



Doc. 12106

08 janvier 2010

Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées

Rapport

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. Jørgen POULSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Le déplacement de millions de personnes, partout dans le monde, constitue un défi considérable en termes de droits de l'homme et sur le plan humanitaire. Pour les réfugiés comme pour les personnes déplacées, la perte de leur logement et de leurs terres constitue l'obstacle primordial à toute solution durable et à la restauration de la justice. La destruction, l'occupation et la confiscation des biens abandonnés portent atteinte aux droits de ces personnes, prolongent leur déplacement et compliquent les efforts de paix.

Le rétablissement des droits juridiques et de la possession physique des biens par le biais de la restitution, ou la mise à disposition de biens équivalents ou de même valeur par le biais d'une compensation sont des formes de réparation essentielles. L'absence de réparation est un facteur fondamental qui contribue à perpétuer le déplacement de plus de 2,5 millions de personnes en Europe. Par conséquent, l'Assemblée parlementaire invite les Etats membres concernés à appliquer les «principes de Pinheiro» concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées à la lumière de la Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des instruments applicables du Conseil de l'Europe. Elle appelle les Etats membres à rétablir dans leurs droits les personnes ayant perdu l'accès à leurs biens (y compris les droits de location et d'occupation), à les dédommager de la perte de ces biens par une indemnisation adéquate lorsque la restitution est impossible et à mettre en place des procédures rapides, faciles d'accès et efficaces pour parvenir à ces fins.

L'Assemblée invite le Comité des Ministres à charger l'organe compétent du Conseil de l'Europe d'entreprendre une étude examinant la pratique et les normes européennes relatives à la restitution des biens des personnes déplacées dans les situations d'après-conflit en Europe. Cette étude permettra au Comité des Ministres d'élaborer des lignes directrices détaillées sur la manière d'offrir des recours et une réparation effectifs pour la perte, liée aux conflits, de l'accès aux logements, aux terres et aux biens, et des droits y afférents en Europe.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Poulsen, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées: questions clés	8
2.1. La restitution n'est pas nécessairement suffisante	8
2.2. Les ressources et moyens publics disponibles	8
2.3. L'occupation secondaire	8
2.4. Pièces justificatives et registres fonciers	9
3. Normes juridiques	9
3.1. Patrimoine	9
3.2. Logements et domiciles	9
3.3. Recours effectif	10
4. Dispositions juridiques non contraignantes	10
4.1. Les principes de Pinheiro	10
4.2. La recommandation du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	11
5. Le droit à réparation pour la perte de l'accès aux biens et des droits de propriété	11
5.1. Préférence pour la restitution	11
5.2. Compensation adéquate lorsque la restitution est impossible	12
5.3. L'obligation de fournir une réparation nonobstant les négociations politiques	13
5.4. Reconnaissance des droits de propriété de fait	13
5.5. Les droits de location et d'occupation	14
5.6. Des procédures rapides, faciles d'accès et efficaces	16
5.7. Autres mesures visant à assurer réparation	16
6. Etudes de cas	17
6.1. Introduction	17
6.2. Bosnie-Herzégovine	17
6.3. Croatie	18
6.4. Géorgie	20
6.5. Kosovo	21
6.6. Turquie	22
7. Conclusions et recommandations	24
Annexe – Avis divergent de Mme Hajibayli (Azerbaïdjan, PPE/DC)	25

A. Projet de résolution

1. Le déplacement de millions de personnes à travers le monde est l'un des principaux défis de notre temps en termes de droits de l'homme et sur le plan humanitaire. Pour les réfugiés comme pour les personnes déplacées, la perte de leur logement, de leurs terres et de leurs biens constitue l'obstacle primordial à toute solution durable au problème des déplacements.
2. Pas moins de 2,5 millions de réfugiés et personnes déplacées sont confrontés à cette situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment dans les régions du Caucase du Sud et du Nord, dans les Balkans et en Méditerranée orientale. En Europe, il s'agit souvent d'un problème de longue durée. Nombre des personnes déplacées n'ont pas été en mesure de rentrer chez elles ou d'accéder à leur foyer et à leurs terres depuis les années 1990 et antérieures.
3. La destruction, l'occupation et la confiscation des biens abandonnés portent atteinte aux droits des personnes concernées, perpétuent le déplacement et compliquent la réconciliation et le rétablissement de la paix. Par conséquent, la restitution des biens – c'est-à-dire le fait de restaurer les anciens occupants dans leurs droits et la possession physique de leurs biens – ou la compensation sont des formes de réparation nécessaires pour restaurer les droits individuels et l'Etat de droit.
4. L'Assemblée parlementaire considère la restitution comme une réponse optimale à la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens et des droits de propriété y afférents. C'est en effet la seule voie de recours qui donne le choix entre trois «solutions durables»: le retour des personnes déplacées dans leur lieu de résidence d'origine, dans la sécurité et la dignité; l'intégration dans le lieu où elles ont été déplacées; ou la réinstallation dans un autre endroit du pays d'origine ou hors de ses frontières.
5. L'Assemblée rappelle que les instruments du Conseil de l'Europe prévoient plusieurs garanties, en particulier les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 1er de son Protocole additionnel et l'article 2 de son Protocole no 4, l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée et l'article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
6. L'Assemblée attire également l'attention sur les principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées («principes de Pinheiro») qui ont été élaborés par les Nations Unies afin de fournir des orientations sur la manière d'aborder la question des réparations au titre de la perte de biens.
7. L'Assemblée rappelle la Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui confirme le droit des personnes déplacées de jouir de leurs biens et de recouvrer les biens qu'elles ont laissés à la suite de leur déplacement. A défaut, elles devraient se voir offrir un dédommagement adéquat.
8. L'Assemblée souligne que tous les Etats membres doivent s'abstenir de favoriser les déplacements et les dépossessions arbitraires et les empêcher. S'ils en ont été incapables, ils doivent offrir un recours effectif devant les juridictions nationales et une réparation.
9. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle les Etats membres à régler les problèmes d'après-conflit liés aux droits de propriété des logements, des terres et des biens que rencontrent les réfugiés et les personnes déplacées, en tenant compte des principes de Pinheiro, des instruments pertinents du Conseil de l'Europe et de la Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres.
10. Etant donné ces normes internationales applicables et l'expérience des programmes de restitution de biens et d'indemnisation qui ont été mis en œuvre en Europe à ce jour, les Etats membres sont invités:
 - 10.1. à garantir une réparation effective, dans des délais raisonnables, pour la perte de l'accès aux logements, terres et biens (et des droits y afférents) abandonnés par les réfugiés et les personnes déplacées, sans attendre les négociations concernant le règlement des conflits armés ou le statut d'un territoire donné;
 - 10.2. à veiller à ce que la réparation se fasse sous forme de restitution, en confirmant les droits juridiques des réfugiés et personnes déplacées sur leurs biens et en rétablissant leur accès physique, en toute sécurité, à ces biens, ainsi que leur possession. Lorsque la restitution n'est pas possible, il convient d'octroyer une compensation adéquate en confirmant les droits antérieurs sur les biens et en offrant une somme d'argent ou des biens d'une valeur raisonnablement proche de leur valeur réelle de marché, ou selon toute autre modalité garantissant une juste réparation;

10.3. à veiller à ce que les réfugiés et personnes déplacées dont les droits n'étaient pas officiellement reconnus avant leur déplacement, mais qui bénéficiaient de fait d'un droit de jouissance de leur propriété dont la validité était reconnue par les autorités, se voient accorder un accès égal et effectif aux voies de recours et le droit d'obtenir réparation de leur dépossession. Cela est particulièrement important lorsque les personnes concernées sont socialement vulnérables ou appartiennent à des groupes minoritaires;

10.4. à veiller à garantir les droits de location et d'occupation de logements publics, sociaux ou relevant de formes de propriété analogues dans les anciens régimes communistes, de manière à ce que ces logements soient reconnus et protégés comme des domiciles au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et comme des biens au sens de l'article 1er de son Protocole additionnel;

10.5. lorsque les titulaires des droits de location et d'occupation ont été contraints d'abandonner leur domicile, à veiller à ce que leur absence du logement soit réputée justifiée jusqu'à ce que les conditions d'un retour volontaire, dans la sécurité et la dignité, aient été rétablies;

10.6. à mettre en place des procédures de demande de réparation rapides, faciles d'accès et efficaces. Lorsque le déplacement et la dépossession ont eu un caractère systématique, il convient de mettre en place des instances de décision habilitées à statuer sur ces demandes, qui appliqueront des procédures accélérées comprenant l'assouplissement des normes en matière de preuve et facilitation de la procédure. Tous les régimes de propriété propres à assurer l'hébergement et la subsistance des personnes déplacées devraient relever de leur compétence, notamment les propriétés à usage résidentiel, agricole et commercial;

10.7. à garantir l'indépendance, l'impartialité et la compétence des instances de décision, notamment en établissant des règles appropriées relatives à leur composition, qui peuvent prévoir la présence de membres internationaux. Elles doivent bénéficier d'un financement suffisant et les organes compétents chargés de l'application des lois doivent être légalement tenus d'appliquer leurs décisions;

10.8. à assurer l'efficacité de la réparation par la restitution des biens abandonnés ou, le cas échéant, par une compensation de valeur équivalente, en adoptant les mesures suivantes:

10.8.1. dédommagement pour le préjudice moral subi par suite des circonstances dans lesquelles le déplacement et la dépossession se sont produits et ont perduré;

10.8.2. dédommagement pour le préjudice matériel subi en raison du déplacement et du défaut d'accès aux biens abandonnés, comme, la perte de revenus et les coûts que les intéressés n'auraient pas eu à supporter s'ils n'avaient pas été contraints au départ;

10.8.3. dédommagement pour la destruction ou la dégradation illégales de biens immobiliers ou pour la perte de biens meubles importants, imputable à l'action ou à l'inaction des autorités dont dépend le territoire où est sise la propriété;

10.8.4. mesures d'assistance et de réintégration afin de favoriser une solution durable: rétablissement de la sécurité, reconstruction des logements et des infrastructures dans les lieux de retour, octroi d'une aide sociale et financière à toutes les personnes déplacées, qu'elles choisissent ou non de rentrer chez elles;

10.8.5. reconnaissance publique, par les autorités concernées, de toute responsabilité dans les atteintes aux droits de l'homme liées au déplacement et conduite d'une enquête exhaustive sur ces violations qui doivent être rendues publiques; les responsables doivent être tenus de répondre de leurs actes;

10.9. à veiller, le cas échéant, à ce que des voies de recours effectives et le droit d'obtenir réparation de la perte de l'accès aux biens et des droits de propriété s'inscrivent dans le cadre de programmes de réparation plus vastes mis en place en cas de violations systématiques des droits de l'homme.

11. Les Etats membres directement concernés par des réclamations de propriété liées à un déplacement sont:

11.1. invités à demander une assistance technique à d'autres Etats membres et à des organisations internationales ayant l'expertise juridique et technique voulue et à coopérer avec eux;

11.2. encouragés à travailler avec les milieux universitaires et les acteurs de la société civile, ainsi qu'avec les institutions nationales des droits de l'homme, en vue de produire des informations fiables relatives au nombre et à la nature des réclamations de propriété, de formuler des propositions

concernant les procédures de traitement de ces réclamations, de contrôler leur mise en œuvre, d'identifier les obstacles et les mesures à prendre pour y faire face et, enfin, de diffuser des informations et des conseils juridiques aux personnes concernées;

11.3. encouragés à consulter directement les personnes déplacées et à les faire participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des procédures et des modalités de réparation pour les pertes de biens. Les informations concernant ces procédures, notamment les délais fixés ou autres conditions de présentation des réclamations, doivent être mises à la disposition de tous les intéressés dans une langue qu'ils comprennent. Il est particulièrement important que les groupes vulnérables tels que les femmes chefs de famille ou les groupes minoritaires soient associés à ces processus participatifs et qu'il soit tenu compte de leur avis, tout en respectant la sécurité et le droit à la vie privée de toutes les personnes concernées.

12. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont fait un excellent travail de mise en lumière des problématiques de propriété liées au déplacement en Europe dans le cadre de leurs mandats respectifs. Ils sont encouragés à poursuivre et élargir leurs efforts en vue de garantir le règlement de ces problèmes au niveau national.

B. Projet de recommandation

1. Eu égard à sa Résolution ... (2009) relative à la résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées, l'Assemblée parlementaire considère que, pour les réfugiés comme pour les personnes déplacées, la perte de leur logement et de leurs terres constitue un sérieux obstacle à toute solution durable dans les situations d'après-conflit et à la restauration de la justice. Les voies de recours juridiques contre ces pertes sont une composante essentielle du rétablissement de l'Etat de droit à l'issue d'un conflit. De tels recours, y compris la réparation et les mécanismes et procédures permettant de demander et d'obtenir réparation, sont directement liés à la stabilité, à la réconciliation et à la justice transitionnelle, et sont donc des éléments indispensables de toute stratégie constructive de rétablissement de la paix.

2. Le rétablissement des droits et de la possession physique des biens par le biais de la restitution ou la mise à disposition de biens équivalents ou de même valeur par le biais d'une compensation sont des formes de réparation essentielles. L'absence de réparation perpétue le déplacement de plus de 2,5 millions de personnes en Europe, en particulier dans les régions du Caucase du Nord et du Sud, dans les Balkans et en Méditerranée orientale, et constitue une violation de leurs droits fondamentaux.

