il a également fait remarquer qu'un certain pourcentage du budget pourrait être consacré à la restitution et à la réhabilitation en Ossétie du Sud. Il a mentionné le chiffre d'un pour cent du budget annuel. Ce montant pourrait s'avérer suffisant pour que la Commission débute ses travaux.

57. Afin d'éviter toute forme de pression sur les membres de la Commission, y compris toute forme de corruption, le **Fonds financier de la Commission** (article 44) **doit être absolument transparent** dans la mesure où même la comptabilité de tout transfert financier de la Commission (notamment les salaires et les dépenses administratives) doit être communiquée en ligne sur l'Internet. Une telle transparence serait certainement de nature à renforcer la volonté des donateurs de participer au projet, volonté dont le succès du projet de loi dépend certainement en grande partie.

9. Langues de travail de la Commission

58. La loi doit prévoir le droit pour les requérants d'adresser leur requête en langues ossète, géorgienne ou russe et elle doit disposer que ces langues sont les langues de travail de la Commission. Elle doit également tenir compte de la participation des membres internationaux de la Commission pour lesquels des services de traduction et d'interprétation peuvent s'avérer nécessaires.

B. Autres commentaires article par article

59. **Article 2.b** : L'abréviation PDI n'est pas expliquée correctement. Contrairement au terme "réfugié" mentionné au point a), l'abréviation PDI signifie : Personne Déplacée à l'Intérieur de son propre pays, même si, en l'espèce, seuls les PDI ayant quitté leur lieu de résidence en raison du conflit géorgien-ossète sont concernées.

60. **Article 2.d** : En vertu des dispositions du point 2.c, là encore l'expression "au moment du départ en raison du conflit géorgien-ossète" doit être rajoutée.

61. **Article 2.e** : Dans la définition de l'expression "droit au logement" mentionnée à l'article 2.e, l'expression "usufruit et propriété" doit être remplacée par "usufruit ou propriété" afin d'éviter de suggérer qu'à la fois l'usufruit et la propriété sont requis et que les résidents d'origine qui n'étaient pas propriétaires de la maison n'ont pas de droit de restitution ou d'indemnisation et ne seront couverts qu'au titre de la catégorie "autres personnes" mentionnée à l'article 2.i.

62. **Article 2.i** : L'expression "intérêts légitimes" est très vague et doit être davantage précisée.

63. **Article 3.c** : L'expression " information sur les questions qui le/la concerne " est trop vague. Il faut préciser que seules les informations qui sont à la disposition des pouvoirs publics et qui sont liées à l'administration publique sont couvertes. À cet égard, le droit d'information pourrait être combiné avec le principe de responsabilité au titre de l'article 3.e.

64. **Article 4.4** : La dernière partie de la phrase doit être libellée comme suit : "si, *conformément à la décision de la Commission*, la valeur de leur logement d'origine est supérieure à l'indemnisation perçue ou à la valeur du logement de remplacement. "

65. Les **articles 5 et 6** établissent les principes de la loi et peuvent, dès lors, être fondus dans l'article 3. De manière générale, le projet serait plus facile à lire si les principes de base, les critères d'indemnisation et la procédure de la Commission étaient respectivement regroupés et clairement distingués.

66. **Article 6** : Les termes " sûr et disponible " ne sont pas très clairs. Qu'entend-on par " un logement sûr " et comment les autorités peuvent-elles garantir cette notion? Et qu'entend-on par " le droit à un logement disponible "? Cela implique-t-il la condition selon laquelle le droit au logement ne sera satisfait que dans la mesure de ce qui est disponible ou bien que l'État a l'obligation d'assurer la disponibilité de logements adéquats en nombre suffisant pour les personnes qui souhaitent revenir?

