

Le droit des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de rentrer dans leur foyer et la restitution des biens

Contexte juridique¹

Le droit international ne qualifie pas seulement le transfert forcé et arbitraire de populations de crime contre l'humanité mais prévoit également un recours pour les personnes victimes de ces transferts forcés. Les personnes transférées de force de leur foyer en violation des normes internationales ont droit au retour vers leur foyer et leurs biens en vertu d'un droit connu sous le nom de « droit de retour ».

La plupart des instruments internationaux de droits de l'homme reconnaissent le droit de revenir dans son pays (par exemple, l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Bien qu'il n'existe aucune disposition spécifique dans les pactes internationaux affirmant le droit des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (« personnes déplacées ») de revenir dans leur lieu d'origine, ce droit, ou au moins l'obligation des Etats de ne pas entraver le retour des personnes vers leur lieu d'origine, est sous-entendu. Par exemple, l'article 12 du PIDCP reconnaît le droit d'entrer dans son propre pays ainsi que le droit de choisir librement sa résidence ce qui intègre le droit de revenir dans sa région d'origine. Dans certains cas, le droit de revenir dans son ancien lieu de résidence est également renforcé par le droit à la réunification familiale et à la protection de la famille. En outre, comme l'a constaté le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés « le droit de revenir dans son pays est de plus en plus considéré comme lié au droit à un logement adéquat ». (Consultation mondiale sur la protection internationale, « Rapatriement librement consenti », EC/GC/02/5, 25 avril 2002)

Reconnaissant ces divers droits, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a réaffirmé « le droit de tous les réfugiés ...et personnes déplacées de rentrer dans leurs foyers et lieux de résidence habituelle dans leur pays et/ou lieu d'origine, s'ils le souhaitent » (Résolution 1998/26).

Le Conseil de sécurité des Nations Unies et d'autres organes des Nations Unies ont également sans cesse affirmé le droit des personnes déplacées de rentrer dans leurs anciens foyers. Dans sa résolution 820 (1993) sur la Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité a affirmé que « toutes les personnes déplacées ont le droit de rentrer en paix dans leurs anciens foyers et devraient recevoir une assistance à cette fin ». Le Conseil de sécurité emploie des termes similaires pour affirmer le droit de retour dans des résolutions relatives aux conflits en Abkhazie et Georgie, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en Croatie, à Chypre, au Kosovo, au Koweït, en Namibie et au Tadjikistan. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), dans son Observation générale XXII relative à l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a affirmé :

Tous ... les réfugiés et personnes déplacées ont, après leur retour dans leurs foyers d'origine, le droit que leur soient restitués les biens dont ils avaient été privés au cours du

¹ Adapté de : *Claims in Conflict: Reversing Ethnic Conflict in Northern Iraq*, Human Rights Watch, août 2003

conflit et d'être indemnisés de manière adéquate pour tout bien qui ne peut pas leur être restitué.

La Commission des droits de l'homme a souvent reconnu la nécessité de la restitution des biens comme réparation effective pour les victimes de déplacement forcé (résolution 2005/35). La Cour interaméricaine des droits de l'homme a recommandé le versement d'une indemnisation équitable aux personnes déplacées qui rentrent pour la perte de leur propriété et de leurs biens (rapport sur la situation des droits de l'homme d'une partie de la population nicaraguayenne d'origine Miskito, 29 novembre 1983). Enfin, le Statut de la Cour pénale internationale autorise la restitution comme réparation, en affirmant que "[la] Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation, à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit » (Statut de Rome, art. 75).

Les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays

Les personnes déplacées quittent souvent leur foyer dans les plus brefs délais et sans pouvoir mettre leurs biens en sécurité. Pendant leur fuite et dans les camps, les quelques biens qui leur restent peuvent être vulnérables au vol, à la destruction ou à la saisie arbitraire par les autorités. Le Principe directeur 21 prévoit que les personnes déplacées ne devraient pas être arbitrairement privées de leur propriété ou de leurs possessions par le pillage, les attaques directes ou sans discrimination ou autres actes de violence, être utilisées en guise de bouclier pour des opérations ou des objectifs militaires ou être utilisées comme objets de représailles. Leur propriété ne peut pas non plus faire l'objet de destruction ou d'appropriation comme moyen de punition collective. Les autorités responsables doivent prendre des mesures pour protéger la propriété des personnes déplacées contre de tels actes, ainsi que contre l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraires et illégales.