3. L'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres de charger l'organe compétent du Conseil de l'Europe:

3.1. d'entreprendre une étude examinant la pratique et les normes existantes concernant les réparations à octroyer aux réfugiés et personnes déplacées dans les régions d'Europe sortant d'un conflit au titre de la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens et des droits de propriété y afférents, ainsi que les mécanismes et procédures permettant de demander et d'obtenir réparation. Les personnes déplacées et les réfugiés devraient être pleinement impliqués dans l'étude. Cette étude servira de base à l'élaboration de lignes directrices détaillées et doit mettre l'accent sur les questions suivantes, qui revêtent une importance particulière dans le contexte européen:

3.1.1. la nature de l'obligation de pourvoir à la restitution, les circonstances spécifiques dans lesquelles la restitution peut être réputée impossible et, si tel est le cas, les critères applicables pour estimer le niveau de dédommagement adéquat;

3.1.2. les modalités d'octroi de la réparation pour la perte de biens possédés de fait mais non officiellement reconnus en droit avant le déplacement;

3.1.3. les modalités d'octroi de la réparation pour la perte des droits de location et d'occupation;

3.1.4. les critères garantissant la mise en place de procédures rapides, faciles d'accès et efficaces pour demander réparation;

3.1.5. toute autre mesure de réparation, d'assistance et d'indemnisation nécessaire pour garantir l'efficacité des procédures de restitution et la réparation;

3.2. d'élaborer des lignes directrices détaillées, en se fondant sur l'étude précitée, sur la manière de fournir une réparation pour la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens et des droits de propriété y afférents dans le contexte européen à la suite d'un conflit, compte tenu des Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées («principes de Pinheiro») des Nations Unies, des instruments du Conseil de l'Europe, des normes internationales relatives aux droits de l'homme et du droit humanitaire.

4. L'Assemblée réitère sa recommandation au Comité des Ministres de mettre en place, au sein du Conseil de l'Europe, un nouveau comité permanent chargé d'examiner les questions relatives à l'asile et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays pour remplacer le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR).

C. Exposé des motifs, par M. Poulsen, rapporteur

1. Introduction

1. Le déplacement de millions de personnes à travers le monde provoqué par les conflits, ainsi que par, entre autre, les situations de violence généralisée, les atteintes aux droits de l'homme et les catastrophes naturelles ou causées par l'homme, est reconnu comme l'un des principaux défis de notre temps en termes de droits de l'homme et sur le plan humanitaire. Pour les réfugiés comme pour les personnes déplacées, la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens et des droits y afférents constitue le principal obstacle à toute solution durable au problème du déplacement.

2. En Europe, l'absence de réparation juridique est un facteur fondamental qui perpétue le déplacement de plus de 2,5 millions de personnes et de plusieurs milliers de réfugiés¹. Des tentatives ont été faites pour mettre en place des mesures de restitution et de compensation en faveur des personnes déplacées sur le territoire d'au moins neuf Etats membres du Conseil de l'Europe. Si certains de ces programmes ont fini par être considérés comme des précédents au niveau international, d'autres ont rencontré un succès plus mitigé. Ils présentent toujours une grande hétérogénéité quant à leur portée, leur efficacité et leur degré d'application².

3. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ONU) confirment que le déplacement est en soi «arbitraire» dans les situations où il intervient d'une manière incompatible avec le droit international humanitaire et les normes internationales relatives aux droits de l'homme³. Les déplacements arbitraires entraînent par conséquent des violations des obligations internationales et doivent être traités comme un phénomène devant ouvrir droit à un recours et à réparation. Le processus de restitution des logements, des terres et des biens est dès lors une composante essentielle et une condition préalable des tentatives visant à mettre fin définitivement au déplacement, de manière durable et juste.

4. La restitution, c'est-à-dire le fait de restaurer les droits juridiques et la possession physique des biens abandonnés, est la réponse optimale à la dépossession, car c'est la seule voie de recours qui donne une liberté de choix entre trois solutions dont il est communément admis qu'elles sont «durables»: le retour des personnes déplacées dans leur lieu de résidence d'origine, dans la sécurité et la dignité; l'intégration dans le lieu où elles ont été déplacées; ou la réinstallation dans un autre endroit du pays d'origine ou hors de ses frontières. Les logements, les terres et les biens ainsi restitués peuvent soit être récupérés dans l'optique d'un retour et d'y vivre, soit être vendus, loués ou échangés afin de faciliter l'intégration ou la réinstallation ailleurs.

5. Les voies de recours juridiques et la réparation de la perte arbitraire de l'accès et des droits au logement, à la terre et aux biens sont également une composante essentielle du rétablissement de l'Etat de droit dans les situations d'après-conflit. Ces aspects, directement liés à la stabilité, à la réconciliation, au processus de justice transitoire, à la gouvernance et au développement économique, sont largement considérés comme des éléments indispensables de toute stratégie constructive de rétablissement de la paix.

6. C'est à la lumière de ce qui précède que le rapporteur a élaboré le présent rapport sur la «résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées», après avoir pris la relève de M. Nikolaos Dendias (Grèce, PPE) en janvier 2009. Dans le cadre des travaux préparatoires, il a conduit une visite d'étude (8-10 juin 2009) en Bosnie-Herzégovine, où il a rencontré des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de l'Organisation pour la sécurité et la

1. Centre de surveillance des déplacements internes, «Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008», avril 2009.

2. Centre de surveillance des déplacements internes, «Protracted Internal Displacement in Europe: Current Trends and Ways Forward», mai 2009, p. 16-18.

3. L'interdiction des déplacements arbitraires s'applique aux déplacements :

- a. a. qui sont la conséquence de politiques d'apartheid, de politiques de «nettoyage ethnique» ou de pratiques similaires dont l'objectif ou la résultante est la modification de la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population touchée;
- b. b. qui interviennent dans des situations de conflit armé, sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent;
- c. c. qui se produisent dans le contexte de projets de développement de vaste envergure qui ne sont pas justifiés par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public;
- d. d. qui sont opérés en cas de catastrophe, à moins que la sécurité et la santé des personnes concernées n'exigent leur évacuation; et
- e. e. qui sont utilisés comme un moyen de punition collective.

coopération en Europe (OSCE), ainsi que des représentants des autorités locales, nationales et internationales, qui ont tous fourni un grand nombre d'informations utiles. Le rapporteur a aussi grandement bénéficié de l'aide d'un expert indépendant, M. Rhodri C. Williams, dont l'étude sur le sujet constitue le fondement du présent rapport. Le rapporteur souhaite remercier chaleureusement toutes les personnes mentionnées pour leur précieuse contribution.

2. Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées: questions clés

2.1. La restitution n'est pas nécessairement suffisante

7. La restitution apparaît comme la forme de réparation privilégiée lorsque les violations des droits fondamentaux concernent le patrimoine. La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a manifesté une tendance croissante à exprimer une telle préférence dans les affaires de propriété. Cependant, pour garantir des solutions durables au problème des réfugiés et des personnes déplacées, il faudra inévitablement trouver de nouvelles voies de recours, en plus de la restitution. En effet, les réfugiés et les personnes déplacées les plus vulnérables (par exemple la population rom) ne sont pas toujours détenteurs d'un titre de propriété en règle dans leur lieu d'origine; il conviendra dans ce cas de trouver d'autres solutions, parmi lesquelles l'attribution de logements et/ou de terrains publics.

8. S'agissant des réfugiés et des personnes déplacées dont les biens ont été détruits ou gravement endommagés durant leur absence, la restitution des biens devra s'accompagner d'une compensation en nature ou en numéraire pour permettre la reconstruction ou la restauration de leurs biens. Enfin, il pourrait être nécessaire d'accorder une compensation pour perte de revenus aux personnes qui n'ont jamais perdu officiellement leurs droits de propriété, mais n'ont pas pu tirer profit de l'exercice de ces droits durant leur absence.

9. Il pourrait également s'avérer nécessaire d'associer au retour et à la restitution des politiques sociales et économiques adéquates permettant la réintégration pleine et entière des réfugiés et des personnes déplacées. Des politiques similaires pourraient également être nécessaires pour aider les localités des régions touchées à «absorber» le flux de rapatriés.

10. Dans les situations de postconflit, les initiatives de retour et de restitution devraient s'inscrire dans un processus plus vaste de justice transitoire, afin d'accorder une réparation à toutes les victimes de graves violations des droits de l'homme. Des efforts de réconciliation sont également indispensables pour la réintégration des rapatriés.

2.2. Les ressources et moyens publics disponibles

11. Il importe de prendre dès maintenant en considération les ressources et moyens publics disponibles pour assurer d'emblée un processus de restitution juste et approprié. Les juridictions ordinaires auront rarement la capacité de traiter un nombre supplémentaire d'affaires de restitution. Il pourrait donc être nécessaire d'établir des commissions spéciales en matière de propriété, qui auraient recours à des procédures administratives simplifiées pour statuer sur les demandes de restitution afin de pouvoir accorder rapidement une réparation.

12. La capacité et les ressources des autres organismes publics devant être associés au processus de restitution de biens devraient être évaluées dès le départ et renforcées au besoin afin que ce processus ne soit ni freiné, ni retardé. Cette mesure revêt une importance toute particulière pour l'exécution des décisions en matière de restitution appropriée.

13. Enfin, il conviendrait de prévoir des ressources suffisantes pour la formation du personnel concerné afin qu'il ait une bonne connaissance des droits des réfugiés et des personnes déplacées et, plus généralement, du droit et des normes en matière de droits de l'homme, de manière à fournir une assistance appropriée.

2.3. L'occupation secondaire

14. Les propriétés des réfugiés et des personnes déplacées sont souvent occupées pendant leur absence. Si «l'occupation secondaire» ne doit pas retarder ou faire obstacle à la restitution, c'est également un point important à prendre en considération dès le début du processus de restitution. Il pourrait être nécessaire d'élaborer des politiques pour veiller à ce que les occupants secondaires qui n'ont pas accès à d'autres possibilités de logement aient accès à un logement temporaire ou permanent après avoir quitté la propriété

qu'ils occupaient. Cet aspect est particulièrement important en cas de crise du logement. Il est également important que des règles et procédures soient en place de façon à ce que les éventuelles expulsions soient effectuées dans le respect de l'Etat de droit, en fournissant aux personnes concernées des garanties adéquates et des recours effectifs.

2.4. Pièces justificatives et registres fonciers

15. Le manque de pièces justificatives et l'absence de registres fonciers ne doivent pas empêcher la restitution des droits de propriété. Les réfugiés et les personnes déplacées ne sont pas toujours en mesure de présenter des pièces justificatives à l'appui de leurs demandes de restitution. Les normes en matière de preuve utilisées dans le processus de restitution de biens devraient être flexibles et tout devrait être mis en œuvre pour aider les réfugiés et les personnes déplacées à obtenir des justificatifs.

16. Les modifications des registres fonciers ou cadastraux relatives aux biens des réfugiés et des personnes déplacées étant intervenues au cours de la période de déplacement doivent faire l'objet d'un examen approfondi à la recherche d'éventuelles irrégularités. S'il apparaît qu'elles ont été effectuées sans le consentement des réfugiés et personnes déplacées en question, elles ne devraient avoir aucun effet juridique. Les pouvoirs publics devraient protéger l'intégrité des registres fonciers et cadastraux pendant les périodes de conflit.

3. Normes juridiques

17. Le droit de propriété, le droit de jouissance des biens, le droit au logement et le droit d'occupation du domicile sont maintenant reconnus comme étant indispensables à l'exercice de bien d'autres droits. L'absence de sécurité juridique garantissant à un individu la pleine jouissance de ses principaux biens nuit gravement à sa capacité de vivre une vie de famille normale, de participer pleinement à la vie de la société et d'exercer des activités économiques en toute indépendance et en toute liberté. La protection de ces droits dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme et dans plusieurs dispositions juridiques non contraignantes montre bien leur importance. Schématiquement, ils se divisent en deux grands domaines: patrimoine, et logements et domiciles.

3.1. Patrimoine

18. L'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH) protège le droit à la propriété de toute personne, «aussi bien seule qu'en collectivité». Il contient une interdiction absolue de toute privation de propriété à caractère «arbitraire», ce terme désignant l'expropriation ou la confiscation d'un bien en l'absence 1. de base juridique; 2. de procédure équitable; 3. de cause d'utilité publique; et/ou 4. d'indemnisation équitable en temps opportun.

19. Au niveau européen, l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme contient les mêmes garanties fondamentales. La Cour a clairement établi que les «possessions» protégées par la Convention englobent non seulement les biens détenus en pleine propriété, mais également le patrimoine économique, tel que l'épargne bancaire, les actions dans une société ou les titres juridiques découlant du droit interne.

3.2. Logements et domiciles

20. Le droit international protège les droits à la propriété à usage résidentiel, même dans le cas où les occupants n'ont pas de titre de propriété, voire ne sont pas en possession légitime des logements en question. La DUDH interdit les immixtions arbitraires dans le domicile (article 12) et énonce le droit à un logement adéquat (article 25). Ces droits sont également protégés par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 et l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966. Le Comité des Nations Unies chargé d'interpréter le PIDESC a affirmé que le droit à un logement adéquat comporte une garantie dite de sécurité d'occupation d'un logement, ce qui signifie que les personnes qui y vivent ne peuvent en être expulsées arbitrairement même si elles n'en ont pas la propriété⁴. Une protection similaire est garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit toute ingérence arbitraire dans le domicile, et par l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, qui protège le droit au logement.