67. Conformément à son intitulé, **l'article 7** consacre le caractère public de la procédure prévue par la loi. Cependant, les exceptions formulées dans les trois premiers paragraphes de l'article semblent d'une portée si étendue que la publicité est l'exception plutôt que la règle. Le principe de recours juridiques efficaces, cité à **l'article 3.d**, implique, en tant que règle, une procédure publique faisant l'objet de certaines exceptions strictes. Ce caractère public participe de l'intérêt général (" la justice doit être rendue de manière visible ") mais également de l'intérêt des tiers pour qui l'issue de la procédure peut avoir certaines conséquences. Ainsi, les motifs du huis-clos doivent être définis de manière plus explicite et plus restrictive à l'article 7.

68. Le statut de la Commission constitue un élément essentiel du projet. Selon **l'article 8**, il s'agit d'une personne morale de droit public, laquelle est un organe indépendant non soumis aux institutions de l'État. Son impartialité doit également être relevée.

69. Les objectifs du projet de loi exposés à l'article 1^{er} et les principes de la loi exposés à **l'article 3** empiètent, en partie, sur les objectifs de la Commission exposés à **l'article 9**. Ce dernier article pourrait être supprimé du projet afin d'éviter toute ambiguïté quant au fait de savoir si le projet de loi en général et la Commission en particulier ont des objectifs divergents. La Commission n'a pas non plus pour objet direct de faciliter le règlement du conflit. Ces objectifs généraux doivent plutôt se cantonner au préambule de la loi.

70. **Article 11.1** : L'expression " de son propre personnel " doit être remplacée par " de ses membres " mais il est possible qu'il ne s'agisse que d'un problème de traduction.

71. **Article 11.2 et 11.3** : Il conviendrait de prévoir que le président est toujours choisi parmi les membres internationaux de la Commission. Dans ce cas, la rotation de la présidence au cours de la période de neuf ans ne serait pas nécessaire. Le président pourrait être élu pour trois ans avec une possibilité de réélection, ce qui favoriserait la continuité du fonctionnement de la Commission.

72. **Article 11.4** : Il semble opportun de prévoir que la composition du personnel reflète les deux parties au conflit sur un pied d'égalité, de préférence avec un élément international également.

73. **Article 11.6** : La composition des deux (ou trois?) comités n'est pas déterminée dans cet article. L'article 22.1, dispose que les comités ont une composition paritaire. Il n'est pas certain que cela signifie également que les trois groupes seront représentés en nombre égal au sein des comités. En tout état de cause, il semble opportun que les comités reflètent la composition tripartite de la Commission (géorgienne, ossète et internationale). En outre, il est recommandé de prévoir qu'un des membres internationaux de chacun des comités en soit le président.

74. L'article 12.1.e porte sur la question des conflits d'intérêts et traite de l'expérience passée des membres. Les personnes ayant directement participé au conflit armé ou ayant ouvertement appelé à la violence, à la discrimination ethnique et à l'inimitié, ne peuvent avoir la qualité de membre. Le projet est silencieux quant à la situation des personnes qui exerçaient des responsabilités politiques au cours du conflit ou qui jouissaient du pouvoir de décider de la privation de propriétés et de leur cession aux propriétaires actuels. Il convient de compléter la liste à cet égard.

75. **Article 12.1.b** : L'exclusion de membres d'un parti politique semble inutilement stricte, en particulier en ce qui concerne les membres internationaux. Pour les membres géorgiens et ossètes, il paraît suffisant d'exclure les personnes qui exercent ou qui exerçaient au moment du conflit une fonction au sein d'un parti politique.

76. **Article 12.1.d** : La disposition interdisant toute autre activité rémunérée – à l'exception d'une activité pédagogique, scientifique ou artistique – semble, elle aussi, inutilement stricte. Il est recommandé d'interdire aux membres de la Commission d'exercer toute autre fonction incompatible avec l'exercice indépendant, impartial et efficace de leur mandat, selon l'appréciation du président ou de la majorité des membres de la Commission. En ce qui concerne notamment les membres internationaux de la Commission, il est peu probable qu'ils seront nommés à plein temps. Ils doivent, en conséquence, être autorisés à exercer parallèlement une autre activité rémunérée.