Le Principe directeur 29 énonce que les autorités compétentes ont le devoir et la responsabilité d'aider les personnes déplacées à recouvrer, dans la mesure du possible, la propriété et les possessions qu'elles avaient laissées ou dont elles avaient été dépossédées au moment de leur départ. Lorsque leur recouvrement (ou restitution) n'est pas possible, les autorités compétentes accordent à ces personnes une indemnisation appropriée ou une autre forme de réparation équitable.

Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées

Des orientations complémentaires sur la question de la restitution des biens et de l'indemnisation se trouvent dans les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées approuvés par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies en août 2005. Les Principes concernant la restitution des logements et des biens sont le fruit d'une étude menée pendant quatre ans par la Sous-Commission, sous la direction du Rapporteur spécial sur la restitution des logements et des biens dans le contexte du retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Paulo Sérgio Pinheiro.

Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées énoncent des normes de protection contre le déplacement qui renforce les procédures de restitution, les institutions, les mécanismes et la législation dans une

perspective droits de l'homme. Le principal objectif des Principes est de développer un ensemble de normes internationales fournissant une approche universelle de la politique de restitution des logements et des biens au niveau national et international, en s'appuyant sur les droits de l'homme et le droit international humanitaire existants.

Voir :

Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/146/95/PDF/G0514695.pdf?OpenElement>

Exposé des motifs des Principes :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/148/73/PDF/G0514873.pdf?OpenElement>

Résolution de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/G05/151/32/PDF/G0515132.pdf?OpenElement>

Bonnes pratiques²

Inclure les questions de restitution des logements et des biens dans les procédures d'enregistrement des réfugiés et des personnes déplacées

→ Des systèmes devraient être élaborés par les personnes impliquées dans les procédures d'enregistrement des réfugiés pour obtenir des informations aussi détaillées que possible concernant la situation relative au logement et aux biens des personnes déplacées au moment où elles ont quitté leurs foyers. Les informations pertinentes comprennent l'adresse, le type de statut foncier, les registres de propriété et d'autres informations personnelles sur le logement d'origine afin de constituer une source raisonnablement objective d'informations à utiliser dans le cadre d'éventuelles démarches de rapatriement et de restitution.

Des institutions, des procédures et des mécanismes équitables, transparents et non discriminatoires pour examiner les réclamations en matière de logement et de biens devraient être prévus directement dans le cadre des accords de paix et de rapatriement volontaire

→ Comme les accords de paix et de rapatriement volontaire sont presque toujours conclus avant le retour organisé, les questions de logement et de propriété devraient être examinées pendant la négociation de ces instruments pour assurer qu'elles sont abordées de manière claire. Les mécanismes juridiques, judiciaires, politiques et autres, nécessaires à la protection de ces droits devraient, dans la mesure du possible, être explicitement prévus dans ces textes.

Une approche du retour et de la restitution du logement et des biens des réfugiés et des personnes déplacées fondée sur les droits de l'homme produira les résultats les meilleurs, les plus équitables et les plus adaptés

→ Les meilleures pratiques internationales ont clairement montré que tout effort visant à traiter de manière adéquate les questions de logement et de propriété doit être ancré dans un cadre juridique fermement basé sur les droits internationalement reconnus des personnes déplacées et totalement conforme au statut des normes internationales de droits de l'homme applicables.

Reconnaître pleinement et protéger les droits des femmes

² Adapté de : *Conclusions – Best practices to guide future housing and property restitution efforts*, par Scott Leckie, in: *Returning Home, Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons*, ed. Scott Leckie, Transnational Publishers 2003, Chapitre 14.