4. Observation générale no 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.

3.3. Recours effectif

21. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme fait obligation aux Etats de fournir un recours effectif à toutes les parties qui seraient lésées par le non-respect de leurs obligations en vertu de la Convention. Cette disposition est applicable lorsque les Etats portent directement atteinte aux droits fondamentaux d'un individu sur leur territoire ou lorsqu'ils ne prennent pas les mesures qui s'imposent pour empêcher des violences prévisibles de la part d'acteurs non étatiques⁵. Le droit à un recours effectif signifie fondamentalement que toute personne qui formule un grief défendable selon lequel elle aurait été victime d'une violation de ses droits fondamentaux doit pouvoir disposer d'un mécanisme, par exemple un tribunal, vers lequel elle peut se tourner et susceptible de lui accorder réparation. S'agissant des problèmes de propriété des réfugiés et personnes déplacées, les initiatives visant à fournir un recours effectif ont consisté, comme exposé plus loin dans les pages qui suivent, à favoriser non seulement l'accès aux tribunaux, mais aussi la création de commissions spécifiques chargées de traiter les revendications de propriété. Il incombe normalement à l'Etat de décider des modalités de réparation.

4. Dispositions juridiques non contraignantes

4.1. Les principes de Pinheiro

22. Les Nations Unies ont pris la tête des efforts visant à garantir une approche plus cohérente et efficace du problème. Au nombre de ces initiatives, il faut citer les principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées, ou «principes de Pinheiro», adoptés en 2005 par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies⁶.

23. Ce document est destiné à fournir des orientations pratiques aux Etats, aux agences de l'ONU et à la communauté internationale en général sur les meilleurs moyens de faire face aux problèmes techniques et juridiques complexes associés aux recours pour la perte de l'accès au logement, aux terres et aux biens et des droits y afférents. Ce faisant, les principes s'appuient sur des règles bien établies du droit international des droits de l'homme, notamment: le droit à la propriété, le droit à la vie privée et au respect du domicile, le droit à un logement suffisant, le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence, le droit à des moyens de recours utiles, le droit à l'égalité et à la non-discrimination.

24. Sur la base de ces précédents, les principes de Pinheiro affirment le droit à la restitution, sous forme d'une restitution de tout logement, terre et/ou bien dont les réfugiés et personnes déplacées auraient été privés arbitrairement, ou à indemnisation lorsqu'un tribunal indépendant et impartial détermine l'impossibilité matérielle de la restitution. Les Etats sont encouragés à privilégier le droit à la restitution comme moyen de réparation pour ceux qui ont été privés de leurs biens et comme élément clé de la justice réparatrice⁷.

25. Les principes de Pinheiro rattachent l'exercice du droit de restitution au droit de tous les réfugiés et personnes déplacées de regagner de plein gré leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle, dans la sécurité et la dignité. Ils font observer, cependant, que le droit à la restitution existe en tant que droit distinct, sans préjudice du retour effectif ou du non-retour des réfugiés ou des personnes déplacées.

26. Les principes de Pinheiro formulent des recommandations concernant l'élaboration et la mise en œuvre des procédures de restitution. Ils fournissent notamment des lignes directrices relatives aux points suivants: procédures et mécanismes nationaux, facilité d'accès aux procédures de restitution, consultation et participation des intéressés, registres fonciers et documentation, droits des locataires et autres personnes qui ne sont pas propriétaires, droits des occupants secondaires des biens réclamés, mesures législatives, interdiction d'adopter des lois arbitraires et discriminatoires, application des décisions en matière de restitution et d'indemnisation⁸.

27. Les principes de Pinheiro abordent également la question de la responsabilité de la communauté internationale, qui devrait promouvoir et protéger le droit à la restitution des logements, des terres et des biens, ainsi que le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité. Ils recommandent spécifiquement que les organisations internationales agissent de concert avec les gouvernements nationaux,

5. Au niveau international, voir la DUDH, article 8, le PIDCP, article 2, et le PIDESC, article 2. Au niveau européen, voir la Convention européenne des droits de l'homme, article 13, et la Charte sociale européenne révisée, parties I et 4.I.

6. Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées («principes de Pinheiro»), document ONU E/CN.4/Sub.2/2005/17.

7. Principes de Pinheiro, principe 2.

8. Principes de Pinheiro, section V.

mettent en commun leur expertise concernant l'élaboration de politiques et de programmes nationaux en matière de restitution, aident à s'assurer qu'ils sont compatibles avec le droit international et les normes applicables, et apportent un appui pour le suivi de leur mise en œuvre⁹.

28. Le rapporteur estime que le Conseil de l'Europe devrait souscrire aux principes de Pinheiro et élaborer des lignes directrices pour aider les Etats membres à les mettre en œuvre dans le contexte européen, compte tenu des instruments en vigueur du Conseil de l'Europe.

4.2. La recommandation du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

29. Au vu des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et faisant suite à plusieurs recommandations de l'Assemblée parlementaire¹⁰, le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides du Conseil de l'Europe (CAHAR) a produit une recommandation sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui a été adoptée par la suite par le Comité des Ministres.

30. La Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui reprend les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, énonce clairement que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit de jouir de leurs biens, conformément au droit relatif aux droits de l'homme (principe 8): «Elles ont en particulier le droit de recouvrer les biens qu'elles ont laissés à la suite de leur déplacement. Lorsque les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont privées de leur propriété, elles devraient se voir offrir un dédommagement adéquat.»

5. Le droit à réparation pour la perte de l'accès aux biens et des droits de propriété

31. L'Assemblée, en s'appuyant sur le droit et les normes internationales et sur l'expérience des programmes de restitution de biens et de compensation qui ont été menés en Europe jusqu'à présent, a invité le Comité des Ministres à formuler des recommandations aux Etats membres concernant la réparation pour la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens, et des droits y afférents dans le contexte européen. Etant donné que ces recommandations pourraient également fournir un bon point de départ pour l'élaboration proposée de lignes directrices sur la manière de fournir une réparation pour la perte des droits de propriété, le rapporteur estime que le Comité des Ministres devrait examiner plus avant la question de la réparation.

5.1. Préférence pour la restitution

32. Lorsque les violations des droits de l'homme sont associées à une privation des droits de propriété et d'occupation du domicile, la réparation devrait, dans la mesure du possible, prendre la forme d'une restitution du bien en question¹¹. La restitution consiste en un retour physique des biens, avec tous les droits y afférents précédemment. Lorsque la restitution n'est pas possible étant donné les circonstances (par exemple, en cas de destruction du bien en question), une compensation en numéraire ou en nature (sous forme d'un logement ou d'un bien équivalent) peut constituer une réparation adéquate. Afin d'assurer un plein dédommagement, les mesures précitées devraient être assorties d'une compensation pour les autres dommages subis, notamment le préjudice moral, les coûts de reconstruction des biens détruits et la perte de revenus.

9. Principes de Pinheiro, section VI.

10. [Recommandation 1631 \(2003\)](#) de l'Assemblée sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe, [Recommandation 1569 \(2002\)](#) de l'Assemblée sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées dans la République fédérale de Yougoslavie, et [Recommandation 1570 \(2002\)](#) de l'Assemblée sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

11. La préférence donnée à la restitution plutôt qu'à l'indemnisation dans les voies de recours juridiques offertes par le droit international général découle du droit de la responsabilité de l'Etat et est affirmée aux articles 35 et 36 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite. Comme le montrent les principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en mars 2006, il est désormais admis que la responsabilité de l'Etat pour violations flagrantes du droit des droits de l'homme entraîne une obligation de fournir des voies de recours juridiques à chaque victime: «Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire», document ONU A/RES/60/147.

33. D'une manière générale, cependant, la restitution n'est pas automatiquement privilégiée par rapport à l'indemnisation pour remédier à des violations des droits de l'homme¹². En cas d'atteintes au patrimoine, c'est néanmoins la forme de réparation qui a la préférence, comme le montrent les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et les principes de Pinheiro¹³. De fait, la restitution des biens à la suite d'un conflit est désormais considérée comme un droit naissant à part entière. La Cour a fait preuve d'une tendance croissante à donner la préférence à la restitution dans les affaires de propriété, dérogeant ainsi à sa pratique de s'en remettre aux Etats parties pour l'application de ses arrêts au niveau national¹⁴.

34. Dans un arrêt de 2001, par exemple, la Cour a ordonné à la Roumanie de «restituer au requérant (...) la maison litigieuse et le terrain sur lequel elle est sise» ou, «à défaut d'une telle restitution», de verser l'indemnisation stipulée¹⁵. Dans un arrêt de 2004 concernant la Pologne, la Cour a estimé que la violation du droit du requérant tel que le garantit l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme tire son origine d'un «problème structurel» qui touche un grand nombre de personnes et a ordonné au défendeur de prendre des mesures pour garantir «la mise en œuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés (...) ou fournir aux intéressés en lieu et place un redressement équivalent»¹⁶. Elle a également ordonné le versement d'une indemnisation dans certaines affaires où les requérants avaient retrouvé l'accès à leur propriété mais demandaient réparation pour des préjudices découlant du refus d'accès à leurs domiciles et à leurs terres pendant plusieurs années¹⁷.

5.2. Compensation adéquate lorsque la restitution est impossible

35. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ne donnent pas de définition précise des circonstances dans lesquelles la restitution peut être considérée impossible. Le principe 21 de Pinheiro, en revanche, limite les cas où la restitution n'est pas possible dans les faits «à des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsque le logement, les terres et/ou les biens sont détruits ou n'existent plus, comme établi par un tribunal indépendant et impartial», et aux cas où «la partie lésée accepte l'indemnisation en lieu et place de la restitution, en connaissance de cause et de son plein gré, ou lorsque les termes d'un accord de paix négocié prévoient d'associer restitution et indemnisation».

36. Le principe 17.4 de Pinheiro implique une vision restrictive de l'impossibilité légale de la restitution du fait de la formation de droits de propriété ultérieurs par les occupants secondaires. Cette disposition indique que des tiers ayant acheté de bonne foi des biens abandonnés pourraient certes être réputés avoir droit à une indemnisation, mais que dans certains cas la notoriété du déplacement est telle que l'on peut considérer qu'il y avait «connaissance du caractère illégal de l'achat des biens abandonnés, ce qui exclut en pareil cas la naissance de droits de bonne foi sur ces biens».

37. La Cour a récemment exprimé des avis privilégiant la restitution plutôt que l'indemnisation dans plusieurs arrêts rendus dans des affaires de propriété, comme indiqué plus haut. Dans une décision de recevabilité rendue en 2005 à propos de la Turquie, la Cour a estimé que la mise en place d'un mécanisme juridique pour traiter les affaires de revendication de propriété ne pouvait pas être considérée comme la garantie d'un recours effectif aux fins de l'exigence d'épuisement des voies de recours interne, en partie parce que cela empêchait la possibilité d'une restitution en s'en remettant à l'indemnisation comme seul moyen de recours¹⁸.

38. L'annexe 7 des Accords de paix de Dayton de 1995, qui ont mis fin au conflit en Bosnie-Herzégovine, fait figure de précédent. Cet instrument affirme non seulement le droit des réfugiés et des personnes déplacées de retourner librement dans leurs foyers d'origine, mais aussi leur droit d'obtenir la restitution des biens dont ils ont été privés au cours des hostilités et d'être indemnisés pour les biens qui ne peuvent pas leur être restitués¹⁹. En pratique, l'impossibilité de la restitution a été interprétée restrictivement en Bosnie-

12. Principes de réparation de l'ONU, paragraphe 18.

13. Voir les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ONU), principe 29.2; principes de Pinheiro, principe 2.1.

14. Voir Buyse, A., «Post-Conflict Housing Restitution: The European Human Rights Perspective, Case Study on Bosnia and Herzegovina», Intersentia, 2008, p. 127-132.

15. Affaire *Brumarescu c. Roumanie* (satisfaction équitable), arrêt du 23 janvier 2001, Cour européenne (Requête no 28342/95).

16. Affaire *Broniowski c. Pologne*, arrêt du 22 juin 2004, Cour européenne (Requête no 31443/96).

17. Voir affaire *Dogan et autres c. Turquie*, arrêt du 29 juin 2004, Cour européenne (Requête no 8803/02, *et. al.*).

18. Affaire *Xenides-Arestis c. Turquie* (recevabilité), décision du 14 mars 2005, Cour européenne (Requête no 46347/99).

19. Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (14 décembre 1995), annexe 7, titre I, article I.1.

Herzégovine, où les personnes déplacées ont été encouragées à tout mettre en œuvre pour recouvrer leurs biens puis à en disposer ensuite comme elles le souhaitaient. Les fonds d'indemnisation dont il était question ailleurs dans l'annexe 7 des accords n'ont pas été alimentés par les donateurs et, du fait de cette politique, n'ont pu être constitués.

39. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ne précisent pas spécifiquement ce qu'il faut entendre par «indemnisation appropriée» aux fins du principe 29.2, mais assimilent cette indemnisation à toute autre forme de «réparation équitable», impliquant par là même que le but de l'indemnisation, tout comme celui de la restitution, devrait être de rétablir autant que possible pour les victimes la situation antérieure aux violations²⁰.

40. La Cour traite le versement d'une indemnité comme l'un des facteurs entrant en ligne de compte dans son évaluation de la proportionnalité des atteintes au droit de propriété. L'indemnisation ne doit pas nécessairement être équivalente à la pleine valeur marchande mais doit néanmoins être raisonnablement en rapport avec la valeur du bien lorsqu'un remboursement inférieur est justifié par des objectifs légitimes d'intérêt public²¹.

