NATIONS
UNIES

E

Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2003/11
16 juin 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-cinquième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et autres personnes déplacées

Rapport préliminaire du Rapporteur spécial, M. Paulo Sérgio Pinheiro, soumis conformément à la résolution 2002/7* de la Sous-Commission

* Le présent rapport a été soumis après les délais afin de pouvoir y inclure les renseignements les plus récents possibles.

GE.03-14641 (F) 090703 290703

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
Introduction		1 − 3	3
I.	TERMINOLOGIE	4 − 11	3
II.	SITUATIONS AYANT DONNÉ LIEU À LA RESTITUTION DE LOGEMENTS ET DE BIENS	12 − 44	5
	A. Croatie	14 − 20	5
	B. Bosnie-Herzégovine	21 − 29	7
	C. Rwanda	30 − 33	9
	D. Géorgie	34 − 37	10
	E. Guatemala	38 − 41	10
	F. Autres cas	42 − 44	12
III.	OBSTACLES COURANTS À LA RESTITUTION DES LOGEMENTS ET DES BIENS	45 − 56	12
	A. Occupation secondaire	45 − 48	12
	B. Destruction de biens	49 − 50	13
	C. Perte ou destruction des registres fonciers	51 − 52	13
	D. Institutions inefficaces	53 − 54	14
	E. Programmes de restitution discriminatoires	55 − 56	14
IV.	LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE POUR FACILITER LE RETOUR	57 − 65	14
	A. Consolidation de la paix, maintien de la paix et résolution des conflits	57 − 59	14
	B. Élaboration de programmes de restitution	60 − 61	15
	C. Contrôle des programmes de restitution	62 − 64	15
	D. Mise en œuvre des programmes de restitution	65	16
V.	CONCLUSIONS	66 − 70	16
VI.	RECOMMANDATIONS	71 − 81	17
	A. Élaboration d'une politique type de restitution	71 − 75	17
	B. Élaboration de directives internationales sur la restitution des logements et des biens	76 − 79	18
	C. Recommandations finales	80 − 81	19

Introduction

1. À sa cinquante-quatrième session, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, dans sa résolution 2002/7, a décidé de charger M. Paulo Sérgio Pinheiro d'établir une étude approfondie sur la restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, à partir de son document de travail (E/CN.4/Sub.2/2002/17) ainsi que des observations qui ont été faites et des débats qui ont eu lieu lors de la cinquante-quatrième session de la Sous-Commission et de la cinquante-huitième session de la Commission des droits de l'homme. À sa cinquante-neuvième session, par sa décision 2003/109, la Commission a approuvé la décision de la Sous-Commission.

2. Le présent rapport préliminaire est soumis ci-après conformément à la résolution 2002/7 de la Sous-Commission et à la décision 2003/109 de la Commission.

3. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) de son aide en vue de l'établissement du présent rapport.

I. TERMINOLOGIE

4. Aux fins du présent document de travail, l'expression «logements et biens» s'entend des logements et autres biens immobiliers, y compris les terres. Le choix de cette définition tient à deux raisons principales. Premièrement, la restitution des logements et autres biens immobiliers dans le cadre du droit au retour des réfugiés et autres personnes déplacées a, à juste titre, davantage retenu l'attention de la communauté internationale que la restitution de biens dans d'autres contextes. Cette attention s'explique en grande partie par le rôle unique que joue la restitution des logements et des biens immobiliers s'agissant d'assurer le retour librement consenti, en toute sécurité et dans la dignité, des réfugiés et des autres personnes déplacées, dans leur foyer et ancien lieu de résidence.

5. Deuxièmement, les droits en matière de logement jouissent dans le droit international humanitaire et des droits de l'homme d'une reconnaissance bien supérieure de manière générale à celle des droits fonciers et leur contenu est beaucoup plus riche[1]. Le droit à un logement convenable est consacré dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme[2]. En fait, les droits en matière de logement ne constituent pas une notion nouvelle dans le domaine des droits de l'homme mais sont considérés depuis longtemps comme essentiels pour assurer le bien-être et la dignité de la personne humaine[3]. Aussi le présent document de travail porte-t-il principalement sur les questions relatives à la restitution des logements et des biens immobiliers.

6. La pratique des «expulsions forcées»[4], soit l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent, est un phénomène qui est aussi évoqué dans le présent rapport. Les expulsions forcées sont un type particulier de déplacement et sont très souvent caractérisées par les éléments suivants: i) elles sont liées à des décisions, des lois ou des politiques spécifiques des États ou découlent de l'inaction des États qui n'interviennent pas pour empêcher des acteurs non étatiques de procéder à ces expulsions; ii) elles sont opérées par la force ou sous la contrainte; iii) et elles sont souvent

planifiées, organisées et annoncées avant d'avoir lieu. La Commission des droits de l'homme a affirmé «que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable»[5].

7. Dans les «Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire» (E/CN.4/2000/62, annexe) (ci-après dénommés «les Principes fondamentaux et directives»), il est indiqué que les victimes de violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, telles que les victimes d'expulsions forcées, ont droit à un recours. Le droit à un recours comprend notamment le droit à réparation du préjudice subi.

8. La restitution est une forme particulière de réparation. Le terme «restitution» s'entend d'une réparation équitable ou d'une forme de justice réparatrice rétablissant, dans la mesure du possible, les personnes ayant subi une perte ou un préjudice dans la situation qui était la leur avant la perte ou le préjudice (c'est-à-dire le statu quo). La restitution comprend: la restauration de la liberté, des droits juridiques, du statut social, de la vie de famille et de la citoyenneté; le retour sur son lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens (ibid.).

9. Dans la présente étude, la restitution consiste spécifiquement à rendre à leurs propriétaires ou détenteurs originaux des biens ou des logements arbitrairement ou illégalement confisqués. La restitution des logements ou des biens est incontestablement un droit des personnes déplacées et des réfugiés en vertu des normes internationales relatives aux droits de l'homme, qui est indispensable à la mise en œuvre du droit de retour, mais il faut aussi la considérer comme faisant partie intégrante de l'objectif plus vaste du renforcement de la paix et de la reconstruction après le conflit, et comme une condition essentielle pour remédier de façon durable aux situations de déplacement et de conflit.

10. L'indemnisation est une forme spécifique de réparation. Le terme «indemnisation» s'entend d'une réparation juridique sous la forme d'une compensation monétaire pour le préjudice subi. Le cas échéant, l'indemnisation peut remplacer la restitution, par exemple, quand il est impossible dans les faits ou difficile de rendre son bien ou son logement à une personne. Il faudrait toutefois y avoir recours qu'en dernier ressort, et lorsqu'elle constitue une mesure de justice réparatrice, l'indemnisation devrait être suffisante, proportionnée et équitable.