77. **Article 12.5** : La raison pour laquelle, au minimum, le " conflit d'intérêt " mentionné à l'article 12.1.d n'est pas dispensé d'obligation de notification n'est pas claire. En outre, contrairement à l'article 12.4, l'article 12.5 n'indique pas les conséquences à tirer du " conflit d'intérêt " mentionné.

78. L'article 13.f doit être reformulé afin de disposer qu'une décision de justice en matière pénale, devenue définitive et irrévocable et condamnant à une peine d'emprisonnement ou à une autre peine sévère, constitue un motif de résiliation du mandat d'un membre. En tout état de cause, la formule " détention pour ... durée indéterminée " est inhabituelle.

79. **Article 14.1.b** : Là encore, il faut imposer au président de tenir compte du principe d'égalité de répartition entre les différents groupes.

80. **Article 16.b** : Les pouvoirs du Secrétaire en matière de surveillance de l'exécution des décisions de la Commission ne sont pas clairement définis. Les décisions constituent-elles un titre exécutoire en droit géorgien? Le Secrétaire soumet-il l'affaire à un tribunal ou à la Commission en cas d'inexécution? Dans ce dernier cas, quels sont les pouvoirs de la Commission pour faire appliquer les décisions?

81. **Article 18** : L'intitulé devrait être le suivant : Garanties d'Indépendance et d'Impartialité de la Commission.

82. **Article 18.1 et 18.3** : Les plaintes concernant le manque d'indépendance ou d'impartialité de la part d'un ou plusieurs membres de la Commission doivent être adressées, en première instance, au comité compétent de la Commission elle-même, lequel doit se prononcer sans la participation des membres en question. Si la personne concernée n'est pas satisfaite de l'issue de la procédure de plainte, aucun recours ne doit être formé devant un tribunal. Compte tenu du statut de la Commission, il est recommandé que le comité d'appel composé des deux autres comités (voir paragraphe A.6 ci-dessus) se prononce sur la plainte en seconde et dernière instance.

83. **Article 18.2** : La nature de l'interdiction doit être précisée : implique-t-elle une infraction pénale et, le cas échéant, quelle est la sanction? Le " piétinement " de l'indépendance et " la création d'obstacles aux activités " ne sont pas définis de manière suffisamment claire.

84. **À l'article 18.3**, l'expression " pression illégale " doit être remplacée car elle peut donner l'impression que d'autres formes de pression (" légale ") sont autorisées, ce qui n'est pas souhaitable.

85. **Article 19.1** : Le quorum doit être atteint en présence d'un nombre impair de membres aux fins de la règle de la majorité simple du second paragraphe.

86. **Article 19.2** : Le cas d'une égalité de répartition des votes doit être envisagé en accordant, par exemple, au président une voix prépondérante.

87. **Article 20** : La Commission semble disposer du pouvoir d'adopter des résolutions ayant la valeur d'actes juridiques normatifs sans que soient précisés les domaines dans lesquels ces résolutions s'appliquent et sans autres limitations du pouvoir normatif de la Commission que " les règles établies par la législation dans les limites de ses compétences. " Il ressort du quatrième paragraphe que ces résolutions ne concernent pas le fonctionnement interne de la Commission. En cas de nécessité d'une telle compétence normative, il serait opportun de préciser, dans le projet, la nature et la portée de ces résolutions. En tout état de cause, il convient d'affirmer expressément que tous les actes de la Commission doivent être adoptés conformément au droit.

88. L'**article 21** doit préciser que la Commission adopte elle-même ses statuts dans les limites prévues par la loi. Afin d'éviter à la Commission de perdre du temps à élaborer des statuts détaillés, le Code de Procédure Civile est applicable par défaut.

89. L'**article 21** demeure silencieux sur la participation des personnes concernées par la procédure, sur l'examen des informations et des données recueillies ainsi que sur l'inspection de l'état des biens concernés. Ces conclusions sont pertinentes quant à l'interprétation de l'article 7 qui garantit la publicité de la procédure de la Commission, tout en autorisant – en même temps – la confidentialité des actes de la Commission. Le principe de procès équitable impose une interprétation étroite de la confidentialité, en vue de garantir la transparence de la procédure et la surveillance efficace de la responsabilité des membres de la Commission.