5.3. L'obligation de fournir une réparation nonobstant les négociations politiques

41. Conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, il incombe en premier lieu aux Etats de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction et de créer des conditions propices à des solutions durables²². Les Etats doivent tout mettre en œuvre pour s'acquitter de ce devoir par leurs propres moyens et accepter et faciliter les services des organisations humanitaires internationales et autres acteurs compétents²³. Le principe 2.1 précise qu'«indépendamment de leur statut juridique, tous les groupes, autorités et personnes observent les (...) principes directeurs et les appliquent sans discrimination», et que leur observation «n'a aucune incidence juridique sur le statut des autorités, des groupes ou des personnes concernées».

42. La Cour a à maintes reprises déclaré que les autorités ayant compétence sur des biens abandonnés ont l'obligation de respecter les droits de propriété et d'assurer des moyens de recours juridiques nonobstant l'existence ou le statut de négociations politiques visant à régler les conflits qui ont été la cause première des violations des droits fondamentaux en question²⁴. Lorsque les Etats se refusent arbitrairement à octroyer une telle réparation, la Cour a ordonné le versement d'une «mesure d'indemnisation à raison des pertes se rapportant directement à cette violation» des droits des personnes déplacées²⁵.

5.4. Reconnaissance des droits de propriété de fait

43. L'exigence de garantir la réalisation des droits au logement, à la terre et à la jouissance des biens établis *de facto* mais non reconnus *de jure* se rattache au droit universellement reconnu à un logement suffisant. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, un aspect clé du respect de ce droit est la sécurité de l'occupation ou une «protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces», quel que soit le régime d'occupation du domicile²⁶. Comme indiqué plus haut, des droits comparables au logement et à l'occupation du domicile sont protégés dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée.

20. Les principes de réparation de l'ONU, par exemple, énoncent que le but des réparations «devrait, dans la mesure du possible, [être de] rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations (...) ne se soient produites» (paragraphe 19).

21. Voir par exemple les affaires *Pincova et Pinc c. République tchèque*, Cour européenne (Requête no 36548/97) et *Gashi c. Croatie*, Cour européenne (Requête no 32457/05).

22. Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ONU), principes 3, 25 et 28.

23. Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ONU), principe 25.

24. Voir les affaires *Chypre c. Turquie*, arrêt du 10 mai 2001, Cour européenne (Requête no 25781/94), *Demades c. Turquie*, arrêt du 31 juillet 2003, Cour européenne (Requête no 16219/90), et *Xenides-Arestis c. Turquie*, arrêt du 22 décembre 2005, Cour européenne (Requête no 46347/99).

25. Affaire *Loizidou c. Turquie* (satisfaction équitable), arrêt du 25 juin 1998, Cour européenne (Requête no 15318/89), paragraphe 31.

26. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 4 (1991), paragraphe 8.a.

44. Dans des situations de déplacement, le principe 16 des principes de Pinheiro demande aux Etats de veiller à ce que «les droits des locataires, des détenteurs de droits sociaux en matière d'occupation et d'autres occupants ou utilisateurs légitimes de logements, de terres ou de biens soient reconnus dans les programmes de restitution» et à ce que les titulaires de tels droits «puissent regagner leurs foyers et leurs terres, et en reprendre possession ainsi que de leurs biens, et les utiliser, dans les mêmes conditions que les personnes qui possèdent des titres officiels de propriété».

45. La reconnaissance des droits *de facto* au logement, à la terre et à la jouissance des biens est aussi un élément important de la protection des minorités, notamment indigènes, comme le montre «l'obligation particulière», énoncée au principe 9 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays des Nations Unies, «de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités (...) et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers». Le principe 15.3 de Pinheiro encourage de même les Etats à reconnaître «les droits de propriété des communautés traditionnelles et autochtones sur les terres collectives».

46. Dans le contexte européen, le défaut volontaire de reconnaissance de tels droits de la part de groupes de minorités déplacés peut soulever des questions au titre de l'article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui prohibe toutes «mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la (...) convention-cadre».

47. La Cour a estimé dans plusieurs cas que des droits de propriété officiellement non valables ou même techniquement illégaux seraient reconnus comme des biens protégés en vertu de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme lorsque les autorités les ont considérés comme valables *de facto* ou ont toléré leur exercice pendant une période de temps significative, et qu'aucun intérêt privé concurrent n'est en jeu²⁷. De la même façon, la Cour a affirmé que l'existence de droits incontestés sur les demeures des familles et sur leurs terres, y compris les terrains communaux, donne naissance à des intérêts patrimoniaux protégés nonobstant l'absence de titre de propriété officiel²⁸.

5.5. Les droits de location et d'occupation

48. Les demandes de restitution d'appartements sur lesquels les personnes déplacées détenaient des droits de location et d'occupation dans les anciens régimes communistes représentent un problème particulier au contexte européen. Ces droits, détenus par un individu et le ménage qu'il composait avec sa famille, comportaient l'occupation exclusive d'un logement donné pour une période prolongée ou indéterminée, assortie d'obligations telles que le paiement d'un loyer ou le versement de contributions à un fonds du logement ainsi que l'utilisation continue à usage résidentiel de l'appartement, sauf motif d'absence justifié.

49. S'il apparaît incontestable que de tels logements constituaient des domiciles au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, leur qualité de «biens» au regard de l'article 1 de son Protocole additionnel soulève des questions qui pourraient ne pas relever d'une décision faisant autorité de la Cour. Dans la plupart des pays concernés, la confiscation systématique, dans le cadre des déplacements, des logements occupés en vertu de tels droits s'est en effet produite avant l'adhésion au Conseil de l'Europe. La Cour ne peut dès lors assumer la compétence en la matière²⁹.

50. Les circonstances politiques entourant les annulations de droits de location et d'occupation mettent également en question l'opportunité de chercher à obtenir une détermination exclusivement judiciaire de leur statut. Il convient de rappeler que la nature de ces droits a considérablement évolué en Europe centrale et orientale et dans l'ancienne Union soviétique au cours des années 1990 – au moment même où nombre de ces droits étaient supprimés dans le cadre de conflits ethniques. Pour des raisons économiques et politiques, il était à l'époque acquis d'avance que le gros des logements ainsi détenus seraient privatisés moyennant leur

27. Affaire *Öneryildiz c. Turquie*, arrêt du 30 novembre 2004, Cour européenne (Requête no 48939/99). Cette affaire ne concernait pas les problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées, mais y est applicable par analogie. Voir aussi affaire *Gashi c. Croatie*, arrêt du 13 décembre 2007, Cour européenne (Requête no 32457/05).

28. Affaire *Dogan et autres c. Turquie*, arrêt du 29 juin 2004, Cour européenne (Requête no 8803/02 et al.), paragraphe 139.

29. Dans l'affaire qui a le plus directement soulevé cette question à ce jour, la Grande Chambre de la Cour n'a accepté le renvoi que pour annuler de fait les décisions de recevabilité rendues initialement plus de quatre ans auparavant, énonçant ainsi une nouvelle règle plus rigoureuse relative à la compétence *rationae temporis* de la Cour. Affaire *Blečić c. Croatie*, arrêt du 1er février 2006, Cour européenne (Requête no 59532/00).

vente à leurs occupants à un prix avantageux. Il est maintenant bien connu que, d'une manière générale, il a effectivement été procédé dans l'ensemble de la région à la privatisation en faveur des locataires en place, à des prix inférieurs à la valeur marchande³⁰.

51. On peut dire que les droits de location et d'occupation constituent des biens protégés en vertu de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme même en l'absence de tout droit à leur privatisation éventuelle. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, la Haute Cour créée en vertu des Accords de paix de Dayton (compétente pour appliquer la Convention) a jugé que les droits d'occupation constituaient en eux-mêmes des «biens» au sens de la Convention³¹. Cette conception a facilité la restitution systématique de tels droits en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo³², ainsi que l'élaboration de dispositions législatives en Géorgie visant à assurer des moyens de recours pour la perte de droits analogues (voir les études de cas exposées plus loin).

52. L'argument selon lequel les droits de location et d'occupation seraient des biens protégés est renforcé par l'observation suivante: la privatisation quasi universellement attendue du début des années 1990 n'avait-elle pas transformé ces droits en une forme latente de propriété? La Cour a ainsi estimé que des biens protégés étaient en jeu dans plusieurs cas d'atteintes aux droits de location et d'occupation survenus après l'entrée en vigueur de la loi autorisant la privatisation³³.

53. Cependant, les lois de privatisation n'étaient pas toujours entrées en vigueur lorsque le conflit a obligé les titulaires des droits de location et d'occupation à quitter leurs logements. Dans de telles situations, la Cour ne serait pas nécessairement à même de prendre en compte les attentes des victimes quant à de futurs droits législatifs à la privatisation, quel que soit leur bien-fondé. En tant qu'institution judiciaire, la Cour ne peut que se concentrer sur les circonstances de chaque cas dont elle est saisie et sur les lois en vigueur au moment des violations présumées, et non sur des facteurs plus larges comme la situation politique ou autre.

54. Dans ce contexte, le rapporteur fait observer que les instances politiques du Conseil de l'Europe sont bien placées pour exprimer des avis sur le poids juridique à accorder aux droits de location et d'occupation compte tenu du contexte historique, de même que pour invoquer les engagements politiques et juridiques des Etats membres afin de parvenir à une plus grande unité, notamment en garantissant et favorisant la réalisation des droits de l'homme.

55. L'absence de réparation pour les résiliations illicites des droits de location et d'occupation est considérée à juste titre comme l'un des principaux facteurs qui empêchent de trouver une solution aux situations de déplacement qui perdurent en Europe³⁴. Comme l'a noté M. Walter Kälin, représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, dans une récente intervention devant la commission des migrations, des réfugiés et de la population, du fait de la non-protection des biens qu'elles ont laissés à la suite de leur déplacement (y compris leurs droits de location), les personnes déplacées qui tentent de reprendre le cours de leur vie voient leurs efforts entravés, ce qui provoque chez elles un vif sentiment d'injustice et risque d'être un facteur déclencheur de conflits futurs³⁵.

56. Il est indéniable que des milliers de personnes qui sont toujours déplacées aujourd'hui considéraient comme leur domicile et un bien précieux le logement qui était le leur en vertu des droits de location et d'occupation; que ces personnes ont été déplacées contre leur gré dans le cadre de conflits armés ou d'atteintes aux droits de l'homme et que, si le déplacement n'avait pas eu lieu, nombre d'entre elles en

30. Voir par exemple Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, «Guidelines on Social Housing: Principles and Examples», New York, Genève, 2006, p. 6-8.

31. Voir par exemple affaire *Kevesevic c. Fédération de Bosnie-Herzégovine*, décision du 10 septembre 1998, Chambre des droits de l'homme pour la Bosnie-Herzégovine (affaire no CH/97/46).

32. Toute référence faite dans ce texte au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

33. Affaires *Veselski c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, arrêt du 24 février 2005, Cour européenne (Requête no 45658/99); *Djdrovski c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, arrêt du 24 février 2005, Cour européenne (Requête no 46447/99); *Teteriny c. Fédération de Russie*, arrêt du 30 juin 2005, Cour européenne (Requête no 11931/03).

34. Le déplacement de longue durée en Europe fait l'objet d'une longue analyse dans un rapport distinct intitulé «Les peuples oubliés de l'Europe: protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date» (rapporteur: M. Greenway, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen).

35. Kälin, Walter, «Protracted Displacement in Europe» (intervention devant la commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 24 juin 2009).

auraient depuis longtemps acquis la pleine propriété. L'octroi d'une réparation pour ces pertes devrait être considéré comme une obligation juridique et un critère d'intégration européenne, dans l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme et des critères de Copenhague.

5.6. Des procédures rapides, faciles d'accès et efficaces

57. Les principes de Pinheiro appellent à la mise en place en temps utile de «procédures, institutions et mécanismes équitables, indépendants, transparents et non discriminatoires en vue d'évaluer les demandes de restitution des logements, des terres et des biens et d'y faire droit»³⁶. Le principe 12.3 demande aux Etats de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour appuyer le processus de restitution des logements, notamment en prévoyant les ressources voulues, humaines et autres. Le principe 12.4 souligne la nécessité de procédures flexibles. Enfin, le principe 12.5 affirme qu'en cas de circonstances exceptionnelles, «les Etats devraient demander l'assistance technique et la coopération des organismes internationaux compétents afin d'instituer des régimes transitoires qui permettraient aux réfugiés et aux personnes déplacées de disposer de recours utiles en vue de la restitution», moyennant la mise en place des procédures, institutions et mécanismes nécessaires.

58. Afin d'aider les pouvoirs publics à appliquer à l'échelon national les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, M. Walter Kälin, représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, a entrepris la rédaction d'un manuel destiné aux responsables de l'élaboration des lois et des politiques³⁷. Le chapitre 12 de ce manuel traite de la protection des biens des personnes déplacées et formule des recommandations détaillées concernant l'élaboration de procédures de restitution facilitées après une dépossession de biens à grande échelle³⁸.

5.7. Autres mesures visant à assurer réparation

59. Des formes complémentaires d'indemnisation pour préjudice moral, ainsi que pour la perte de l'accès aux biens ou les dommages subis, peuvent constituer un volet fondamental de la réparation. Les principes de Pinheiro soulignent (principe 21.2) que, «dans certains cas, le moyen de recours et la forme de justice réparatrice les plus appropriés consistent à associer indemnisation et restitution». La jurisprudence de la Cour appuie également l'octroi de formes d'indemnisation complémentaires, ainsi que des mesures visant à mettre fin au déplacement et à établir les responsabilités en cas d'atteintes aux biens dans des situations de déplacement³⁹.

60. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays stipulent que c'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de «fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction» (principe 3.1) et de «créer des conditions propices» qui permettront aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de parvenir à des solutions durables librement consenties, «ainsi que de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet» (principe 28.1).