11. Bien que le mandat confié au Rapporteur spécial concerne les «réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», il convient de noter que les questions, normes et critères liés à la restitution des logements et des biens s'appliquent aussi à d'autres personnes se trouvant dans une situation analogue. L'expression «réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» ne prend malheureusement pas en compte les personnes déplacées dans un autre pays en raison par exemple d'un conflit ou d'une catastrophe, qui ne correspondront peut-être pas à la définition légale d'un réfugié en droit international. Étant donné que ces populations ont tout autant que les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays droit à la restitution de leur logement et de leurs biens, c'est la formule «réfugiés et autres personnes déplacées» qui est employée dans le présent rapport.

II. SITUATIONS AYANT DONNE LIEU À LA RESTITUTION DE LOGEMENTS ET DE BIENS

12. Dans le monde entier, les programmes de restitution de logements et de biens ont fait considérablement avancer la mise en œuvre effective des normes relatives aux droits de l'homme. Des centaines de milliers de personnes littéralement ont été rétablies dans la situation qui était la leur avant d'être arbitrairement dépossédées de leur logement, de leurs terres et d'autres biens. Le développement de l'action de divers organismes des Nations Unies dans le domaine de la restitution des logements et des biens est aussi le reflet d'une convergence unique entre le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et la mise en œuvre au niveau local. Le lien ainsi créé entre les normes établies au niveau mondial et les programmes de mise en œuvre au niveau local suscite de grands espoirs non seulement pour la promotion mais aussi pour la réalisation des droits de l'homme.

13. La présente étude préliminaire donne un aperçu général de certains des programmes de restitution de logements et de biens qui ont été institués dans plusieurs pays à la suite de conflits internes et de déplacements massifs de population. L'approche comparative adoptée présente trois grands avantages: i) elle sert de base à la formulation de conclusions et d'observations générales concernant l'efficacité des programmes de restitution de logements et de biens; ii) elle donne une idée des problèmes et des obstacles auxquels souvent l'exécution de ces programmes se heurte; et iii) elle permet d'établir le cadre des futures décisions à prendre dans le domaine de la restitution de logements et de biens. Le recensement des meilleures pratiques et l'identification de certains des obstacles les plus courants à la restitution devraient permettre de clarifier certains des problèmes pratiques les plus difficiles que pose la restitution de logements et de biens.

A. Croatie

14. Lorsque la Croatie a proclamé son indépendance en juin 1991, les forces rebelles serbes ont lancé une vaste offensive militaire. Avec l'appui de l'armée populaire yougoslave, les forces serbes ont pris le contrôle de certaines parties de la Slavonie occidentale et de la Slavonie orientale réunissant finalement ces territoires en un seul État, la «Republika Srpska Krajina». Le conflit armé en Slavonie orientale en 1991 a conduit à l'expulsion de plus de 80 000 Croates de souche de la région.

15. Après le retrait de l'armée populaire yougoslave en 1992, un plan de paix a été conclu sous les auspices des Nations Unies, et des forces de maintien de la paix de l'ONU déployées dans les zones sous contrôle serbe (la Force de protection des Nations Unies ou FORPRONU) ont été chargées à la fois de protéger les civils serbes et de faciliter le retour des Croates déplacés[6].

16. Au début de 1995, le Gouvernement croate a indiqué qu'il n'était pas disposé à accepter une nouvelle prorogation du mandat de la FORPRONU en Croatie[7]. Une mission avec un mandat plus limité et des forces moins nombreuses a été autorisée en février 1995 par le Conseil de sécurité avec l'accord du Gouvernement. Son déploiement ne s'est toutefois effectivement achevé qu'en mai 1995, date à laquelle l'armée croate a lancé une offensive contre le territoire de la Slavonie occidentale sous contrôle serbe (connue sous le nom d'«Opération Éclair»), et en a repris possession. À la suite d'une opération similaire dans les secteurs Nord et Sud (connue sous le nom d'«Opération Tempête») en août 1995, elle a également repris possession des territoires

restants à l'extérieur de la Slavonie orientale. Selon des organisations internationales de défense des droits de l'homme, ces deux opérations ont provoqué la fuite de plus de 200 000 Serbes en Slavonie orientale, en Bosnie et ailleurs en Croatie, soit le plus grand déplacement de population qui se soit produit durant tout le conflit dans l'ex-Yougoslavie. Dans le cas de l'Opération Tempête, cet exode est allé de pair avec l'exécution de civils serbes, de nombreuses expulsions forcées et la destruction de logements serbes[8].

17. Pour empêcher le retour des personnes déplacées d'origine serbe, le Gouvernement croate a adopté une législation sur l'abandon favorable aux personnes d'origine croate. Conformément à la loi relative à la location d'appartements dans le territoire libéré et à la loi sur la réquisition temporaire et l'administration de certains biens, on a considéré que les Croates avaient de bonnes raisons de s'enfuir durant les combats au début des années 90 alors que d'autres groupes ethniques, notamment les Serbes, avait quitté leur foyer «volontairement», ce qui les privait de fait du droit à restitution[9]. Cette législation était applicable également aux Croates mais elle n'a en réalité pas été appliquée dans les régions dont des Croates s'étaient enfuis à la suite de l'agression serbe.

18. En outre, selon le programme de restitution croate, seuls les propriétaires de biens privés et les citoyens croates de souche croate pouvaient bénéficier de mesures de restitution. Ces restrictions, en particulier dans un pays où les logements sociaux étaient une institution très ancienne, ont considérablement limité l'ampleur de la restitution ôtant ainsi au processus de restitution la possibilité de contribuer utilement au renforcement de la paix après le conflit. Les commissions nationales du logement qui ont été créées pour s'occuper du processus compliqué de la restitution, et dont dépendait le succès du programme de retour n'ont malheureusement pas bien fonctionné. En fait, dans de nombreux cas, il semble que ces commissions du logement aient en réalité dressé des obstacles à la restitution de leurs biens aux membres de groupes non croates.

19. En décembre 2001, le Gouvernement a présenté un «plan d'action» concernant le recouvrement des biens visés par la loi sur la réquisition temporaire et l'administration de certains biens avant la fin de 2002. À ce jour, un nombre considérable de logements sont toujours occupés parce que, malgré des réformes législatives, la loi prévoit toujours que les propriétaires ne peuvent reprendre possession de leur bien tant que les occupants n'ont pas été relogés, ce qui nuit aux intérêts des propriétaires serbes.

20. La lenteur du retour des Serbes déplacés dans leurs foyers et leurs résidences habituelles en Croatie et les restrictions imposées à ce retour portent gravement atteinte au processus de restitution. Sur les quelque 300 000 Serbes de Croatie déplacés durant le conflit, 80 000 seulement ont pu réintégrer leur domicile d'avant la guerre[10]. Le cas croate montre combien il importe d'incorporer des textes appropriés sur la restitution dans l'appareil législatif de l'État d'une manière qui ne soit pas discriminatoire. Il met aussi en évidence la nécessité de disposer d'institutions compétentes prêtes à faciliter le retour et la restitution rapidement et selon des modalités conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, y compris celles qui ont trait à la non-discrimination.