90. **Article 21.2.a** : La Commission est autorisée à “ examiner les requêtes des victimes, de leurs avocats ou d’autres parties concernées. ” Ce pouvoir est plutôt inhabituel non seulement en droit civil mais aussi en droit administratif. Bien entendu, une requête peut être rejetée ou admise en partie et une demande à titre subsidiaire peut être admise en lieu et place de la demande principale, mais, dans ces cas, la décision est encore fondée sur la requête formée devant la Commission. Il est recommandé de préciser le pouvoir de la Commission; th14_0 “ rendre une décision sur les requêtes ” serait une formulation plus appropriée.

91. **L’article 21.2.d** dispose que la Commission envoie au Parlement et au Président, avec son rapport annuel, un “ ensemble de recommandations concernant des mesures d’indemnisation et de réhabilitation des droits des victimes du conflit en question ”; th14_0 ce qui donne l’impression que la Commission n’a qu’un pouvoir de recommandation et que la décision finale sur l’indemnisation et la réhabilitation est prise par le Parlement et le Président. Cela semble contraire à l’ensemble de la structure de la loi, à l’article 21.5 qui dispose que les décisions de la Commission sont impératives et à l’article 16.b du projet qui porte sur l’exécution des décisions de la Commission, tandis que l’article 32.5 parle également de “ décision finale. ” Cela fait aussi peser un doute sur l’indépendance de la Commission.

92. En outre, la loi ne précise pas comment se répartit, entre le Parlement et le Président, le pouvoir de décision eu égard aux recommandations de la Commission. Enfin, l’expression “ le conflit en question ” n’est pas claire, étant donné que l’application de la loi se limitera au conflit géorgien-ossète.

93. Il semble qu’il y ait une certaine incohérence entre l’**article 21.2.d** qui parle de “ rapports annuels et l’**article 28.1** qui parle de “ rapports périodiques ” “ tous les six mois. ”

94. **Article 21.3.c** : Il ne semble pas opportun que la Commission, chargée de prendre une décision sur une requête, puisse participer à l’élaboration de la requête car cela pourrait porter atteinte à son impartialité objective. Il est donc recommandé de créer un bureau ou une unité distinct(e) au sein de la Commission, qui ne soit pas placé(e) sous son autorité directe, afin d’aider les requérants à préparer leurs requêtes. Une alternative consisterait à assigner cette mission à un bureau d’aide juridictionnelle.

95. **L’article 21.4** dispose que la Commission doit soumettre immédiatement toute affaire aux organismes compétents (probablement le procureur général) lorsqu’on est en présence d’indices d’infraction pénale. Le travail de la Commission couvrant également “ les atteintes graves aux droits de l’homme et aux libertés fondamentales ” (article 4.5), il n’est pas improbable que ces indices apparaissent fréquemment. Il faut examiner si la nature de la Commission qui, par certains aspects, fait figure de commission de réconciliation, n’exige pas un certain pouvoir discrétionnaire de la part de la Commission pour faire intervenir le parquet. En tout état de cause, le fait de saisir les organismes compétents n’entraîne pas la clôture de la procédure de réhabilitation devant la Commission elle-même.

96. **Article 22.2** : On ne sait pas exactement si le terme “ personnel ” désigne les membres. Il ne semble pas opportun de changer l’ensemble du personnel des comités au même moment car cela mettrait en péril la poursuite et la cohérence des travaux des comités. Il en va de même pour les membres des comités. Il est recommandé de prévoir que, chaque année, un tiers des membres change de comité.

97. **Article 22.4** : Il ressort plus ou moins implicitement de cette disposition que les comités ne prennent pas eux-mêmes de décision mais préparent un projet de décision pour la Commission. Il semble que cela prenne beaucoup d'énergie car l'affaire doit d'abord être traitée au sein du comité, puis à nouveau en session plénière. Du point de vue de l'économie procédurale, les décisions devraient être prises par le comité lui-même. Un recours devant le comité "élargi" (voir paragraphe A.6 ci-dessus) devrait, dès lors, être possible conformément à ce qui précède. En tout état de cause, il est recommandé de réglementer la relation entre la Commission et ses comités de manière plus précise et plus claire.