61. En conséquence, le rapporteur présente ci-après des exemples de cas illustrant les problèmes de propriété auxquels sont confrontés les réfugiés et les personnes déplacées en Europe. Une analyse plus approfondie de ces problèmes dans les pays considérés et dans d'autres Etats membres concernés pourrait être menée à bien par le secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe.

36. Principes de Pinheiro, principe 12.1.

37. «Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy Makers», Institut Brookings, projet de l'université de Berne sur les déplacements internes de population, octobre 2008.

38. *Ibid.*, p. 176-181.

39. Voir par exemple les affaires *Dogan et autres c. Turquie*, dans laquelle la Cour a conclu à une violation en partie parce que le Gouvernement turc n'avait pas pris de mesures pour pallier les conséquences économiques et sociales du déplacement, et *Xenides-Arestis c. Turquie* (recevabilité), dans laquelle la Cour suggère que des mesures telles qu'une indemnisation au titre de la perte des biens meubles et du préjudice moral peuvent s'avérer nécessaires afin de garantir l'efficacité des recours pour la perte de l'accès aux biens et des droits de propriété.

6. Etudes de cas

6.1. Introduction

62. En 2009, plus de deux millions et demi d'Européens dans 11 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe sont toujours privés de leur domicile et de leurs biens par suite de plusieurs décennies de conflits, ou pour d'autres raisons, sans qu'une solution ait été trouvée, ou par d'autres facteurs qui ont contraint les personnes à fuir de chez elles. Le rapporteur a choisi de se concentrer sur un nombre limité de cas sans tenter de couvrir tous les pays ou toutes les régions en Europe où les problèmes de propriété ne sont toujours pas réglés. Cela aurait considérablement élargi le rapport et changé son orientation, or le rapport cherche à traiter des problèmes de propriété auxquels sont confrontés les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays plutôt que de situations de pays particuliers⁴⁰. Les études de cas choisies par le rapporteur portent sur la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Géorgie, le Kosovo et la Turquie.

6.2. Bosnie-Herzégovine

63. En Bosnie-Herzégovine («Bosnie»), l'annexe 7 de l'Accord de paix de Dayton⁴¹ demandait aux autorités de l'ensemble du pays de prendre des mesures spécifiques pour faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Elles devaient notamment veiller à ce qu'ils puissent obtenir la restitution de leurs biens ou être indemnisés si la restitution n'est pas possible, et coopérer avec une commission quasi internationale (CRPC) sur les réclamations portant sur des biens fonciers présentées par des réfugiés et personnes déplacées. L'annexe 10 prévoyait la création du bureau du haut représentant en Bosnie-Herzégovine (OHR), chargé de superviser l'application du volet civil de l'accord de paix.

64. Après des pressions internationales, les autorités des deux «entités» qui composent la Bosnie – à savoir la Fédération musulmane-croate et la Republika Srpska – ont adopté, en 1998, des lois abrogeant les dispositions du temps de guerre qui autorisaient la réattribution des logements abandonnés et portant création de procédures de restitution de ces logements à leurs occupants d'avant-guerre. Ces lois ont été largement modifiées en 1999 et 2001, sur décision de l'OHR, et leur application a été suivie de près dans le cadre d'une initiative internationale conjointe plus communément appelée plan PLIP (*Property Law Implementation Plan*)⁴².

65. Le processus de restitution qui s'est ensuivi était largement décentralisé et de nature administrative plutôt que judiciaire. Les réclamations étaient reçues et traitées par des bureaux municipaux ou régionaux (cantonaux) dans la fédération et par les bureaux municipaux d'un ministère central dans la Republika Srpska. Les décisions de la CRPC pouvaient alimenter ce processus (apport de preuves contraignantes à l'appui des revendications).

66. Après avoir reçu une réclamation, les autorités bosniaques devaient rendre leur décision et l'appliquer dans les délais prévus par la loi. Ces décisions affirmaient les droits des auteurs des réclamations à recouvrer leurs biens et déterminaient si les occupants secondaires avaient droit à un autre logement. Légalement, priorité était donnée aux requérants, qui avaient droit à la restitution de leur bien dans les délais légaux, qu'un autre logement ait ou non été attribué aux occupants secondaires. Ces derniers pouvaient faire appel des décisions leur enjoignant de quitter les lieux, mais cela ne suspendait pas automatiquement l'exécution.

67. Comme dans la plus grande partie du reste de l'ex-Yougoslavie, la plupart des logements ruraux ou périurbains en Bosnie étaient des logements en propriété privée, alors qu'en ville la propriété collective était la règle. Les occupants de logements sociaux étaient titulaires de droits permanents de location ou d'occupation subordonnés à un usage résidentiel continu. En 1998, la Chambre des droits de l'homme mise en place en vertu de l'annexe 6 de l'accord de paix a considéré que les droits d'occupation étaient des biens protégés au titre de la Convention européenne des droits de l'homme⁴³.

40. Le rapporteur a pris note du fait que d'autres rapporteurs de l'Assemblée ont accompli un très grand travail sur les questions des personnes déplacées et des réfugiés. Par exemple, en 2006, M. Cilevičs (Lettonie, SOC) a préparé un rapport sur les réfugiés et personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie (voir [Doc. 10835](#)), et en juin 2009, M. Greenway (Royaume-Uni, GDE) a préparé un rapport sur les peuples oubliés de l'Europe: protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date (voir [Doc. 11942](#)), à la suite d'une visite en Azerbaïdjan et en Arménie. Pour plus d'informations sur la situation dans ces pays, le lecteur peut se reporter à ces rapports.

41. Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, 14 décembre 1995, document ONU S/1995/999.

42. Voir les documents intitulés «PLIP Inter-Agency Framework Document» (2000) et «New Strategic Direction» (2002).

43. Chambre des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, affaire *Kevesevic c. Fédération de Bosnie-Herzégovine*, décision du 10 septembre 1998 (affaire no CH/97/46).

68. Plusieurs obstacles entravaient la mise en œuvre du processus de restitution, notamment des clauses particulières imposées exclusivement aux titulaires de droits d'occupation antérieurs au déplacement et ayant trait à la restitution et à la privatisation de leurs logements. Ces clauses ont été en grande partie supprimées en 2001 par des modifications législatives qui ont dans les faits assimilé ces logements à des biens privés aux fins de la restitution. D'autres difficultés découlaient de l'absence de mesures prises pour fournir un logement de remplacement aux occupants des logements réclamés ou pour en expulser ceux ayant une influence politique.

69. Une importante composante du processus de restitution en Bosnie a été le recours à l'information publique. Les agences du PLIP ont contribué à plusieurs campagnes d'information lancées pour garantir que tant les demandeurs que les occupants secondaires connaissent leurs droits et obligations en vertu des lois relatives à la restitution de biens. La publication de statistiques mises à jour chaque mois pour rendre compte de la mise en œuvre dans toutes les communes a également favorisé l'ouverture et la transparence du processus.

70. En 2003, le processus de restitution était en grande partie achevé en Bosnie: près de 200 000 logements (répartis à peu près à part égale entre logements sociaux et privés) ont été rendus à leurs occupants d'avant-guerre. Cela a facilité le retour dans leur foyer d'origine d'environ un million de personnes, soit près de la moitié de la population déplacée par le conflit. Fin 2003, les institutions nationales ont officiellement assumé l'entière responsabilité du processus de retour en Bosnie.

71. Pas moins de 22 000 Serbo-Croates et un nombre significatif de Roms du Kosovo étaient toujours déplacés en Bosnie. Reconnaisant la dimension régionale du problème, la Bosnie s'est jointe à la Croatie et à l'ex-Serbie-et-Monténégro pour signer en janvier 2005 la «Déclaration de Sarajevo» par laquelle elle s'engageait à résoudre, avant la fin 2006, les problèmes des déplacements de population qui subsistaient dans la région⁴⁴.

72. Plusieurs catégories de personnes étaient partiellement ou totalement exclues du processus de restitution de biens pour des motifs contestables, notamment les personnes ayant engagé le processus de privatisation des logements militaires au début des années 1990, ou encore celles ayant manqué les délais fixés au tout premier stade du processus pour le dépôt des demandes portant sur des biens sociaux. En outre, les membres de la minorité rom qui avaient été déplacés étaient logés de façon disproportionnée dans des logements sociaux ou dans des zones d'habitat informel, c'est-à-dire des types de propriété largement exclus du processus de restitution.

73. L'insuffisante reconstruction des maisons détruites reste l'un des principaux obstacles qui empêchent de trouver des solutions durables pour la plupart des personnes encore déplacées à ce jour⁴⁵. La stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe 7 de l'Accord de paix de Dayton, actuellement en cours de discussion, vise à aborder ce problème.

6.3. Croatie

74. Bien que tenue d'appliquer entièrement les dispositions de l'Accord de paix de Dayton relatives au retour, la Croatie n'est pas un signataire direct de son annexe 7⁴⁶. Des mesures prévoyant la restitution de logements soumis au régime de la propriété privée ont été adoptées moyennant l'abrogation des dispositions du temps de guerre, qui autorisaient la réattribution des biens abandonnés, et l'adoption d'un programme de retour en 1998. De nouveaux amendements législatifs ont été adoptés en 2000 et en 2002.

75. La restitution des logements soumis au régime de la propriété privée a été conçue comme un processus décentralisé conduit par des commissions municipales. Avec le temps, une participation croissante du ministère compétent à l'échelon central et du ministère public s'est toutefois avérée nécessaire afin de garantir la cohérence des décisions et leur application⁴⁷.

44. Déclaration adoptée par la Conférence ministérielle sur le retour des réfugiés (Sarajevo, janvier 2005).

45. Voir par exemple le communiqué de presse des Nations Unies intitulé «Representative of UN Secretary-General Concerned about Problems of Displaced Persons and Returnees in Bosnia and Herzegovina», 20 juin 2008.

46. Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (14 décembre 1995), article VII: «Considérant que le respect des droits de l'homme et la protection des réfugiés et des personnes déplacées revêtent une importance cruciale pour l'instauration d'une paix durable, les Parties approuvent et appliqueront entièrement (...) les dispositions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées énoncées au titre premier de l'annexe 7»).

47. Voir par exemple International Crisis Group, «A Half-Hearted Welcome: Refugee Return to Croatia», 13 décembre 2002, p. 13-15.

76. La restitution administrative de quelque 20 000 logements privés revendiqués par des propriétaires d'origine serbe est aujourd'hui en grande partie achevée. Les principaux retards enregistrés dans ce processus tiennent à la priorité donnée aux occupants secondaires par rapport aux demandeurs. Ils étaient en effet protégés de l'expulsion pendant une période non limitée, jusqu'à ce qu'un logement de remplacement leur ait été fourni. Dans plusieurs affaires, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme du fait des délais induits par cette pratique⁴⁸.

77. Les Serbes de Croatie se heurtent toujours à des obstacles qui les empêchent de profiter des logements privés leur ayant été restitués. On peut citer, à titre d'exemple, les retards dans le traitement des dossiers soumis par 7 500 familles pour demander une aide à la reconstruction, la non-prise en compte de revendications de terres agricoles dans certaines zones et, dans un petit nombre de cas, les procès intentés par les occupants antérieurs de leurs biens pour des améliorations qui ont été effectuées sans leur autorisation⁴⁹.

78. En outre, les longs délais qui s'écoulent dans la plupart des cas avant que les demandeurs ne puissent reprendre possession de leurs biens en ont conduit certains à réclamer une compensation pour les pertes induites pendant la période où ils étaient arbitrairement privés de l'accès à ces biens. De tels cas ont été réglés à l'amiable jusqu'à présent, mais une approche plus systématique pourrait utilement contribuer à fonder une certitude juridique⁵⁰.

79. Contrairement à ce qui a été fait dans le reste de la région, aucune voie de recours juridique n'a été offerte aux ménages serbes qui, après avoir fui pendant le conflit, ont été privés de leurs droits de location ou d'occupation sur des logements en régime de propriété sociale. D'après les estimations, quelque 30 000 ménages seraient concernés. Ceux qui souhaitent rentrer et n'ont accès à aucun autre bien ailleurs se voient offrir une aide au logement⁵¹.

80. Du fait de la lenteur du processus d'attribution d'aide au logement aux rapatriés serbes dont les logements sociaux ont été confisqués pendant le conflit, quelque 6 400 familles attendent encore une décision sur leur demande. De nombreux ayants droit potentiels à l'aide au logement en zone urbaine pourraient ne pas pouvoir en bénéficier faute d'avoir déposé leur dossier avant la date limite en 2005. La Croatie doit en outre encore s'acquitter de son engagement au titre de la Déclaration de Sarajevo de 2005 de fournir une solution juste et équitable aux titulaires d'anciens droits d'occupation qui ne souhaitent pas retourner en Croatie ou ne peuvent pas bénéficier des dispositifs d'aide au logement⁵².

81. Dans un arrêt rendu en 2006, la Cour a estimé que les requêtes ayant trait à des confiscations de droits d'occupation en Croatie pourraient difficilement relever de la compétence temporelle de la Cour⁵³. Cependant, le Comité européen des Droits sociaux a récemment jugé une réclamation collective contre la Croatie recevable au regard de la Charte sociale européenne⁵⁴. Cette réclamation fait valoir une violation du droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique, ainsi qu'une discrimination liée au fait que la Croatie n'a pas offert de voie de recours pour le déni des droits d'occupation à la minorité serbe.

82. Le 30 mars 2009, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que la résiliation, pendant le conflit, du droit d'occupation d'une famille serbo-croate qui avait fui son appartement après avoir reçu des menaces de mort emporte violation des droits à un procès équitable, à la protection contre toute ingérence arbitraire dans le domicile et à la non-discrimination au sens du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵⁵. Le comité a conclu que la Croatie était tenue de fournir à la famille concernée un recours effectif, y compris une indemnisation adéquate.