B. Bosnie-Herzégovine

21. Entre 1992 et 1995, environ la moitié de la population de Bosnie-Herzégovine a été déplacée. Au total, quelque 2,2 millions de personnes ont été contraintes de quitter leurs foyers. Près d'un million d'entre elles ont fui leur pays, dont la moitié environ se sont réfugiées dans d'autres républiques de l'ex-Yougoslavie, et les autres, soit à peu près un million, ont été déplacées à l'intérieur du pays. Durant le conflit, les différentes parties ont adopté des lois sur l'abandon de biens, mesure nécessaire pour faire face à la crise humanitaire résultant du conflit. Mais ces lois ont été appliquées de manière discriminatoire. En outre, les autorités se sont servies de la règle des «six mois d'inoccupation» prévue dans la loi sur le logement pour dépouiller les réfugiés et les personnes déplacées de leurs droits d'occupation.

22. La législation adoptée par les autorités des entités après la signature de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (Accords de paix de Dayton) traitait de la restitution de biens mais en termes très restrictifs. Dans la Republika Srpska, la loi de 1996 sur l'utilisation des biens abandonnés contenait des dispositions concernant la restitution des biens, mais elles étaient impossibles à appliquer. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il a été adopté une loi en vertu de laquelle les anciens occupants de logements sociaux devaient réclamer et réoccuper leur appartement avant janvier 1996, faute de quoi ces derniers pourraient être déclarés «définitivement abandonnés» et attribués à d'autres personnes à titre permanent. Ces lois ont servi à bloquer le retour de dizaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées dans leurs foyers d'avant-guerre.

23. En résumé, bon nombre de réfugiés et de personnes déplacées ont été contraints de céder leurs droits sur leurs anciens biens aux autorités municipales, et beaucoup d'autres ont perdu leurs titres de propriété pendant leur fuite. Il est arrivé très souvent durant le conflit que les personnes qui avaient abandonné leur foyer mais n'avaient pas quitté le pays élisent domicile dans la maison ou l'appartement de quelqu'un d'autre. On les désigne sous le nom «d'occupants secondaires».

24. C'est pourquoi, l'une des tâches les plus difficiles à accomplir en ce qui concerne la restitution des logements et des biens dans le contexte du conflit en Bosnie-Herzégovine a été de mettre en place un cadre d'application juste et efficace des mesures de restitution de biens dans le respect des normes internationales et régionales et de déterminer l'identité des propriétaires ou des détenteurs légaux des biens litigieux.

25. L'Accord relatif aux réfugiés et personnes déplacées, qui fait l'objet de l'annexe 7 des Accords de paix de Dayton, a établi des principes qui sont d'une importance fondamentale pour la présente étude dans la mesure où ils définissent les droits en matière de restitution de logements et de biens. Il y a lieu de noter que les droits de toutes les personnes déplacées à la restitution de logements et de biens ont été reconnus dans cet accord. Selon l'article 1 (1) de l'annexe 7:

> «Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de retourner librement dans leurs foyers d'origine. Ils ont le droit d'obtenir la restitution des biens dont ils ont été privés au cours des hostilités depuis 1991 et d'être indemnisés pour les biens qui ne peuvent pas leur être restitués…».

26. Sous la pression de la communauté internationale, qui s'appuyait sur les Accords de paix de Dayton et les traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, les autorités des entités se sont finalement résolues à abroger les lois relatives à l'abandon en 1998, mais la législation qu'elles ont adoptée laissait encore à désirer. Le Haut Représentant a donc imposé des amendements aux lois sur les biens dans les deux entités de façon à garantir l'existence dans toute la Bosnie-Herzégovine d'un cadre juridique équilibré et cohérent qui permette d'appliquer intégralement les dispositions de l'annexe 7. Cette action a été complétée par le Plan d'application de la loi sur les biens fonciers, lequel était le fruit d'une collaboration entre le Bureau du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) et la Commission chargée d'examiner les réclamations concernant des biens immobiliers. Bien que l'application de la loi sur les biens soit un premier pas fondamental vers la restitution, ce n'est, comme ces organismes l'ont reconnu, que l'un des nombreux éléments dont dépend un retour durable[11]. Pour que l'annexe 7 soit pleinement appliquée, il faut non seulement que les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux, mais aussi qu'ils puissent le faire en toute sécurité en ayant les mêmes perspectives d'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services sociaux que le reste de la population.

27. La Commission chargée d'examiner les réclamations concernant des biens immobiliers, également créée par les Accords de paix de Dayton, s'est vu confier la tâche difficile consistant à traiter les dizaines de milliers de réclamations liées à la restitution de biens qui ont finalement été présentées. Si elle a fait en sorte d'assurer le bon déroulement des opérations de retour, elle s'est heurtée à de nombreuses difficultés en ce qui concerne la restitution des biens à toutes les étapes du processus.

28. L'une des principales difficultés qu'elle a rencontrées a été la réticence de la population locale à appliquer ses décisions, en particulier lorsque celles-ci impliquaient l'expulsion des occupants secondaires afin de faciliter le retour des minorités. L'absence de mécanismes appropriés de contrôle de l'application a compromis l'efficacité du programme de restitution et porté atteinte à l'autorité de la Commission. La durée excessive des procédures de traitement des réclamations, l'absence de mécanismes appropriés de contrôle de l'application et un mandat beaucoup trop limité sont autant d'éléments qui ont contribué à saper l'efficacité concrète et la légitimité de la Commission.

29. Bien que les progrès vers la restitution de logements et des biens aient été lents et difficiles, des résultats notables ont été obtenus. En mars 2003, les institutions à l'origine du Plan d'application de la loi sur les biens immobiliers (Bureau du Haut Représentant, HCR, OSCE, Commission chargée d'examiner les réclamations concernant des biens immobiliers) ont annoncé que la loi sur les biens immobiliers était appliquée à 78 % dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine et que le processus de retour se poursuivait[12]. Cet important succès met en évidence l'importance de la volonté politique et d'organisations vigoureuses, au niveau tant national qu'international, en tant que composantes essentielles d'un programme de restitution efficace. De nombreux enseignements peuvent être tirés de cette expérience quant à la meilleure façon de mettre en œuvre des programmes de restitution de logements et de biens dans le contexte de situations délicates et potentiellement instables après un conflit.