98. Les **articles 23 à 25** traitent de la collecte d'information et de preuves par les comités de la Commission et, en conséquence, des contrôles et de l'audition des témoins. Le projet doit préciser que ces pouvoirs sont obligatoires pour les personnes et sont assimilés à ceux des autorités judiciaires. Certains éléments peuvent être tirés de l'article 26. Cependant, cet article ne précise pas si et dans quelle mesure les décisions des organes peuvent être appliquées avec l'aide des pouvoirs publics.

99. **Article 23.2c** : Ce point ne dispose pas que le comité soumet un projet de décision à la Commission. Il est recommandé de préciser si cela doit toujours être le cas ou si le comité a la faculté de choisir d'y procéder ou non.

100. **Article 23.3 et 24.3** : Pourquoi les comités doivent-ils envoyer des rapports mensuels à la Commission s'ils doivent, en tout état de cause, fournir des informations sur chaque affaire à la Commission en vertu de l'article 23.2.c et de l'article 24.2.e, respectivement, et si, par ailleurs, les comités décident eux-mêmes qu'il n'est pas nécessaire d'envoyer de rapport parce que les décisions seront à la disposition de tous les membres de la Commission? Une communication de rapports aussi intense risque d'alourdir inutilement la charge de travail.

101. **Article 24.2.e** : Cette disposition doit également préciser clairement si le comité doit toujours soumettre un projet de décision à la Commission. Elle doit aussi préciser, eu égard à l'article 21.4, ce qui doit être fait des informations relatives aux contrevenants présumés aux droits de l'homme en question et si et dans quelle mesure il faut établir une distinction entre un contrevenant présumé lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire et lorsqu'il s'agit d'un particulier.

102. **Article 25.1** : Cette disposition ne dit pas clairement si le Groupe d'enquête est composé de membres du personnel de la Commission et, dans le cas contraire, si, après sa mise en place, le Groupe d'enquête fait partie du personnel ou constitue un organe distinct avec son propre personnel. Aux fins de sa mission et de la confiance qu'il doit susciter parmi les victimes potentielles, la composition du Groupe, avec une égale répartition entre les groupes, s'avère également essentielle. Il semble plus utile de laisser chaque comité en charge de sa propre enquête plutôt que de mettre en place un groupe d'enquête.

103. **Article 26** : Il est indispensable de tenir compte, lors de la collecte de preuves, de la difficulté des réfugiés et des PDI à fournir des preuves documentaires de leurs revendications de propriété. Tel que cela ressort des observations de l'UNHCR, outre les données du cadastre, d'autres documents ou témoignages devraient être acceptés à titre de preuve.

104. **Article 26.1.a** : C'est le comité compétent qui doit déterminer dans quelle mesure les tiers ont accès aux dossiers de procédures en cours.

105. **Article 26.1.b** : L'entrée dans un centre de détention nécessite toujours une consultation préalable avec les autorités concernées; th14_0pour pénétrer dans un domicile, il faut une décision expresse d'une autorité judiciaire.

106. **Article 26.1.c, 26.2, et article 27.1.b** : Il convient d'adopter une disposition relative à la confidentialité de l'administration et au secret professionnel.

107. **Article 28.7** : Alors que la Commission doit remettre un rapport tous les six mois et peut faire des recommandations, le Président de Géorgie ne doit remettre un rapport sur les mesures d'application qu'une seule fois, six mois " après la clôture des activités de la Commission ", ce qui pourrait signifier : après neuf ans. Il est recommandé d'établir une distinction entre les rapports sur les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations dans chaque affaire et les rapports sur les mesures générales visant à la mise en œuvre de toutes recommandations finales de la Commission. Des rapports réguliers de mise en oeuvre doivent être remis par le ministre de la Justice plutôt que par le Président de la République.