48. Affaires *Kunic c. Croatie*, arrêt du 11 janvier 2007, Cour européenne (Requête no 22344/02), et *Radanovic c. Croatie*, arrêt du 21 décembre 2006, Cour européenne (Requête no 9056/02).

49. Représentation du HCR en Croatie, «Non-Paper on Remaining Obstacles to Return and Reintegration in Croatia», novembre 2008.

50. Affaires *Urukalo c. Croatie*, décision du 9 octobre 2008, Cour européenne (Requête no 6938/07), et *Milak c. Croatie*, décision du 27 septembre 2007, Cour européenne (Requête no 33784/05).

51. Centre de surveillance des déplacements internes, «Reforms come too late for most remaining ethnic Serb IDPs», 18 avril 2006.

52. Représentation du HCR en Croatie, «UNHCR Croatia Briefing Paper», septembre 2008.

53. Affaire *Blečić c. Croatie*, arrêt du 1er février 2006, Cour européenne (Requête no 59532/00).

54. Comité européen des Droits sociaux, *Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE) c. Croatie* (recevabilité), décision du 30 mars 2009 (réclamation no 52/2007).

55. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Vojnović c. Croatie* (avis), 30 mars 2009 (communication no 1510/2006).

83. Des préoccupations demeurent concernant le retour durable de la plupart des 300 000 Serbes de souche déplacés pendant le conflit. En revanche, la Croatie a largement réintégré quelque 260 000 Croates de souche qui étaient déplacés à l'intérieur du pays et intégré près de 120 000 réfugiés bosno-croates. Les membres de la communauté croate ont généralement pu retrouver un appartement en propriété collective ou les biens qu'ils possédaient à titre privé dans les régions de Croatie qu'ils avaient fui au cours du conflit⁵⁶. Les Bosno-croates ont de même pu participer sans entrave aux programmes de restitution de logements sociaux et de biens privés mis en place en Bosnie.

6.4. Géorgie

84. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en 1999, la Géorgie s'est engagée à «prendre, dans un délai de deux ans suivant l'adhésion, des mesures législatives et, dans un délai de trois ans, les mesures administratives nécessaires afin de permettre la restitution de la propriété et des droits de bail ou une compensation pour la propriété perdue des personnes forcées d'abandonner leur foyer durant les conflits en 1990-1994»⁵⁷ dans les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud⁵⁸.

85. Au cours des négociations engagées grâce à la médiation internationale pour mettre fin aux conflits gelés en Géorgie, des engagements formels d'autoriser le retour des personnes déplacées dans leurs foyers d'origine et la restitution de leurs biens ont été pris entre la Géorgie et chacune des régions séparatistes susmentionnées⁵⁹.

86. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a réaffirmé dans de nombreuses résolutions⁶⁰ le droit des personnes déplacées par le conflit en Abkhazie de retourner dans leurs foyers. En octobre 2007 et en avril 2008, le Conseil de sécurité a réaffirmé «combien il importe que [les personnes déplacées] retournent chez elles et rentrent en possession de leurs biens, que les droits de propriété de ces personnes n'aient en rien été affectés par le fait que les propriétaires ont dû fuir pendant le conflit et que le droit de résidence et l'identité desdits propriétaires doivent être respectés (...)»⁶¹. En mai 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a souligné «qu'il importe de préserver les droits patrimoniaux des réfugiés et des personnes déplacées d'Abkhazie (Géorgie)» et a appelé tous les Etats membres «à dissuader toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction d'acquiescer des biens sur le territoire de l'Abkhazie (Géorgie) au mépris des droits des rapatriés»⁶². L'Assemblée a également examiné cette question dans deux rapports sur les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie. Elle a demandé à la Géorgie, à la Russie et les autorités de fait d'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie de «(...) prendre des mesures de protection efficaces de propriété des personnes déplacées par le conflit actuel ou les conflits antérieurs afin qu'elles puissent leur être restituées à l'avenir»⁶³.

87. La Géorgie a toujours affirmé le droit des personnes déplacées par le conflit au retour et à la restitution de leur domicile, dans toutes ses lois et politiques relatives aux déplacements internes.

88. Depuis 2006, le ministère géorgien des Réfugiés et du Logement gère le programme «My House» dont l'objectif est d'enregistrer les droits fonciers des personnes originaires d'Abkhazie sur les biens qu'elles ont laissés à la suite de leur déplacement. La mise en œuvre de ce programme reste cependant partielle en raison du manque de documents et de l'absence de coopération des autorités de fait d'Abkhazie⁶⁴.

89. En décembre 2006, la Géorgie a adopté une loi sur les modalités de compensation et de restitution de la propriété en faveur des personnes déplacées par le conflit lié à l'Ossétie du Sud⁶⁵. Cette loi prévoit la création d'une commission comportant des membres internationaux, qui prendra des décisions contraignantes ordonnant la restitution des biens ou une compensation pour les biens immobiliers perdus

56. Human Rights Watch, «Broken Promises: Impediments to Refugee Return to Croatia», septembre 2003, p. 32-34.

57. Demande d'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe, [Avis 209](#) de l'Assemblée, 27 janvier 1999.

58. Dans le présent document, les expressions «Abkhazie» et «Ossétie du Sud» sont employées pour la commodité du lecteur, sans préjuger de la position de l'Assemblée sur l'intégrité territoriale de la Géorgie.

59. International Crisis Group, «Abkhazia: Ways Forward», 18 janvier 2007, p. 18-19; «Georgia-South Ossetia: Refugee Return the Path to Peace», 19 avril 2005, p. 5-6.

60. Voir notamment les Résolutions 876 (1993); 971 (1995); 1036 (1996); 1287 (2000); 1364 (2001); 1393 (2002); 1427 (2002); 1462 (2003); 1494 (2003); 1524 (2004); 1582 (2005) et 1615 (2005).

61. Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/1781 (2007), paragraphe 15, et S/RES/1808 (2008), paragraphe 9.

62. Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/249 (2008), paragraphe 2.

63. [Résolution 1648 \(2009\)](#), paragraphe 24.12. Voir aussi [Résolution 1664 \(2009\)](#).

64. Centre de surveillance des déplacements internes, «IDPs in Georgia Still Need Attention», 9 juillet 2009, p. 8.

65. Loi sur la compensation et la restitution de la propriété sur le territoire de la Géorgie aux victimes du conflit dans l'ancien district autonome d'Ossétie du Sud, entrée en vigueur au 1er janvier 2007.

durant le conflit. En vertu de l'article 4 de la loi, les auteurs de réclamations peuvent solliciter un réexamen des décisions annulant les droits de location et d'occupation ou sanctionnant la perte des droits de propriété privée⁶⁶. Cette loi, qui reste à appliquer, a été rejetée par les autorités de fait d'Ossétie du Sud⁶⁷.

6.5. Kosovo⁶⁸

90. La Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée après le conflit de 1999 au Kosovo, affirme le droit au retour en toute sécurité de tous les réfugiés et personnes déplacées et charge la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) de «veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo»⁶⁹.

91. La restitution au Kosovo est compliquée par de multiples atteintes à la propriété. Du fait des lois discriminatoires antérieures au conflit de 1999, qui visaient les Albanais du Kosovo, ces derniers ont perdu leurs droits d'occupation ou se sont vu contraints de réaliser des transactions non déclarées. Le déplacement des Serbes du Kosovo après le conflit a donné lieu à une occupation généralisée de leurs domiciles et de leurs terres par des Albanais du Kosovo. Depuis la fin du conflit, de nouveaux déplacements sont intervenus et les biens abandonnés ont fait l'objet de pillages, d'expropriations illégales et de revendications illicites fondées sur de faux documents. L'absence de coopération avec les autorités serbes complique encore la restitution et le retour.

92. La Direction du logement et de la propriété (DLP) a été créée en 2001 par la MINUK pour restaurer les droits à la propriété à usage résidentiel (y compris les droits d'occupation) perdus en raison de la discrimination antérieure au conflit de 1999 et pendant les violents déplacements que cela a entraîné. La DLP a été remplacée en 2006 par l'Agence de la propriété du Kosovo (KPA), dotée d'un mandat élargi pour traiter les réclamations en matière de terre agricole et de propriété à usage commercial qui traînaient jusqu'alors en longueur devant les tribunaux surchargés du Kosovo. La DLP et la KPA ont traité 29 000 dossiers et rendu 17 500 décisions confirmant les droits de propriété; 2 500 revendications ont été rejetées. Près de 90 % des requérants étaient des Serbes dont les biens avaient été occupés illégalement par des personnes d'origine albanaise. La KPA devrait se prononcer sur quelque 40 000 autres affaires d'ici à 2010.

93. La DLP et la KPA appliquent des procédures administratives exceptionnelles pour procéder aux restitutions de biens. Toute revendication donne lieu à l'ouverture d'une enquête (conduite d'entretiens, recherches dans les registres fonciers locaux, vérification des contrats). En cas de décision faisant droit aux revendications des plaignants, les occupants secondaires disposent d'un délai de trente jours pour quitter les lieux. Le requérant peut aussi demander à la KPA d'assurer la gestion du bien et de percevoir les loyers en son nom. Cette modalité de location permet aux personnes déplacées détentrices des droits d'obtenir un revenu de leurs biens en se réservant la possibilité de rentrer par la suite. En pratique, l'efficacité de la formule a été limitée par le refus des occupants secondaires de quitter les lieux.

94. La réalisation du mandat de la KPA et la protection élargie des droits de propriété se heurtent toujours à d'importants obstacles. Les expulsions ont cessé dans les zones dominées par les Serbes, dans le nord, et le pillage et la destruction des biens réclamés se poursuivent dans une impunité quasi totale. Par ailleurs, étant donné le peu de publicité faite et les courts délais impartis pour la présentation des dossiers à la KPA, beaucoup de personnes déplacées n'ont eu pour seul recours possible que la voie judiciaire, plus lente⁷⁰. Des préoccupations subsistent également concernant les expropriations de biens appartenant à des personnes déplacées au vu de l'insuffisance des mesures d'information et de compensation⁷¹. Les récentes dispositions législatives en matière d'expropriation ne prévoient semble-t-il pas toutes les garanties que les intéressés soient dûment informés de ces procédures dans une langue qu'ils comprennent.

66. En vertu du Code du logement de 1983 de la République soviétique socialiste de Géorgie, le droit de bail, octroyé à vie et susceptible de transmission aux héritiers, pouvait être résilié sur décision de justice fondée sur une non-utilisation de l'appartement pendant plus de six mois. Voir International Crisis Group, «Georgia-South Ossetia: Refugee Return the Path to Peace», 19 avril 2005, p. 5-6.

67. Centre de surveillance des déplacements internes, «IDPs in Georgia Still Need Attention», 9 juillet 2009, p. 8.

68. Toute référence faite dans ce texte au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

69. Conseil de sécurité, Résolution 1244 (1999), préambule et paragraphe 11.k.

70. Praxis, «Protection of Rights of Internally Displaced Persons: In Anticipation of a Durable Solution», mars 2009.

71. Mission de l'OSCE au Kosovo, «Expropriations in Kosovo», décembre 2006.

95. L'absence de coopération entre les autorités en Serbie et au Kosovo compromet les procédures de restitution de biens. Les autorités serbes étant en possession de la plupart des cadastres du Kosovo, la KPA et les tribunaux locaux ne peuvent plus y accéder en toute indépendance. A la suite de la déclaration d'indépendance du Kosovo, la Serbie a interrompu sa coopération avec les bureaux de la KPA en Serbie en juin 2008. Du fait de l'impossibilité de procéder aux vérifications opportunes, de nombreux dossiers sont en suspens⁷². Le défaut d'accès aux informations du cadastre a aussi exacerbé le problème des revendications frauduleuses de terres et de biens formulées devant les tribunaux nationaux, dans le cadre de procédures dont les parties intéressées sont souvent absentes⁷³.

96. De nombreuses affaires soumises aux composantes des présences civiles et militaires au Kosovo sont toujours en instance, dont au moins 18 000 revendications civiles liées aux destructions des propriétés privées des Serbes du Kosovo en 2004. Des mesures ont été prises pour fournir un mécanisme chargé d'examiner les atteintes présumées aux droits de l'homme commises par les acteurs internationaux au Kosovo. Il semble cependant peu probable qu'il puisse fournir une voie de recours utile dans toutes les affaires liées à des problèmes de propriété⁷⁴.

97. Le projet de reconstruction du quartier de Roma Mahalla à Mitrovica est un exemple de partenariat entre acteurs locaux et internationaux qui vise à résoudre la perte des biens des membres déplacés de la minorité rom, même en l'absence de titre de propriété sur les logements qu'ils occupaient avant la guerre. Dans ce cas précis, la municipalité a fourni le terrain et autorisé la construction de logements, livrés avec un bail de quatre-vingt-dix-neuf ans, sur le site où s'élevaient avant-guerre les maisons détruites des bénéficiaires⁷⁵. Cependant, de nombreux autres Roms n'ont toujours pas pu quitter les camps contaminés où ils vivent, et les inquiétudes demeurent face à cette situation qui s'éternise⁷⁶.

98. La restitution des droits de propriété ne débouche pas nécessairement sur des solutions durables, et ne constitue pas même une garantie de retour. Essentiellement du fait des problèmes de sécurité existant dans les régions de retour des minorités, 18 000 seulement des 250 000 personnes déplacées du Kosovo depuis 1999 ont été rapatriées, et le nombre des retours permanents serait beaucoup moins important. Bon nombre des personnes déplacées souhaitent semble-t-il établir la propriété de leurs anciens domiciles afin de pouvoir les louer ou les vendre.