C. Rwanda

30. Le Rwanda a connu des problèmes analogues dans le cadre du retour des réfugiés qui avaient fui le pays dès 1959 et dont beaucoup y étaient revenus dans le milieu des années 90. Le génocide dont ont été victimes les membres de la minorité tutsie ainsi que des Hutus modérés a laissé de profondes cicatrices dans le pays et mis en lumière l'incapacité indéniable de la communauté internationale à prévenir de telles violences. Les réfugiés revenus au Rwanda n'ont toutefois pas pu dans bon nombre de cas réintégrer leurs foyers d'origine soit parce que leurs maisons avaient été détruites pendant le génocide, soit parce qu'elles avaient été occupées par d'autres entre-temps dans le cadre des programmes de relogement mis en place par le Gouvernement.

31. Malgré les difficultés et la lenteur de leur application, l'Accord de paix d'Arusha et le protocole y relatif sur le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées[13] prévoient d'importants droits en matière de restitution de logements et de terres pour les réfugiés rwandais, à condition qu'ils n'aient pas quitté le pays depuis plus de 10 ans. Ceux qui étaient exilés depuis plus longtemps ont été toutefois autorisés à recevoir d'autres terres et une aide sous une autre forme pour leur permettre de se réinstaller dans le pays. Néanmoins, la règle des 10 ans offre un nouvel exemple de l'utilisation de mesures injustes pour priver certaines personnes de leur droit à la restitution, en l'occurrence par l'imposition de délais arbitraires et discriminatoires.

32. Comme dans de nombreux pays qui luttent pour mettre en œuvre des programmes de restitution, la question de l'occupation secondaire s'est révélée explosive au Rwanda. Les autorités nationales ont tenté d'apaiser les conflits générés par les occupations secondaires en confiant les «terres abandonnées» aux municipalités, lesquelles ont été habilitées à gérer et exploiter ces terres. Les occupants secondaires ont été autorisés à occuper les terres temporairement abandonnées, à condition d'en avoir fait la demande par écrit mais les habitants d'origine ont conservé le droit à une restitution immédiate s'ils rentraient chez eux. Si à son retour, l'habitant d'origine trouvait son logement occupé par un occupant secondaire, ce dernier avait alors deux mois pour évacuer les lieux de son plein gré. Si l'occupant secondaire ne parvenait pas à se reloger dans ce délai de deux mois, le Gouvernement était chargé de lui trouver un autre logement ou de lui fournir des matériaux de construction.

33. Le Gouvernement rwandais a créé un comité ministériel chargé des questions foncières et immobilières, qui a pour mission de limiter l'occupation illégale des logements, des terres et des biens immobiliers. Toutefois, dans la pratique, il s'est avéré difficile de faire appliquer et respecter ces mesures de restitution. Les manœuvres d'intimidation dont les propriétaires légitimes ont fait l'objet de la part de certains occupants secondaires et l'arrestation délibérée de réfugiés rentrés chez eux ont compliqué encore les choses. Des faits nouveaux positifs ont été toutefois enregistrés en ce qui concerne les lois et traditions rwandaises qui limitaient les droits des femmes à l'héritage, ce qui créait des problèmes particuliers aux femmes réfugiées de retour dans le pays qui voulaient regagner leurs foyers et leurs terres et dont les maris étaient morts, avaient disparu où étaient restés en exil. En effet, la loi de 1999 sur les régimes matrimoniaux et la succession autorise désormais les femmes à hériter des biens de leur mari alors qu'auparavant la tradition voulait que ces biens reviennent aux descendants du mari.

D. Géorgie

34. En Géorgie aussi, il a fallu s'occuper de litiges extrêmement complexes concernant les logements et les biens à la suite du conflit de 1990-1992 en Ossétie du Sud. Ces problèmes ont fait obstacle au retour chez eux dans des conditions de sécurité et de façon permanente de plus de 53 000 réfugiés et personnes déplacées.

35. Une grande partie des logements appartenant à l'origine à des réfugiés et des personnes déplacées géorgiens, en particulier dans les zones urbaines, ont continué à être occupés par des occupants secondaires qui n'étaient pas prêts à évacuer les lieux de leur plein gré. L'occupation secondaire a été souvent judiciairement admise par le biais de l'application partiale de la règle des «six mois d'inoccupation» énoncée dans le Code du logement de 1983. Selon cette règle, un locataire pourrait perdre son droit d'habiter dans un appartement donné s'il avait été absent pendant plus de six mois sans «raison valable». Sur la base de cette règle, les tribunaux ont souvent abouti à la conclusion que le fait de fuir pour échapper au conflit n'était pas une raison valable d'abandonner son foyer.

36. Le HCR a pour sa part estimé que le fait d'appliquer cette règle en fonction de critères de race, d'appartenance ethnique ou d'origine nationale ou d'autres motifs de discrimination serait considéré comme un acte à la fois arbitraire et disproportionné, et donc comme une violation du droit international.

37. Afin de résoudre ces problèmes et de promouvoir le rapatriement librement consenti, le HCR a soutenu l'élaboration d'une stratégie pluridimensionnelle, soulignant la nécessité de garantir les droits aussi bien des réfugiés et des personnes déplacées que ceux des occupants secondaires à toutes les étapes du processus de restitution. Le Gouvernement géorgien a joué également un rôle dans ce processus, et a été invité instamment par le HCR à mettre en place le cadre juridique requis pour favoriser le retour massif des réfugiés et à établir une base solide pour la réconciliation nationale.

E. Guatemala

38. En 1994, après une guerre civile de 10 ans qui a dévasté le Guatemala, le Gouvernement guatémaltèque et les forces de l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque sont convenus dans le cadre de l'Accord en vue de la réinstallation des populations déracinées du fait des affrontements armés, signé à Oslo, le 17 juin 1994, de prendre des mesures pour faciliter le retour des personnes qui avaient fui le pays en guerre. Cet accord s'inspirait des principes suivants:

> «1. Les populations déracinées ont le droit de résider et de vivre librement sur le territoire guatémaltèque. Aussi le Gouvernement de la République s'engage-t-il à instaurer les conditions propres à permettre et à garantir le rapatriement volontaire des personnes déracinées dans leur communauté d'origine ou dans toute autre localité de leur choix, dans des conditions de dignité et de sécurité.
>
> 2. Le strict respect des droits de l'homme des populations déracinées est la condition essentielle de leur réinstallation.

3. Eu égard aux conséquences que le déracinement a eues pour elles, les populations déracinées méritent une attention particulière qui se concrétisera par la mise en œuvre d'une stratégie globale de caractère exceptionnel propre à garantir sans retard leur établissement dans des conditions de sécurité et de dignité et leur intégration volontaire et à part entière à la vie sociale, économique et politique du pays.

4. Les populations déracinées doivent participer à la prise des décisions concernant la conception, l'exécution et la surveillance de la stratégie globale de réinstallation et des projets connexes. Ce principe de participation vaut pour les populations qui résident dans les zones de réinstallation, et ce, pour tous les aspects qui les concernent.