108. **Article 28.8** : Cette disposition n'est pas claire, probablement en raison de l'emploi du mot " dissoudre " dans la traduction. Étant donné que la Commission doit remettre un rapport tous les six mois, elle ne peut pas être dissoute tous les trois mois par la suite. En tout état de cause, un organe exécutif ne devrait pas être autorisé à dissoudre la Commission lorsque celle-ci traite encore des affaires.

109. L'**article 30** doit également inclure l'(les) héritier(s) parmi les personnes habilitées à saisir la Commission, à l'instar de l'article 32.

110. **Article 32.1.c** : La notion " d'organisation publique " n'est pas claire. Il est recommandé de permettre aussi à des (certaines) organisations non-gouvernementales de saisir la Commission.

111. **Article 32.1.d** : Il est recommandé d'y inclure également les atteintes graves aux droits de l'homme de la part de personnes privées, étant donné que l'enquête et l'évaluation de ces atteintes peuvent revêtir une importance majeure pour faciliter le règlement du conflit et les victimes présumées ne sont pas toujours en mesure de former elles-mêmes une requête.

112. **Article 32.2** : Le délai de 15 jours semble beaucoup trop court, compte tenu des faits parfois très compliqués et de la longueur de la période qui a pu s'écouler depuis qu'ils ont eu lieu. En outre, il peut également s'avérer compliqué de déterminer si la victime disposait d'un recours efficace.

113. **Article 32.3.b** : Pour décider de la recevabilité d'une affaire, l'allégation de l'absence de moyen de droit efficace, si elle n'est pas manifestement non fondée, devrait être suffisante. Dans le cas contraire, une décision sur le fond de l'affaire sera, en fait, prise au moment de trancher la question de la recevabilité.

114. **Article 32.4** : Une requête ne doit être rejetée que si elle va au-delà de la compétence de la Commission. Une attribution incorrecte à l'un des comités par la Commission elle-même ne doit pas entraîner le rejet de l'affaire par le comité.

115. **Article 33** : Pour les victimes résidant à l'étranger en particulier, il faut prévoir qu'elles puissent – sans en avoir l'obligation – se faire représenter à l'audience par un avocat ou une autre personne de leur choix. Une telle disposition permettrait aux ONG intéressées d'agir au nom des victimes.

116. **Article 33.5** : En ce qui concerne la traduction, l'expression "personnel de la Commission" doit être remplacée par l'expression "membres de la Commission." Cette règle peut donner lieu à des situations peu claires dans lesquelles il existe une majorité simple sans majorité des 2/3 en faveur de la recevabilité partielle ou du rejet d'une requête. Dans tous les cas, la majorité simple devrait suffire.

117. **Article 33.6** : Toujours concernant la traduction, le terme "justifié" doit être remplacé par "motivé."

118. **L'article 36** ne traite pas la situation dans laquelle l'occupant actuel d'un bien immobilier abandonné ou confisqué est une personne de bonne foi. **L'article 37** vise apparemment à tenir compte de la situation d'un propriétaire de bonne foi et prévoit l'adoption d'une mesure différente de la restitution.

119. **Chapitre IV** : Conformément à son intitulé, le chapitre IV contient des règles générales d'indemnisation des dommages. Cependant, ses articles révèlent que ce chapitre ne concerne que la restitution et l'indemnisation des dommages matériels et immatériels, à l'exclusion de la réhabilitation et de l'indemnisation du préjudice moral en cas d'atteintes aux droits de l'homme autres que le droit de propriété, sauf si l'article 41 est censé couvrir ces atteintes. Si c'est le cas, la formulation doit être plus précise. Si ce n'est pas le cas, un chapitre spécifique doit être rajouté à cet effet.

120. **Articles 35-37** : La notion de "propriétaire déloyal" (lire : propriétaire de mauvaise foi) doit être définie. Ces dispositions n'indiquent pas clairement si et dans quelle mesure l'occupant initial d'un bien privé, qui n'était pas propriétaire de la maison, peut également réclamer la restitution du logement.