→ Les programmes de restitution devraient toujours protéger explicitement le logement et les droits de propriété des femmes et veiller à ce que la discrimination à l'égard des femmes soit empêchée dans tous les domaines, en particulier dans les domaines du logement et de la propriété. Les droits des femmes à hériter de biens, les droits de participer au processus de restitution et l'égalité des droits de propriété, d'utilisation et de contrôle du logement, des biens et des terres doivent être garantis et solidement reconnus.

Un cadre législatif et administratif cohérent est indispensable pour résoudre les problèmes de logement et de propriété

→ Tous les pays qui ont entrepris de conférer des droits de reprise de possession aux réfugiés et aux personnes déplacées ont dû adopter une nouvelle législation régissant ce processus ou supprimer ou amender des lois antérieures considérées ultérieurement comme incompatibles avec les efforts plus actuels. La pratique a clairement montré qu'un cadre juridique cohérent devrait idéalement être établi avant d'engager le processus de réclamation. Un cadre juridique clair et cohérent est essentiel pour que les programmes de restitution réussissent.

Il faudrait assurer la cohérence entre la législation interne et les normes internationales applicables

→ Afin d'assurer cette compatibilité, les analyses juridiques internes, les abrogations et les réformes devraient constituer la pierre angulaire des programmes destinés à garantir le droit à la restitution du logement et de la propriété.

Des voies de recours flexibles et effectives basées sur le choix des personnes déplacées et des réfugiés devraient être établies

→ Lorsque des procédures plus souples, en grande partie administratives, sont mises en place, davantage de réclamations peuvent être examinées et les cas réglés à un rythme beaucoup plus rapide. Les tribunaux continuent d'effectuer un contrôle final dans le cadre de ces procédures mais les requérants n'y ont recours que quand ils estiment qu'ils n'ont pas bénéficié d'une compensation équitable et juste.

Les procédures de réclamation devraient être gratuites, simples et équitables

→ Même si on peut raisonnablement attendre des requérants qu'ils paient une somme minimale pour enregistrer tout titre ou autres déclarations accordés en leur faveur, le processus de réclamation en lui-même doit être gratuit pour tous. Il doit être facile à comprendre et dans des termes les moins juridiques possible. Les formulaires de réclamation doivent être disponibles dans les langues comprises par les personnes susceptibles de soumettre des réclamations. Des centres et des bureaux de traitement des réclamations devraient être mis en place dans l'ensemble des zones où les requérants résident actuellement. Des mécanismes pour aider les requérants potentiels par du conseil juridique ou de la représentation directe devraient être accessibles à ceux qui ont besoin d'aide.

Un engagement des parties à respecter vigoureusement les décisions relatives aux droits au logement et à la propriété sera essentiel pour son succès

→ Les gouvernements locaux et nationaux doivent reconnaître les décisions prises par les organes de restitution et les faire appliquer vigoureusement si nécessaire.

Le fait de renverser les décisions d'application injuste ou arbitraire du droit relatives au logement ou à la propriété des réfugiés ou des personnes déplacées garantira que les droits des rapatriés sont pleinement respectés

→ Tant que l'application des lois discriminatoires, impartiales et injustes portant atteinte aux droits au logement et à la propriété des membres de certains groupes ne sera pas

renversée et que les droits temporairement perdus ne seront rétablis, le processus de rapatriement sera gravement entravé.

Les questions de logement et de propriété ne peuvent être réparées de manière adéquate que si les droits des occupants secondaires sont pleinement respectés

→ Dans toute la mesure du possible, la réinstallation des occupants secondaires devraient avoir lieu sur une base volontaire, dans le cadre de garanties juridiques applicables prévoyant qu'en aucune circonstance l'occupant secondaire ne se retrouvera sans abri ou forcé de résider dans des conditions de vie intolérables.

Les réparations et la reconstruction des logements endommagés devraient être considérées comme un élément indispensable de tout processus de retour et de restitution

→ Le processus de reconstruction et de réhabilitation ne devrait pas être lancé avant que ne soient clarifiés les droits de propriété et de location.