5. La stratégie globale n'est concevable que dans la perspective d'un développement soutenable, durable et équitable des zones de réinstallation, qui bénéficie à toutes les populations et personnes qui y sont établies, et dans le cadre d'un plan de développement national.

6. La mise en œuvre de la stratégie ne peut être discriminatoire. Elle doit favoriser la conciliation des intérêts des populations réinstallées et des populations établies dans les zones de réinstallation.».

39. En octobre 1992, le Gouvernement guatémaltèque et les représentants des réfugiés guatémaltèques au Mexique ont signé, en présence du HCR, un accord réitérant les droits constitutionnels et autres droits fondamentaux des réfugiés et créant un mécanisme permettant aux réfugiés sans terres d'en acquérir, ouvrant ainsi la voie à des retours collectifs organisés. Le cas du Guatemala met en évidence à la fois l'importance que revêt l'existence d'un cadre normatif solide pour mettre en œuvre des programmes de restitution et le rôle positif que les institutions internationales et les réfugiés peuvent jouer pour légitimer et/ou faciliter ce processus.

40. Le HCR a également participé à des programmes visant à fournir aux réfugiés de retour des documents leur permettant d'acheter, de céder ou d'obtenir des titres de propriété foncière. Environ la moitié des 20 000 réfugiés rapatriés dans le cadre d'un programme de retour collectif ont recouvré les terres qu'ils possédaient à l'origine ou reçu une autre terre à titre de compensation directe pour remplacer celle qu'ils avaient perdue tandis que l'autre moitié a acheté une nouvelle terre grâce à un programme d'acquisition de terres. Autre réalisation importante: la reconnaissance du droit des femmes rapatriées à un titre de propriété individuel sur des terres détenues dans le cadre d'une coopérative.

41. En dépit de ces bons résultats, le processus de restitution a été entravé au Guatemala par l'absence de titres légaux de propriété sur les maisons et les biens, la perte de documents durant le conflit, la destruction des registres fonciers et la politique suivie par le Gouvernement consistant à redistribuer les terres et à délivrer de nouveaux actes de propriété, ce qui a conduit à une accumulation complexe de réclamations concurrentes. Tous ces facteurs ont contribué aux difficultés créées par le retour des réfugiés au Guatemala.

F. Autres cas

42. Lors de la crise du Kosovo, l'Organisation des Nations Unies a reconnu à nouveau que la restitution du logement était une condition essentielle de la mise en œuvre du droit au retour dans ses foyers. En 1999, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a mis en place la Direction du logement et des biens immeubles et la Commission du logement et des biens immeubles chargées de s'occuper de la question de la restitution de leur logement aux réfugiés et autres personnes déplacées de retour dans leurs foyers[14].

43. L'Organisation envisage à présent d'établir des mécanismes du même type pour régler certaines situations de déplacement au Timor oriental, en Géorgie et en Albanie.

44. Ces études de cas parmi d'autres démontrent qu'une approche de la restitution des logements fondée sur le droit de l'homme à un logement convenable offre peut-être la meilleure garantie que le processus de rapatriement librement consenti protège les droits de l'homme, renforce la primauté du droit et constitue la base de la stabilité économique et sociale. Ce sont des éléments indispensables au succès de tout programme de reconstruction et de réconciliation.

III. OBSTACLES COURANTS À LA RESTITUTION DES LOGEMENTS ET DES BIENS

A. Occupation secondaire

45. Comme le montrent les exemples ci-dessus, l'occupation secondaire est un phénomène courant dans les situations de déplacement. C'est aussi une réalité qui complique souvent le processus de retour des réfugiés et autres personnes déplacées. L'occupation secondaire peut parfois se produire lorsque les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme expulsent des résidents par la force et se livrent ensuite au pillage des logements abandonnés avant de s'y installer eux-mêmes. Mais le plus souvent, les occupants secondaires sont eux-mêmes des personnes déplacées. Ils peuvent avoir aussi fui un conflit, laissant derrière eux leurs propres foyers et communautés. Dans bien des cas, ce sont les responsables des déplacements initiaux qui imposent, encouragent et/ou facilitent l'installation de nouveaux occupants, ceux-ci n'ayant pas, ou guère, eu de choix en la matière.

46. L'occupation secondaire est un obstacle au retour et en conséquence à la restitution des logements et des biens parce qu'elle crée plusieurs difficultés pratiques. Tout d'abord, l'occupation secondaire soulève des questions complexes concernant la propriété légale et il faut souvent que la justice intervienne pour déterminer qui est légalement propriétaire d'un bien et qui était l'occupant d'origine d'un logement. Ce problème peut être aggravé en outre par la perte des documents établissant le droit de propriété pendant la fuite ou la destruction de ces documents, comme on le verra plus loin. D'un point de vue purement logistique, la procédure de recherche et de vérification de l'identité du propriétaire en pareille situation peut se révéler fastidieuse, inefficace et lente. Tel est le cas en particulier lorsque les institutions internes n'ont pas la capacité et les ressources voulues pour traiter le nombre considérable de dossiers de ce type résultant de la multiplication des cas d'occupation secondaire.

47. En outre, même lorsque le droit de propriété peut être établi, l'évacuation des occupants secondaires pose plusieurs problèmes. En premier lieu, l'expulsion légale d'occupants

secondaires pour faciliter le retour des réfugiés risque malheureusement d'engendrer une opposition locale à ces expulsions et de diviser encore plus les groupes ethniques et sociaux, comme ce fut le cas en Bosnie-Herzégovine.

48. Trouver une solution appropriée au phénomène de l'occupation secondaire s'est avéré une tâche extrêmement délicate. Pour surmonter cet obstacle courant au retour, il faut élaborer une politique universellement acceptable fondée sur les principes des droits de l'homme pour en maximiser l'efficacité et réduire au minimum les troubles sociaux. Par exemple, dans tous les cas, il faut prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que les occupants secondaires ne soient pas jetés à la rue ou relogés dans des conditions inacceptables et soient protégés contre d'autres violations de leurs droits de l'homme, y compris le droit à un logement convenable. De plus, toutes les parties doivent bénéficier des garanties d'une procédure régulière et avoir accès à des mécanismes juridiques justes et impartiaux. Institutions vigoureuses et volonté politique sont inévitablement des facteurs cruciaux et le succès ou l'échec des programmes de restitution dépend uniquement de la vigueur et des capacités des institutions existantes. Les commissions, tribunaux et autres mécanismes juridiques qui pourraient être chargés d'examiner et de trancher ces questions complexes de restitution doivent jouir de l'autorité nécessaire pour faire appliquer leurs décisions.

B. Destruction de biens

49. Étant donné que la destruction de biens supprime effectivement toute possibilité de restitution, la seule solution adéquate réside dans l'indemnisation, soit une compensation monétaire en remplacement du bien. L'indemnisation doit être accordée toutefois avec la même intention que la restitution, de façon à rétablir autant que possible la situation de la victime telle qu'elle était avant que n'intervienne la perte ou le préjudice (c'est-à-dire le statu quo).