121. **Article 35.5** : Il semble nécessaire de définir plus précisément l'expression "le même endroit."

122. La portée des articles 38, 39 et 42 n'est pas claire : Ces règles doivent-elles être appliquées y compris dans les cas de bien immobilier appartenant à l'État et cédés à des personnes à titre de prêt, bail ou usufruit? Les règles définissant les biens détruits ou restitués peuvent-elles et doivent-elles s'appliquer également aux biens immobiliers cédés à titre de prêt, bail et usufruit? Selon quels critères doit-on fixer le montant d'indemnisation à payer en cas de bien immobilier cédé à titre de prêt, bail ou usufruit et qui ne peut être restitué? Les héritiers doivent-ils être considérés comme des parties intéressées en ce qui concerne le paiement de l'indemnisation, y compris dans les cas précités?

123. **Article 44.3** : Étant donné que les subventions et contributions provenant d'autres sources ne sont pas garanties, il faut veiller à ce que les sources du budget de l'État soient suffisantes pour couvrir au moins la première partie des travaux de la Commission.

Étant donné que les fonds nécessaires à la mise en œuvre des décisions de la Commission font partie du financement de la Commission, il est recommandé d'intégrer une disposition spécifique régissant et garantissant ces fonds.

124. **Article 47.2** : Il convient de prévoir l'élection des deux présidents suppléants.

C. Conclusions

125. La loi sur la réhabilitation et restitution de propriété des victimes du conflit géorgien-ossète sera cruciale pour assurer la justice et instaurer un climat de confiance entre les parties au conflit. Elle doit être approuvée en tenant compte du présent avis et appliquée sans retard indu.

126. Le texte actuel représente une amélioration par rapport au projet précédent. Plusieurs des recommandations de la Commission de Venise y ont été intégrées. Néanmoins, d'autres amendements, ajouts et clarifications doivent être apportés afin d'améliorer le texte. En particulier :

- La portée matérielle et personnelle du projet de loi doit être précisée davantage. La portée de la loi doit se limiter aux personnes déplacées dans le cadre du conflit (à la fois les réfugiés et les PDI), tout en les indemnisant non seulement pour les pertes matérielles mais également pour toute autre atteinte grave aux droits de l'homme.
- Les principes applicables à la réhabilitation et à la restitution doivent être exposés plus clairement : les critères de l'indemnisation et le montant de celle-ci (barème) doivent être précisés; il convient d'établir une distinction plus nette entre propriétaires de bonne foi et de mauvaise foi et d'adopter une définition plus précise de ces notions.
- Le projet doit établir une meilleure distinction entre les droits des propriétaires et les droits des personnes qui résidaient dans un logement appartenant à l'État.
- La loi doit s'appliquer aux victimes concernées, indépendamment de leur nationalité.
- Le droit d'être auditionné doit être mieux garanti.
- La Commission de Venise approuve le choix de base de la Commission de Réhabilitation et d'Indemnisation tripartite (géorgienne, ossète, internationale) et recommande la désignation de membres géorgiens et ossètes par la partie internationale.
- Un droit de recours à l'encontre des décisions doit être prévu au sein de la Commission.
- Les réfugiés et les PDI qui ont obtenu une autre nationalité depuis leur déplacement doivent avoir le droit de bénéficier de la double nationalité s'ils le souhaitent.

127. Afin de favoriser la confiance dans le plan de réhabilitation et restitution, il est indispensable de consulter la partie ossète (les autorités de fait – dans la mesure du possible – ainsi que la société civile en Ossétie du Sud et du Nord). Cette consultation, associée à une entière transparence dans la mise en place de la Commission et dans ses activités, peut contribuer à faire du plan de restitution et réhabilitation un moyen d'assurer la justice et d'instaurer un climat de confiance.

128. Le succès du projet de loi dépend de la mise à disposition d'un financement suffisant, lequel doit, au moins partiellement, provenir de sources internationales. La qualité du processus de consultation et de la loi elle-même peut contribuer à convaincre d'éventuels donateurs de la viabilité du plan.