Les systèmes d'enregistrement des logements et des biens sont des éléments centraux dans les mécanismes de réclamation des logements et des biens

→ Les mécanismes de réclamation doivent comprendre un accès libre, sans entrave et gratuit à tous les registres existants en matière de logement, de propriété et de terres relatifs aux réclamations dans ces domaines et doivent comporter des procédures claires pour déterminer la validité et le degré de preuve de ces registres. Les registres existants, même incomplets, doivent être accessibles à tout requérant cherchant à recouvrer ses biens. Tous les requérants possibles doivent être autorisés à produire tout registre ou autre preuve en leur possession au soutien de leur demande en restitution. Dans le même temps, même si les registres sont essentiels pour régler les réclamations, aucun réfugié ni aucune personne déplacée ne peut être pénalisé ou traité différemment des autres, au seul motif qu'il ne possède plus lui-même de registres ou de preuves.

Veiller à ce que des systèmes adéquats d'indemnisation soient en place

→ La partie lésée devrait recevoir une indemnisation pour compenser la dépossession injustifiée de son logement seulement si le logement en question n'existe plus ou si elle accepte volontairement et en toute connaissance de cause une indemnisation à la place de la restitution. Dans certaines situations, un accord de paix négocié combinant indemnisation et restitution peut constituer la forme la plus appropriée de réparation.

Les limites de l'indemnisation en espèces :

Alors que l'indemnisation en espèces est souvent considérée comme un moyen simple de régler les réclamations en matière de restitution du logement et des biens, elle devrait être réservée aux seuls préjudices de valeur économique qui résultent de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire (...). La pratique a sans cesse montré – en particulier dans le contexte des déplacements causés par des projets de développement impliquant la perte du logement – que l'indemnisation en espèces est rarement utilisée pour garantir un foyer adéquat et peut en fait être un motif pour qu'une personne se retrouve sans abri. La Banque mondiale met en garde contre cette forme d'indemnisation : « L'indemnisation en espèces seule devrait en règle générale être évitée, sauf dans des cas justifiés, car cela conduit habituellement à un appauvrissement ». Il existe plusieurs autres moyens que simplement monétaires qui peuvent répondre aux obligations associées à l'octroi d'une indemnisation. La première option évidente serait la construction – par l'Etat ou subventionnée par l'Etat – d'un logement adéquat, abordable et accessible qui pourrait être mis à la disposition des rapatriés ou des occupants secondaires déplacés. D'autres solutions équitables basées sur le logement pourraient être rendues accessibles par un ensemble de mesures créatives, notamment : la mise en place d'un système de bons publics ou des subventions individuelles uniquement convertibles en construction de résidences ; une aide gouvernementale aux rapatriés pour trouver un logement vide ou pour accéder à un nouvel hébergement ; des aides fiscales pourraient être accordées

aux rapatriés pour une période donnée ; les rapatriés pourraient figurer en tête des listes d'attente officielles en matière de logement ; des lopins de terre appartenant à l'Etat pourraient être alloués aux rapatriés ; des bons du gouvernement d'une valeur substantielle pourraient être fournis aux rapatriés ou on pourrait leur accorder des crédits au logement favorables pour des matériaux de construction s'ils choisissaient de construire eux-mêmes un nouveau logement. ("Conclusions – Best practices to guide future housing and property restitution efforts", par Scott Leckie, in: *Returning Home, Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons*, ed. Scott Leckie, Transnational Publishers 2003, Chapitre 14)

La privatisation peut sérieusement compliquer les efforts de restitution

→ Ce transfert des droits de propriété de l'Etat vers d'autres personnes privées (comme les occupants secondaires) conduit effectivement à la confiscation du foyer ou de la terre d'un réfugié ou d'une personne déplacée pendant son absence et doit être considéré comme un acte incompatible avec les droits à la restitution du logement et de la propriété. Les Etats devraient se retenir de transférer les ressources sociales et autres ressources liées au logement vers la sphère privée lorsque ces foyers ou ces biens étaient légalement occupés par de réfugiés et des personnes déplacées au moment de la fuite.