50. Même dans les situations où l'indemnisation est la seule réparation possible, toutes les parties doivent bénéficier des garanties d'une procédure régulière et avoir accès à des mécanismes juridiques justes et impartiaux. La nécessité de vérifier l'identité du propriétaire d'un bien et de déterminer la valeur économique de ce dernier montre encore une fois combien il importe de disposer d'institutions efficaces qui fonctionnent bien et qui soient prêtes à superviser et à administrer des programmes de retour complexes.

C. Perte ou destruction des registres fonciers

51. Comme le montre un grand nombre des cas évoqués ci-dessus, la perte et la destruction des registres fonciers et des titres de propriété est un problème qui complique considérablement le processus de restitution. Les difficultés engendrées par la perte de documents personnels peuvent toutefois être en partie neutralisées si les registres publics (cadastre) sont demeurés intacts. Si aucun document officiel n'est disponible, la possibilité d'appliquer avec efficacité des programmes de restitution s'en trouve considérablement réduite, des procédures formelles de recherche et de vérification étant nécessaires.

52. Dans les cas où l'absence de document établissant la propriété légale est un obstacle considérable au retour, la mise en route de procédures formelles de recherche et de vérification de l'identité du propriétaire d'un bien suppose que les institutions responsables aient les ressources (y compris la formation professionnelle, le personnel et les fonds) nécessaires pour

s'acquitter effectivement de leur tâche avec rapidité et efficacité. Sans la volonté politique de répondre à ces besoins organisationnels élémentaires, le processus de restitution est pratiquement voué à l'échec dès le début.

D. Institutions inefficaces

53. Des institutions efficaces et compétentes: telle est la pièce maîtresse de programmes de restitution menés à bonne fin. Les mécanismes judiciaires sont particulièrement importants ici et l'absence de voies de recours efficaces et accessibles limite fortement l'utilité de rechercher des solutions fondées sur la loi pour protéger les droits en matière de logement et de biens et faciliter ainsi leur rétablissement. C'est le cas notamment dans les situations postérieures à un conflit lorsque des divisions politiques internes empêchent les institutions nationales d'administrer avec efficacité des programmes de restitution, pour cause de parti pris ou par manque de capacités et de ressources.

54. Une solution provisoire à ce problème consiste à créer des commissions spéciales indépendantes chargées de promouvoir et de protéger le droit à la restitution de logements et de biens. Ces institutions doivent toutefois aussi bénéficier d'un appui extérieur pour pouvoir faire face à leur lourde charge de travail et surmonter les obstacles, nombreux et considérables, rencontrés au cours du processus de restitution.

E. Programmes de restitution discriminatoires

55. Comme dans le cas de l'application des lois discriminatoires relatives à l'abandon, il peut arriver que les gouvernements formulent et appliquent des programmes de restitution favorisant certains groupes tout en empêchant d'autres groupes de regagner leurs foyers. Les programmes de restitution discriminatoires renforcent encore plus les divisions et l'animosité entre les divers groupes sociaux, font obstacle à la reconstruction après le conflit et à la consolidation de la paix et vont à l'encontre des principes relatifs aux droits de l'homme fondamentaux et des obligations juridiques internationales.

56. Les programmes de restitution discriminatoires peuvent aussi prendre des formes inattendues, en particulier dans les situations où une discrimination était déjà exercée auparavant à l'égard de certains groupes. Dans de tels cas, il ne suffit peut-être pas de rétablir la situation qui existait sur le plan du logement avant le déplacement et il peut être nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour assurer la réalisation des droits en matière de logement de tous les secteurs de la population sans discrimination aucune.

IV. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE POUR FACILITER LE RETOUR

A. Consolidation de la paix, maintien de la paix et résolution des conflits

57. Si la restitution des logements et des biens est un élément indispensable de la reconstruction après le conflit et de la consolidation de la paix, les programmes de restitution ne peuvent cependant être exécutés dans de bonnes conditions lorsque la situation est trop incertaine ou instable. Dans tous les cas de restitution de logements et de biens, le retour chez eux des personnes concernées dans la sécurité et la dignité doit être la considération primordiale.

58. La communauté internationale, représentée par les organismes des Nations Unies, peut contribuer grandement à assurer le succès des programmes de restitution de logements et de biens tout simplement en s'acquittant comme il convient de son rôle en matière de maintien de la paix. Le maintien de la paix permet de stabiliser les situations de conflit, ouvrant ainsi la voie à l'application de programmes de restitution des logements et des biens et peut-être même, ce qui est plus important encore, à leur mise en œuvre effective.

59. Il importe aussi de signaler que la restitution des logements et des biens doit être considérée comme un moyen ou une forme particulière de réparation pour les victimes de violations passées des droits de l'homme mais que la priorité doit être accordée à la prévention de ces violations. En effet, les programmes de restitution sont souvent élaborés à la suite d'expulsions forcées massives et d'autres violations des droits de l'homme, opérations durant lesquelles un très grand nombre de personnes sont contraintes d'abandonner leurs foyers et leurs communautés. Par ses activités de maintien de la paix, la communauté internationale participe également de manière cruciale aux efforts pour faire cesser ces violations en empêchant le conflit et les exactions qui l'accompagnent de s'étendre et en rendant les gouvernements comptables de leurs actions.

B. Élaboration de programmes de restitution

60. Les organismes des Nations Unies ont un rôle de premier plan à jouer dans l'élaboration des politiques et des programmes de restitution des logements et des biens. Certes, ces programmes seront exécutés dans différents pays et répondront à diverses situations, mais il importe néanmoins de mettre au point une approche universelle de la question de la restitution de manière à i) prévoir et surmonter les obstacles courants au retour; ii) établir une solution type acceptable qui soit conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme; et iii) renforcer la capacité des organisations internationales à réagir face à des situations de conflit.

61. En outre, le système des Nations Unies est peut-être le mieux placé pour résoudre les problèmes à la fois théoriques et pratiques liés à la restitution des logements et des biens dans le contexte du retour. Premièrement, les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme, y compris les organes d'experts comme la Sous-Commission, pourraient fournir des indications très utiles aidant à mieux comprendre les conséquences pour les droits de l'homme des diverses approches de la restitution, ce qui permettrait d'établir des mesures de restitution conformes aux normes et principes relatifs aux droits de l'homme. Deuxièmement, des organismes comme le HCR ont une expérience pratique de la restitution, ce qui serait d'un précieux concours pour mettre au point une approche universelle de la restitution des logements et des biens qui permettrait de venir à bout de certains des principaux problèmes et obstacles rencontrés au cours du processus.