99. Le HCR a été chargé de superviser le retour dans la sécurité et la dignité des réfugiés et des personnes déplacées au Kosovo⁷⁷. Ayant observé d'importants problèmes dans l'exercice de son mandat, il a recommandé l'adoption d'une approche cohérente et systématique englobant toutes les questions liées au logement, aux biens et aux terres, notamment l'accès à un logement adéquat, l'efficacité des mesures prises pour faire face aux incidents de sécurité postexpulsion et les politiques de reconstruction.

100. Actuellement, un large éventail d'acteurs internationaux et locaux s'occupe des diverses questions de propriété au Kosovo en se fondant sur les instruments internationaux en matière de droits de l'homme, les règlements de la MINUK, l'ancien plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo et l'actuel Plan d'action pour un partenariat européen. Avec la poursuite du transfert de compétences de la communauté internationale aux autorités locales, la nécessité d'un organe central de coordination et d'élaboration des politiques se fait encore plus sentir face aux incohérences.

6.6. Turquie

101. En juillet 2004, le Parlement turc a adopté la loi no 5233 sur l'indemnisation des dommages résultant «d'actes de terrorisme et de mesures de lutte contre le terrorisme»⁷⁸. Cette loi est la conséquence de plus de 1 500 affaires contre la Turquie portées devant la Cour européenne des droits de l'homme par des Kurdes déplacés à l'intérieur de leur propre pays qui ont dénoncé des violations de leurs droits de propriété, étant

72. Praxis, «Protection of Rights of Internally Displaced Persons: In Anticipation of a Durable Solution», mars 2009.

73. Mission de l'OSCE au Kosovo, «Litigating Ownership of Immovable Property in Kosovo», mars 2009.

74. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa mission spéciale au Kosovo, 2 juillet 2009, paragraphes 66 à 80.

75. Centre de surveillance des déplacements internes, «Final Status for Kosovo – Towards Durable Solutions for IDPs or New Displacement Risk?», 10 décembre 2007, p. 9-10.

76. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa mission spéciale au Kosovo, 2 juillet 2009, paragraphes 135 à 150.

77. Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies (1999), annexe 2.

78. Loi no 5233, publiée au Journal officiel turc le 27 juillet 2004.

donné leur incapacité de regagner leurs villages d'origine dans le sud-est de la Turquie et de jouir de leurs domiciles et de leurs terres. La Cour a conclu qu'il avait été porté atteinte à leurs droits dans un arrêt rendu en juin 2004⁷⁹.

102. La loi no 5233 prévoit une indemnisation pour des préjudices bien définis, notamment la perte de biens meubles et immeubles, les dommages corporels (blessures, handicap physique ou décès), et enfin les préjudices découlant d'un défaut d'accès aux biens (par exemple, perte de revenus agricoles durant le déplacement). L'indemnisation est due, que le préjudice ait été causé par un acteur étatique ou non. Elle peut être attribuée en numéraire ou en nature.

103. La loi no 5233 met en place un système décentralisé de traitement des demandes d'indemnisation, par le biais des Commissions provinciales d'évaluation des dommages. Présidées par un gouverneur adjoint, ces commissions sont composées de cinq fonctionnaires et d'un avocat désigné par le barreau local.

104. La loi autorise une grande souplesse dans les pièces à produire à l'appui des demandes d'indemnisation et n'impose pas non plus de critères de forme stricts pour leur dépôt. Les commissions d'évaluation des dommages sont habilitées à nommer des experts qui peuvent les aider pour l'évaluation des dommages et les visites sur le terrain, et à demander à d'autres organismes publics, notamment la police et les forces de sécurité, des informations relatives aux plaintes dont elles sont saisies. Une grille d'évaluation a été élaborée pour aider les commissions à uniformiser le montant des indemnisations en fonction des préjudices subis⁸⁰.

105. Lorsqu'une commission d'évaluation des dommages a pris une décision, une proposition de règlement est envoyée au requérant. Ce dernier dispose d'un délai de trente jours pour accepter et signer le règlement. Une fois approuvée par le gouverneur de la province, l'indemnisation doit être versée dans un délai de trois mois. Si le requérant rejette le règlement, il peut saisir la justice pour chercher à obtenir réparation.

106. En 2006, la Cour, estimant que la loi no 5233 offrait une voie de recours effective devant les juridictions nationales, a statué que les requérants devaient d'abord avoir soumis leurs griefs aux commissions d'évaluation des dommages pour que leur requête puisse être jugée recevable par la Cour. En septembre 2008, le Comité des Ministres a décidé de clore l'examen de la question du déni d'accès aux biens en Turquie au vu de la décision de recevabilité mentionnée ci-dessus rendue en 2006 par la Cour et des assurances données par les autorités turques quant au large éventail de recours disponibles pour des situations non couvertes par la loi no 5233⁸¹.

107. Les autorités turques ont tenu la Cour activement informée de l'application de la loi no 5233. Elles ont également invité M. Walter Kälin, représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, à formuler ses observations sur les politiques du gouvernement relatives aux personnes déplacées, et des modifications de la loi ont été adoptées en conséquence. En particulier, la date limite pour présenter une demande a été repoussée⁸².

108. En août 2009, les commissions d'évaluation des dommages, dont le nombre est passé de 76 à 105, étaient saisies de 361 238 demandes. Plus de la moitié d'entre elles ont fait l'objet d'une décision, dont 120 557 indemnisations et 69 750 décisions négatives. Au total, 1 717 659 323 liras turques ont été allouées à ce jour dont 1 068 137 805 ont été versées.

109. Des préoccupations demeurent toutefois concernant la loi no 5233. Des observateurs ont allégué que le montant des indemnisations était faible et noté que d'autres affaires importantes relatives à des préjudices moraux et au déplacement, qui sont antérieures à 1987, n'ont pas été examinées⁸³. De fait, la décision de la Cour a elle-même été critiquée. Jugée prématurée, elle pourrait avoir porté atteinte à la confiance des Kurdes de Turquie dans l'efficacité de la Cour⁸⁴.

79. Affaire *Dogan et autres c. Turquie*, arrêt du 29 juin 2004 (Requête no 8803/02).

80. Grille de compensation et méthodologie des grilles de compensation, mars 2007.

81. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Résolution intérimaire CM/ResDH(2008)69, 22 septembre 2008. La décision de clore l'examen de la question en Turquie sur la base d'une décision sur la recevabilité dans *Icyer c. Turquie* semble s'inscrire dans un effort général plus vaste de la Cour visant à encourager le règlement systématique au niveau interne de situations imposant d'importantes surcharges de travail. Dans une décision similaire concernant le nord de Chypre en 2005, la Cour a ordonné à l'Etat défendeur de prendre les mesures nécessaires pour rendre une décision immédiate non seulement sur cette affaire mais aussi sur toutes les requêtes pendantes, en ajournant l'examen de cette dernière entre-temps. *Xenides-Arestis c. Turquie*, 22 décembre 2005 (Requête no 46347/99, paragraphes 40 et 50).

82. Kälin, W., rapport annuel au Conseil des droits de l'homme, document ONU A/HRC/4/38, 3 janvier 2007, paragraphe 20.

110. La loi no 5233 prévoit une indemnisation pour défaut d'accès aux biens plutôt qu'une restitution proprement dite. Cependant, une telle approche semble conforme à la nature du déplacement en Turquie, où les biens ont souvent été détruits mais rarement occupés par d'autres. Selon toute apparence, le petit nombre de cas où la présence d'occupants secondaires fait obstacle à l'exercice des droits des personnes déplacées peut être traité par les voies de recours ordinaires au niveau national. Le projet de la Turquie «retour au village et réhabilitation» a facilité le retour de 25 000 familles dans les villages dans 14 provinces depuis sa création en 1994. Cependant, la Turquie doit encore procéder au démantèlement total des «milices de village» paramilitaires, ce qui faciliterait le retour volontaire dans la sécurité et la dignité⁸⁵.

7. Conclusions et recommandations

111. Dans son projet de résolution, l'Assemblée parlementaire invite les Etats membres concernés à mettre en œuvre les principes de Pinheiro concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées compte tenu des instruments applicables du Conseil de l'Europe et de la Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Elle appelle les Etats membres à rétablir dans leurs droits les personnes ayant perdu l'accès à leurs biens (y compris les droits de location et d'occupation), à les dédommager de la perte de ces biens par une indemnisation adéquate lorsque la restitution est impossible, ainsi que pour d'autres dommages subis, et à mettre en place des procédures rapides, faciles d'accès et efficaces pour parvenir à ces fins.

112. Dans son projet de recommandation, l'Assemblée parlementaire invite en outre le Comité des Ministres à charger l'organe compétent du Conseil de l'Europe d'entreprendre une étude examinant la pratique et les normes européennes relatives à la restitution des biens des personnes déplacées dans les situations d'après-conflit en Europe. Cette étude, axée sur des questions juridiques et opérationnelles fondamentales qui revêtent une importance particulière dans le contexte européen, servira de base à l'élaboration de lignes directrices détaillées sur la manière d'offrir des voies de recours juridiques pour la perte, liée aux conflits, de l'accès aux logements, aux terres et aux biens, et des droits y afférents en Europe, compte tenu des principes de Pinheiro, des instruments en vigueur du Conseil de l'Europe et du droit international.

83. Voir Internal Displacement Monitoring Centre, Turkey: «Need for continued improvement in response to protracted displacement (26 October 2009).

84. Kurban, D., Erözden, O. et Güllalp, H., «Supranational Rights Litigation, Implementation and the Domestic Impact of Strasbourg Court Jurisprudence: A Case Study of Turkey», rapport du projet JURISTRAS, 2009, p. 44-45.

85. . Voir Kurban, D., Çelik, A.B. et Yüksek, D., «Overcoming a Legacy of Mistrust: Towards Reconciliation between the State and the Displaced», TESEV-IDMC, mai 2006, p. 20-25, et rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Turquie du 28 juin au 3 juillet 2009, paragraphes 5 et 186.

Annexe – Avis divergent de Mme Hajibayli (Azerbaïdjan, PPE/DC)

Article 49.4⁸⁶

Etude de cas: l'Azerbaïdjan

L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont réaffirmé, dans de nombreuses résolutions, le droit inaliénable des populations expulsées du territoire du Haut-Karabakh – occupé par les Arméniens – ainsi que des régions voisines de ce territoire et de l'Azerbaïdjan, à retourner sur les lieux de leurs origines – et ce, dans le respect de leur sécurité et de leur dignité. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également confirmé ce droit dans ses résolutions – notamment la [Résolution 1416 \(2005\)](#).

La question de la restitution des biens et de l'indemnisation des terrains, des logements et des biens des personnes déplacées – en l'occurrence, expulsées des territoires occupés en Azerbaïdjan – reste un élément essentiel des négociations entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie en vue de régler le conflit qui a affecté le territoire du Haut-Karabakh et ses environs sous l'égide du Groupe de Minsk de l'OSCE.

Cette question de la restitution des biens est également inscrite dans le «plan de retour» actuellement élaboré par le Gouvernement de l'Azerbaïdjan, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres institutions des Nations Unies présentes en Azerbaïdjan; ce «plan de retour» devrait pouvoir être utilisé dans le cadre du règlement global du conflit du Haut-Karabakh.

D'après diverses sources, la quasi-totalité des infrastructures publiques et des propriétés privées situées dans les territoires occupés a été détruite, si bien qu'il faudra énormément de temps et de moyens pour créer les conditions acceptables d'un retour des populations concernées. L'Azerbaïdjan a posé comme conditions préalables à un règlement définitif de ce conflit qui l'oppose à l'Arménie l'élaboration, l'évaluation et la coordination de programmes de restitution – ce qui englobe la libération de l'ensemble des territoires occupés et le retour des populations déplacées sur leurs lieux d'origine.

Les principes et conditions d'une restitution des biens n'ont pas encore été définis; dès lors, les personnes déplacées ne disposent pas encore, à l'heure actuelle, de voies de recours en ce qui concerne leur logement, leurs terrains ou les biens qui ont été arbitrairement occupés, vendus, endommagés, voire détruits.

* * * * *

1. Le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du territoire du Haut-Karabakh a commencé à la fin de l'année 1987: les populations azéries ont alors été agressées à Khankandi et en Arménie – ce qui a provoqué un flux massif de réfugiés et de personnes déplacées qui sont des ressortissants azerbaïdjanais.

2. En 1988 et 1989, les Azéris ont été contraints de quitter l'Arménie. 216 d'entre eux ont été tués et 1 154 blessés. Ces réfugiés – soit, au final, 243 682 personnes – sont arrivés progressivement en Azerbaïdjan.

3. A la fin de l'année 1991 et au début de l'année 1992, le conflit a pris une tournure militaire. En un laps de temps assez bref, l'ensemble des Azéris qui habitaient la région montagneuse du Karabakh ont été contraints de quitter les lieux.

4. De 1992 à 1994, les forces armées arméniennes ont occupé certains districts administratifs de la République d'Azerbaïdjan, qui n'étaient peuplés que d'Azéris. Cela s'est déroulé comme suit:

- 8 mai 1992 – le district de Choucha, essentiellement peuplé d'Azéris;
- 18 mai 1992 – le district de Lachin, situé entre l'ex-région autonome du Haut-Karabakh et la République d'Arménie;
- 2 avril 1993 – le district de Kelbadjar (situé entre l'ex-région autonome du Haut-Karabakh et l'Arménie, au nord de Lachin);
- 23 juillet 1993 – le district d'Agdam;

86. Article 49.4: En outre, le rapport d'une commission comporte un exposé des motifs établi par le rapporteur. La commission en prend acte. Les avis divergents qui se sont manifestés au sein de la commission y sont inclus à la demande de leurs auteurs, de préférence dans le corps même de l'exposé des motifs, sinon en annexe ou dans une note de bas de page.