Les demandes de restitution ne deviennent pas nulles en raison du passage du temps

→ Les Etats devraient fixer une période de temps claire pour déposer une demande de restitution. Cette information devrait être largement diffusée et la période être suffisamment longue pour assurer que toutes les personnes affectées ont une opportunité adéquate de déposer une demande de restitution, en gardant à l'esprit le nombre de demandeurs potentiels, les difficultés potentielles pour collecter les informations et leur accès, l'ampleur du déplacement, l'accessibilité du processus pour les groupes potentiellement défavorisés et les personnes vulnérables et la situation politique dans le pays ou la région d'origine.

Les droits à la restitution doivent s'étendre aux héritiers des biens

→ En principe, tous les réfugiés et personnes déplacées vivants et les héritiers de ceux qui sont décédés depuis la fuite de leurs foyers et de leurs terres d'origine doivent disposer d'un droit de déposer une demande de restitution de l'hébergement ou des biens qui auraient été restitués à leur propriétaire ou occupant d'origine s'il avait survécu.

Les questions de logement et de propriété sont mieux réglées dans le cadre d'une coordination institutionnelle effective

→ Les programmes post-conflit visant à rétablir les droits au logement et à la propriété des réfugiés et des personnes déplacées ont tendance à impliquer les efforts de nombreuses institutions. Afin d'assurer la restitution réussie des foyers et des terres d'origine aux rapatriés, les efforts institutionnels doivent donc être bien coordonnés au moyen de la conclusion d'accords ou de mémorandums d'accord destinés à promouvoir des actions de coopération avant, pendant et après le travail des institutions chargées de la restitution. La désignation d'un organisme chargé de superviser la coordination de la restitution peut faciliter la restitution.

Les processus de réclamation peuvent être utilisés pour apporter des solutions permanentes en matière de terres, de logement ou de biens pour tous les rapatriés – propriétaires, locataires et sans terres

→ Les programmes de retour se sont parfois axés uniquement sur le rétablissement des droits de propriété, en excluant de fait les anciens locataires ou titulaires des droits d'occupation ou autres de rentrer dans leurs foyers d'origine. Toutefois, pour que les programmes de reprise de la possession soient justes et équitables, les non propriétaires légitimes qui ont été contraints de fuir leur ancien foyer pour les mêmes raisons que les

propriétaires de la même région devraient avoir droit aux mêmes droits que les anciens propriétaires.

Le soutien financier pour les mécanismes de restitution doit être sûr et durable

→ Pour que les procédures de restitution fonctionnent, les mécanismes de restitution et les institutions doivent être assurés de leur propre existence. De préférence, un Etat ou une coalition d'Etats devrait être identifié dès que possible pour agir comme principal soutien du mécanisme de restitution pour personnes déplacées et réfugiés.

La citoyenneté, la nationalité et la résidence ne devraient pas empêcher la restitution

→ Les droits à la restitution ne devraient pas être conditionnés à la citoyenneté, à la nationalité ou au lieu de résidence d'une personne. Les réclamations devraient être autorisées de la part de toute personne ayant une demande légitime, nonobstant tout autre critère.

Ressources

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE): <http://www.cohre.org>

COHRE est l'ONG chef de file en ce qui concerne les questions de restitution des biens, de droits de propriété, de droits au logement et de protection contre l'expulsion. Il publie des études complètes sur le cadre juridique international relatif à ces questions, ainsi que sur les pratiques et les politiques nationales.

Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons, édité par Scott Leckie, Transnational Publishers (Ardsey, US), 2003

Exemples d'études de pays :

A Guide to Property Law in Afghanistan, Norwegian Refugee Council, mars 2005

[http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/6D9A00D5A27A27ACC125705A00283DBA/\\$file/Property+Law+Manual+FINAL.pdf](http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/6D9A00D5A27A27ACC125705A00283DBA/$file/Property+Law+Manual+FINAL.pdf)

Land Matters in Displacement, The Importance of Land Rights in Acholiland and What Threatens Them, Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda (CSOPNU), décembre 2004

[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/B3CDEB6AE6786545802570B7005A56B2/\\$file/Land+matters+in+displacement+final.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/B3CDEB6AE6786545802570B7005A56B2/$file/Land+matters+in+displacement+final.pdf)