C. Contrôle des programmes de restitution

62. La communauté internationale, et les Nations Unies en particulier, ont un rôle important à jouer pour ce qui est de surveiller la bonne exécution des programmes de restitution. On devrait considérer que cela fait partie plus généralement de la surveillance des droits de l'homme, qui est une fonction essentielle d'un grand nombre d'organes des Nations Unies.

63. La communauté internationale a aussi la responsabilité d'agir de manière à protéger et promouvoir le droit à la restitution des logements et des biens ainsi que le droit au retour. Le développement normatif et le renforcement des normes internationales à cet égard pourraient sensiblement améliorer les conditions de vie d'innombrables réfugiés et autres personnes déplacées et vulnérables dans le monde entier.

64. De même, un suivi attentif des situations de conflit et une intervention rapide et appropriée en cas de déplacements de populations et de mouvements de réfugiés massifs contribueraient beaucoup à faciliter la mise en œuvre d'un processus de restitution par la suite, simplement en atténuant et en réduisant au minimum l'ampleur de la tragédie humaine au tout début.

D. Mise en œuvre des programmes de restitution

65. Les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales peuvent être appelées à mettre en œuvre ou à aider à mettre en œuvre des programmes de restitution dans des circonstances particulières, mais ce n'est pas forcément le cas dans toutes les situations postérieures à des conflits. Il se peut au contraire que des organismes et des mécanismes nationaux soient conçus et mis en place pour s'occuper de la restitution et administrer les programmes correspondants. Ces organismes devraient néanmoins bénéficier de l'appui et de l'assistance de la communauté internationale et cette dernière devrait suivre attentivement le déroulement de ces programmes, compte tenu notamment des obstacles courants au retour mentionnés plus haut.

V. CONCLUSIONS

66. Ainsi qu'il ressort de la présente étude, la restitution de leur logement et de leurs biens aux réfugiés et autres personnes déplacées a été une mesure de réparation utilisée dans de nombreuses situations postérieures à un conflit. Si cette mesure a été appliquée avec plus ou moins de succès, cela est dû en grande partie à l'absence d'approche globale, fondée sur le droit international des droits de l'homme, pour régler de telles situations. Lorsqu'ils sont convenablement appliqués, les programmes de restitution des logements et des biens sont indispensables à la reconstruction après le conflit et à l'instauration d'une paix durable, étant donné que ce sont des composantes essentielles du droit à des réparations pour les violations passées des droits de l'homme ainsi que du droit au retour.

67. Les situations dans lesquelles la restitution des logements et des biens s'impose en tant que mesure de réparation ne découlent pas toutes d'un conflit. Le nettoyage ethnique, par exemple, peut se manifester par des violences unilatérales envers certains groupes ethniques sans pour autant qu'il existe un conflit violent permanent. Néanmoins, dans ces cas, la restitution des logements et des biens demeure une stratégie juste et essentielle pour réparer les préjudices subis par les victimes.

68. Bien que chaque situation particulière de déplacement soit unique, on peut relever certains points communs en ce qui concerne les obstacles à la mise en œuvre effective de mécanismes de restitution des logements et des biens, parmi lesquels on citera la perte ou la destruction des registres fonciers et des documents officiels, l'occupation secondaire, la destruction des biens, l'existence d'institutions inefficaces et l'adoption de programmes et de mesures de restitution discriminatoires.

69. La communauté internationale, par l'intermédiaire des organes et organismes des Nations Unies a un rôle important à jouer pour ce qui est de faciliter la restitution de leur logement et de leurs biens aux réfugiés et autres personnes déplacées en contribuant à l'élaboration de normes universellement acceptables, fondées sur les principes des droits de l'homme, qui soient applicables à différentes situations.

70. Pour assurer le succès et l'efficacité des programmes de restitution des logements et des biens, il faut aussi que la communauté internationale s'acquitte de ses obligations en matière de maintien de la paix de manière à maintenir dans le pays concerné une situation stable propice à la mise en œuvre effective de programmes de restitution appropriés. La communauté internationale devrait suivre attentivement le déroulement de ces programmes, s'agissant notamment des obstacles courants au retour indiqués plus haut.

VI. RECOMMANDATIONS

A. Élaboration d'une politique type de restitution

71. Le fait que les programmes de restitution ont été appliqués dans des situations variables avec des résultats variables est imputable, du moins en partie, à l'absence d'une conception globale et universelle de la politique en matière de restitution, s'appuyant sur le droit international des droits de l'homme. Bon nombre de ces tentatives disparates de restitution des logements et des biens ont été gâchées par des stratégies mal conçues, des actions arbitraires et des institutions incapables d'agir qui n'ont pas bénéficié des appuis internes et extérieurs nécessaires pour mener à bien leur mandat.

72. En conséquence, il serait souhaitable d'établir une politique type de restitution des logements et des biens dans le contexte spécifique du droit au retour des réfugiés et autres personnes déplacées, qui permettrait de remédier à ces problèmes. Cette politique type pourrait servir de base à la mise en œuvre de programmes de restitution dans des situations différentes en traitant un grand nombre des obstacles courants au retour de manière conforme au droit international humanitaire et des droits de l'homme.

73. Cette politique devrait être établie à l'intention des institutions et des commissions créées au niveau national pour mettre en œuvre des programmes de restitution des logements et des biens. Elle devrait fournir à ces entités les orientations voulues pour concevoir les mesures les mieux adaptées à leurs besoins particuliers en énonçant les principes universels sur lesquels fonder leur action.

74. La responsabilité de la mise en œuvre de cette politique type incomberait aux institutions mais ce sont avant tout les personnes qui ont été victimes de violations de droits de l'homme qui en bénéficieraient car c'est elles en fin de compte qui seraient les destinataires des programmes de restitution des logements et des biens.

75. Tout en étant élaborée en vue de l'application concrète de programmes de restitution, la politique type n'est pas censée constituer en elle-même le cadre technique dans lequel ces initiatives doivent être conçues et soutenues. Elle doit plutôt se présenter essentiellement comme un énoncé de droits fondamentaux et doit traiter spécifiquement, entre autres, des questions suivantes:

a) Les principes fondamentaux qui doivent être à la base de tous les programmes de restitution de logements et de biens, notamment les principes de la non-discrimination et de l'égalité de tous et le principe du droit au retour dans la sécurité et la dignité;

b) Le droit des personnes déplacées de participer à la prise des décisions concernant l'établissement, l'application et le contrôle des programmes de restitution;

c) Les droits des occupants secondaires à un logement convenable et leur droit d'être relogés dans des conditions acceptables;

d) Le droit de toutes les parties d'avoir accès à des tribunaux indépendants et objectifs pour faire examiner leur affaire, y compris le droit à une procédure de recours appropriée;

e) Le droit à une indemnisation appropriée dans les cas où la restitution du logement et des biens n'est pas possible en raison de leur destruction; et

f) Le droit à la restitution des logements et des biens en tant qu'élément clef de la reconstruction après un conflit et de la consolidation de la paix.