- 23 août 1993 – le district de Füzuli;
- 26 août 1993 – le district de Djabrail;
- 31 août 1993 – le district de Gubadly;
- 28 octobre 1993 – la ville d'Horadiz et le district de Zangilan.

5. Le 30 avril 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait la Résolution no 822, exigeant «le retrait immédiat de toutes les forces occupant le district de Kelbadjar et les autres régions de l'Azerbaïdjan récemment occupées».

6. Le 29 juillet 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait la Résolution no 853, exigeant «que les forces d'occupation se retirent immédiatement, complètement et inconditionnellement du district d'Agdam et de toutes les autres zones, récemment occupées, de la République d'Azerbaïdjan».

7. Le 14 octobre 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait la Résolution no 874, demandant «que soient immédiatement appliquées les mesures réciproques et urgentes que prévoit le «calendrier modifié» du Groupe de Minsk de la CSCE, y compris le retrait des forces des territoires récemment occupés».

8. Le 11 novembre 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait la Résolution no 884, qui condamnait l'occupation du district de Zangilan et de la ville d'Horadiz, ainsi que les attaques contre les civils et les bombardements du territoire de la République d'Azerbaïdjan et exigeait le retrait unilatéral des forces d'occupation du district de Zangilan et d'Horadiz, et le retrait des forces d'occupation des autres régions récemment occupées de la République d'Azerbaïdjan.

9. Le 12 mai 1994, l'accord de cessez-le feu entre les parties au conflit entrait en vigueur.

10. Au terme de ce conflit armé sur le territoire azerbaïdjanais du Haut-Karabakh et ses environs, les forces arméniennes occupaient près de 20 % du territoire de l'Azerbaïdjan, et 800 000 personnes (soit environ un habitant sur huit de l'Azerbaïdjan) devenaient soit des réfugiés soit des personnes déplacées; de plus, 20 000 personnes furent tuées, 50 000 autres blessées ou handicapées du fait de ce conflit; et plus de 4 000 ressortissants azerbaïdjanais sont toujours portés disparus.

11. L'agression contre le territoire de la République d'Azerbaïdjan a eu de graves conséquences socio-économiques pour le pays. Dans les territoires occupés, 6 villes, 12 villages ayant pratiquement un caractère urbain, 830 ensembles d'habitation et plusieurs centaines d'hôpitaux et d'équipements médicaux ont été incendiés ou détruits par d'autres moyens. Lors de ces attaques, plusieurs centaines de milliers de maisons et d'appartements, et des milliers de bâtiments publics et médicaux ont été détruits ou pillés. Plusieurs centaines de bibliothèques ont été également pillées, et plusieurs millions de livres et de manuscrits de grande valeur ont été brûlés ou détruits par d'autres moyens. Plusieurs théâtres publics, plusieurs centaines de locaux de clubs et plusieurs dizaines d'écoles de musique ont été également détruits. Plusieurs milliers de fabriques et d'usines, d'exploitations agricoles et autres ont été pillées. Le réseau d'irrigation, long d'une centaine de kilomètres, a été totalement détruit. Des troupeaux de plusieurs centaines de milliers de moutons, et plusieurs dizaines de milliers de têtes de bétail ont été chassés des territoires occupés vers l'Arménie. La zone occupée comprend quelque 70 % des pâturages d'été de l'Azerbaïdjan.

12. Ont été également détruites les infrastructures régionales – dont plusieurs centaines de ponts, plusieurs centaines de kilomètres de routes et plusieurs milliers de kilomètres de canalisations d'eau, plusieurs milliers de kilomètres de gazoducs et plusieurs dizaines de stations de distribution de gaz.

13. La guerre contre l'Azerbaïdjan a également eu des conséquences désastreuses pour le patrimoine culturel, aussi bien dans les territoires occupés qu'en Arménie.

14. D'après les premières données dont on a pu disposer, les pertes économiques globales que l'Azerbaïdjan a subies du fait de l'agression arménienne ont été estimées à plusieurs dizaines de milliards de dollars.

15. Il faut noter que la quasi-totalité des Azerbaïdjanais déplacés depuis les territoires occupés ont dû quitter très rapidement les lieux, laissant derrière eux tous leurs papiers et documents personnels, et, en fait, l'ensemble de leurs biens – en raison de l'intervention de l'armée arménienne. A l'heure actuelle, les Azerbaïdjanais déplacés n'ont aucune possibilité de récupérer leurs titres de propriété abandonnés sur place, du fait que les territoires occupés sont sous le contrôle effectif de la République d'Arménie. En réalité, les Azéris n'ont aucun contact avec les autorités locales des territoires occupés, ou avec les autorités arméniennes en général. Ainsi, le «Groupe international de crise» faisait observer – dans son rapport de 2005

sur le Haut-Karabakh – que l'on n'avait mis en place aucun programme pour permettre aux réfugiés et aux personnes déplacées d'accéder aux documents officiels qu'ils avaient pu laisser à leur ancien domicile⁸⁷. De plus, on peut supposer que les documents en question ont été détruits ou brûlés du fait de l'intervention militaire arménienne et de l'occupation des territoires qui s'en est suivie.

16. La jouissance de ses biens en toute sécurité (garantie à l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme) ne se limite pas aux «biens matériels». Dans le cadre de sa jurisprudence, la Cour a fait observer que, en ce qui concernait cette disposition, certains autres droits et intérêts constituaient également des biens pouvant relever des «droits de propriété». Toute ingérence par rapport à ce type de droits est formellement interdite, excepté dans les cas définis dans la deuxième phrase du premier paragraphe de l'article en question. En d'autres termes, toute limitation illicite des droits de propriété constitue une violation de l'article 1er du Protocole additionnel.

17. Outre le domicile, les terrains et le droit de les utiliser font également partie des «biens». Même si les biens matériels de personnes déplacées (notamment une maison ou un appartement et les meubles qu'ils contiennent, les immeubles, les tapis et les automobiles) ont pu être détruits ou brûlés, ces personnes restent propriétaires du terrain concerné (c'est-à-dire non seulement le terrain en soi, mais aussi le sous-sol et autres locaux – garage ou café, par exemple) et ont droit à être indemnisées pour la perte de jouissance des biens en question.

18. En ce qui concerne la jouissance des terrains que pouvaient posséder les Azerbaïdjanais déplacés, il convient d'apporter quelques explications sur la nature des droits de propriété, en Azerbaïdjan, à la date de l'occupation des territoires en question et de l'expulsion des habitants. Au cours de la période soviétique, il n'était pas rare que l'Etat (c'est-à-dire l'ex-URSS) fût propriétaire d'un certain nombre de domaines – comme le stipulait la Constitution de 1937 de l'Azerbaïdjan, alors République socialiste soviétique, puis la Constitution de 1978. Toute transaction foncière était interdite; mais les citoyens soviétiques se voyaient accorder un terrain pour leur usage personnel, avec les droits y afférents (article 13 de la Constitution de 1978).

19. Cette procédure d'attribution de terrains était régie par le Code foncier (datant de 1970) de la République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan, ainsi que par une réglementation de 1979, concernant le dépôt et l'examen des demandes d'obtention de terrains à usage personnel. Aux termes de ces textes de loi, un citoyen pouvait se voir accorder un terrain aux fins de logement ou d'exploitation agricole. Des terrains à bâtir pouvaient être accordés à titre permanent, pour la construction d'un logement privé. C'est le 9 novembre 1991 – date de l'adoption de la loi sur les propriétés en République d'Azerbaïdjan – que cette loi se réfère pour la première fois au fait qu'un ressortissant national peut être propriétaire d'un terrain.

20. C'est sur cette base juridique que des terrains furent attribués à des Azéris aux fins d'habiter sur les territoires dont les ressortissants azerbaïdjanais en question allaient être expulsés. En conséquence, ces ressortissants azéris ont conservé, à ce jour, le droit d'utiliser leur terrain et d'en jouir en toute sécurité.

21. Le droit des Azerbaïdjanais déplacés à jouir de leurs biens en toute sécurité – ce qui signifie notamment qu'ils puissent exercer le droit d'utiliser leurs biens comme ils l'entendent – est violé en permanence du fait du refus de l'Arménie d'autoriser les Azéris à accéder à leurs biens restés sur les territoires de l'Azerbaïdjan occupés.

22. Les Azéris déplacés à l'intérieur du territoire de l'Azerbaïdjan se voient refuser l'accès à leurs biens et à leurs terrains depuis la période 1992-1994 – date à laquelle ils ont été contraints de fuir les territoires azéris occupés par l'armée arménienne. En raison du refus constant des autorités arméniennes, les Azéris n'ont toujours pas accès à leurs biens, à l'heure actuelle; par conséquent, ils en ont totalement perdu la maîtrise et la jouissance.

23. En fait, ces ressortissants azerbaïdjanais déplacés n'ont plus la possibilité d'entrer dans les territoires occupés. Ils ne sont toujours pas en mesure de se rendre à leur ancien domicile et de jouir de leurs biens – et ce, en raison du déploiement de l'armée arménienne le long de la «Ligne de démarcation», mais aussi en raison des mines terrestres et des tirs occasionnels de l'armée arménienne. Le refus constant des autorités arméniennes d'autoriser le retour des Azerbaïdjanais déplacés à leur domicile et propriétés est donc une évidence.

24. A ce jour, étant donné cette situation, la République d'Arménie continue de violer le droit des Azéris à retrouver leurs biens – notamment leurs parcelles de terrain – et à en jouir en toute sécurité. Les Azerbaïdjanais déplacés n'ont plus aucun contrôle de leurs biens – et ce, depuis qu'ils ont fui leurs domiciles.

87. Voir «Un plan de paix pour le Haut-Karabakh»: rapport européen no 167 du Groupe international de crise, 11 octobre 2005, p. 27.

La République d'Arménie ne leur offre aucune voie de recours, et ces personnes déplacées ne peuvent pas, par conséquent, demander l'autorisation aux autorités arméniennes de pénétrer de nouveau dans les territoires occupés et d'y exercer leurs droits. De plus, les Azerbaïdjanais déplacés n'ont jamais été indemnisés pour la perte de leurs biens et du droit d'en jouir.

* * *

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission: [Doc. 11427](#), Renvoi 3410 du 25 janvier 2008

Projets de résolution et de recommandation adoptés par la commission à l'unanimité le 9 décembre 2009

Membres de la commission: Mme Corien W.A. **Jonker** (Vice-Présidente), M. Hakki Keskin (1er Vice-Président), M. Doug Henderson (2e Vice-Président), M. Pedro **Agramunt** (3e Vice-Président), Mme Tina Acketoft (remplaçant: M. Göran **Lindblad**), M. Francis Agius, M. Alexander van der Bellen, M. Ryszard Bender, M. Márton Braun, M. André Bugnon, M. Sergej Chelemendik, M. Vannino Chiti, M. Christopher **Chope**, M. Desislav **Chukolov**, M. Boriss **Cilevičs**, M. Titus Corlăţean, M. Telmo Correia, Mme Claire Curtis-Thomas, M. David **Darchiashvili**, M. Nikolaos Dendias, M. Arcadio Díaz Tejera (remplaçant: M. Gabino **Puche**), M. Vangjel Dule, M. Tuur Elzinga, M. Valeriy Fedorov, M. Oleksandr Feldman, M. Relu Fenechiu, Mme Doris Fiala, M. Bernard Fournier, M. Aristophanes Georgiou (remplaçant: M. Fidias **Sarikas**), M. Paul Giacobbi, Mme Angelika Graf, M. John Greenway, M. Michael Hagberg, Mme Gultakin Hajibayli, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Jean **Huss**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Zmago Jelinčič Plemeniti, M. Mustafa Jemiliev, M. Tomáš Jirsa, M. Reijo Kallio, M. Ruslan Kondratov, M. Franz Eduard Kühnel, M. Andros Kyprianou, M. Geert Lambert, M. Pavel Lebeda, M. Arminas Lydeka, M. Jean-Pierre Masseret (remplaçant: M. Denis **Jacquat**), M. Slavko Matić, Mme Nursuna Memecan, Mme Ana Catarina Mendonça, M. Gebhard Negele, Mme Korneliya Ninova, M. Hryhoriy Omelchenko, Mme Steinunn Valdís Óskarsdóttir, M. Alexey Ostrovsky, Mme Vassiliki Papandreou, M. Jørgen **Poulsen**, M. Cezar Florin **Preda**, M. Milorad **Pupovac**, Mme Mailis Reps, M. Gonzalo **Robles**, M. Branko Ružić, M. Džavid Šabović, M. Giacomo Santini, M. Samad Seyidov, M. Fiorenzo Stolfi, M. Giacomo Stucchi, M. László Szakács, Mme Elke Tindemans, M. Dragan Todorović, Mme Anette Trettebergstuen (remplaçant: M. Øyvind **Vaksdal**), M. Tuğrul **Türkeş**, Mme Özlem **Türköne**, M. Michał Wojtczak, M. Marco Zacchera, M. Yury Zelenskiy, M. Andrej **Zernovski**, Mme Naira Zohrabyan

N.B. Les noms des membres ayant participé à la réunion sont indiqués en **gras**

Secrétariat de la commission: M. Neville, Mme Odrats, M. Ekström