B. Élaboration de directives internationales sur la restitution des logements et des biens

76. Étant donné que la politique type décrite ci-dessus ne constituerait pas le cadre technique dans lequel des programmes de restitution des logements et des biens seraient conçus et appliqués, il serait aussi extrêmement important d'établir un document complémentaire qui contiendrait des directives spécifiques concernant la mise en œuvre pratique de ces programmes.

77. On l'a vu, la restitution de leur logement et de leurs biens aux personnes déplacées n'est possible que si la volonté politique de le faire existe et se traduit par la création d'institutions appropriées ainsi que par l'adoption et l'application de lois et autres mesures de protection pertinentes. À ce titre, l'élaboration de directives internationales concrètes sur la restitution des logements et des biens, fondées sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme, constituerait une étape cruciale vers la mise au point d'une approche universelle du problème. Cela faciliterait la mise en œuvre pratique des programmes de restitution des logements et des biens dans la mesure où des recommandations précises seraient formulées sur les mesures et les moyens les plus appropriés pour surmonter les obstacles courants.

78. On ne pourrait éviter des chevauchements entre la politique type et ces directives destinées à la compléter mais ces dernières traiteraient beaucoup plus en détail de tous les aspects de la restitution. Elles apporteraient ainsi une contribution très utile à la question

en indiquant explicitement quels seraient les cadres juridique, théorique et institutionnel nécessaires pour garantir le succès des programmes de restitution des logements et des biens.

79. Il est suggéré en conséquence que, parallèlement à la politique type, soient élaborées des directives spécifiques sur la question de la restitution des logements et des biens. Il est proposé que ce document soit organisé comme suit:

a) Principes: normes internationales spécifiques relatives aux droits de l'homme sur lesquelles repose le droit à la restitution de leur logement et de leurs biens des réfugiés et autres personnes déplacées, notamment:

i) Le droit au retour;

ii) Le droit de ne pas faire l'objet d'une expulsion forcée;

iii) Le droit à un logement convenable;

iv) Le droit de ne pas être soumis à la discrimination;

v) Le droit à l'égalité;

vi) Le droit à réparation pour violations des droits de l'homme;

b) Directives: approches spécifiques de l'élaboration, de l'application et du contrôle de la mise en œuvre effective de programmes de restitution des logements et des biens, notamment:

i) Mesures acceptables et efficaces pour surmonter un grand nombre des obstacles courants à la mise en œuvre des programmes de restitution des logements et des biens, soit, entre autres, l'occupation secondaire, la perte ou la destruction des registres fonciers et la destruction des biens;

ii) Critères précis pour évaluer dans quelles circonstances l'indemnisation peut tenir lieu de restitution ainsi que pour déterminer ce qu'est une indemnisation juste et raisonnable; et

iii) Directives institutionnelles concernant l'organisation des institutions, la formation et la charge de travail du personnel, les procédures d'enquête et d'examen de plaintes, la vérification de la propriété légale, et les mécanismes chargés de prendre les décisions, de les faire appliquer et d'examiner les recours.

C. Recommandations finales

80. Pour toutes les raisons indiquées dans la présente étude préliminaire, il est suggéré que la Sous-Commission, sur la base des travaux du Rapporteur spécial, élabore des «Principes universels et directives concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et autres personnes déplacées» ainsi qu'une «Politique type de restitution

des logements et des biens dans le cas des réfugiés et autres personnes déplacées», en consultation avec tous les organes et organismes des Nations Unies, les gouvernements et les ONG[15].

81. La Sous-Commission devrait également condamner à nouveau la pratique des expulsions forcées et recommander à la Commission des droits de l'homme d'adopter lors de sa soixantième session en 2004 une résolution sur les expulsions forcées mettant l'accent en particulier sur des questions telles que les obligations des États et l'effet discriminatoire des expulsions forcées.

Notes

[1] Housing rights are enshrined in numerous instruments. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (art. 25) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11 (1)) both guarantee the right to adequate housing. Additionally, the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 17 (1)) protects persons from arbitrary or unlawful interference with their home; the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 5 (e) (iii)) prohibits discrimination on account of race, colour, or national or ethnic origin with respect to the right to housing; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (arts. 2 and 14 (2) (h)) obliges States parties to "condemn discrimination against women in all its forms" and, specifically, to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure that such women enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing; the Convention on the Rights of the Child (art. 27 (3)) obliges States parties to provide, in cases of need, material assistance and support programmes to families and children, particularly with regard to housing; and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (art. 43 (1) (d)) provides that "[m]igrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation to … (d) [a]ccess to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect of rents". Other international instruments guaranteeing housing rights include various International Labour Organization conventions and humanitarian law instruments, as well as the Convention relating to the Status of Refugees.

[2] For example, the right to adequate housing is recognized and implicit in the following international human rights instruments: article 25 of the Universal Declaration of Human Rights; article 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 (e) (iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; article 14 (2) (h) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child; and article 21 of the Convention relating to the Status of Refugees.

[3] See, for example, the work of the Special Rapporteur on adequate housing, Mr. Miloon Kothari, at www.unhchr.ch/housing/.

[4] See General Comment No. 7 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Forced Eviction (E/C.12/1997/4).

[5] Commission on Human Rights resolution 1993/77 of 10 March 1993.

[6] Human Rights Watch, *Croatia, Second Class Citizens: The Serbs of Croatia*, New York City: HRW, March 1999.

[7] Readers may also be interested in the activities of the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) in the process of housing and property restitution. Please see for more details: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untaes.htm.

[8] Ibid.

[9] Under the 1995 Law on Temporary Taking Over and Administration of Specified Property, more than 18,500 private residential properties belonging almost exclusively to Croatian Serbs were taken over by the Government and assigned to Bosnian and domestic Croats, including internally displaced persons and Bosnian refugees of Croatian ethnicity (settlers).

[10] Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), OSCE Mission to Croatia, "Return and Integration: Displaced Populations", 2003.

[11] The Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), "Property Law Implementation is Just One Element of Annex VII", press release, 27 February 2003.

[12] UNHCR, OHR, OSCE and CRPC, "Statistics - Implementation of the Property Laws in Bosnia and Herzegovina", 31 March 2003.

[13] The Arusha Peace Agreement was signed on 4 August 1993. For a detailed explanation of the efforts the United Nations to implement the Agreement, see the second progress report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (S/1994/360); see also General Assembly resolution 49/23 (1994) which recognized that the Arusha Peace Agreement provided an appropriate framework for national reconciliation in Rwanda.

[14] See UNMIK Regulation No. 1999/23 (1999).

[15] The Sub-Commission may, for example, take into account the recommendations to Governments on discrimination and housing proposed by the Special Rapporteur on adequate housing in his report to the fifty-eighth session of the Commission on Human Rights (E/CN.4/2002/59, para.46).