
Manuel sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées

Pour la mise en œuvre des « Principes Pinheiro »

Mars 2007

Photo de couverture : Ouganda : femmes et enfants dans le camp de déplacés de Soroti (IDMC, Birkenes)

Avant-propos

Du Rwanda à la Bosnie, du Soudan au Kosovo, du Libéria au Sri Lanka, la réalisation du droit des réfugiés et des personnes déplacées à la restitution des logements et des biens est de plus en plus reconnue comme une question d'une importance majeure.

Des progrès importants ont été réalisés dans ce domaine, et ce dans un grand nombre de situations post-confliktuelles. Pour autant, les personnes chargées des questions de restitution des logements et des biens, qu'il s'agisse des responsables gouvernementaux, du personnel des agences internationales et des ONG, ou des membres d'organisations de la société civile locales, manquent souvent d'orientation concrète sur la meilleure façon d'aborder ces questions souvent très complexes et, sources potentielles de controverses et de désaccords.

L'adoption des Principes Pinheiro sur la restitution des logements et des biens par la Sous-Commission de la protection et de la promotion des droits de l'homme des Nations Unies, en août 2005, a contribué de façon significative à la formulation de conseils pratiques explicitant les standards internationaux régissant la mise en œuvre effective des programmes et des mécanismes de restitution des logements, des terres et des biens.

C'est dans ce contexte que plusieurs agences ont décidé de travailler ensemble à la réalisation d'un manuel sur la restitution des logements et des biens pour les personnes déplacées et les réfugiés. La Division pour le Déplacement Interne de l'OCHA (OCHA/IDD), UN Habitat, le UNHCR, la FAO, le HCDH, le Conseil norvégien pour les Réfugiés (NRC) et l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) ont uni leurs efforts, chacun apportant son expérience juridique et pratique dans le domaine complexe de la restitution.

Ce manuel, élaboré à partir des Principes Pinheiro, apporte une orientation pratique utile à tous ceux qui travaillent sur les questions de restitution des logements et des biens. Il propose des solutions durables aux personnes déplacées et aux réfugiés, notamment en promouvant leur droit de regagner les foyers qu'ils ont fuis et de retrouver les biens qu'ils ont été forcés de laisser à la suite d'un conflit ou de violations des droits de l'homme. Ce manuel apporte une contribution à la protection des droits à restitution et, ce faisant, il participe aussi à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix retrouvée.

Nous espérons sincèrement que ce manuel sera largement diffusé et qu'il apportera une contribution utile aux efforts entrepris à travers le monde pour que les problèmes de restitution des logements et des biens trouvent des solutions conformes aux principes reconnus dans ce domaine.



Dr Jacques Diouf, Directeur Général, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture



Jan Egeland, Ancien Coordonnateur des secours d'urgence & Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires



Louis Arbour, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies



Tomas Colin Archer, Secrétaire Général, Conseil Norvégien pour les Réfugiés



Anna Hradjuka, Directrice exécutive, UN Habitat



António Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés



L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est depuis longtemps soucieuse d'améliorer l'accès à la terre des paysans pauvres afin de réduire la pauvreté et la faim, et de promouvoir un développement rural durable. Les pauvres et les affamés sont le plus souvent, des paysans sans terre. L'accès assuré à la terre constitue souvent un filet de sécurité précieux qui permet à la famille de se loger, de se nourrir et aussi d'avoir des revenus en période de difficulté. En cas de catastrophe, la terre familiale pourra constituer le dernier recours. La sécurité d'accès à la terre dans les pays sortant d'un conflit violent est essentielle à la réalisation d'une paix durable. En partenariat avec les organisations internationales, gouvernementales et avec la société civile, l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers de la FAO apporte une assistance technique pour remettre sur pied les institutions foncières et les systèmes de gestion des terres dans les situations post-conflit.



iDMC internal displacement monitoring centre

Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) travaille sur la restitution des logements, des terres et des biens depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, époque à laquelle il a mis en place le Programme d'information, de conseil et d'aide juridique (Information, Counselling and Legal Assistance Programme, ICLA). L'objectif de ce programme est de faciliter la recherche de solutions durables pour les réfugiés et les déplacés en leur donnant des informations sur la situation prévalant dans leur lieu de résidence d'origine et en leur apportant une aide juridique pour résoudre les problèmes de discrimination et d'accès aux droits. Outre le soutien juridique destiné à faciliter l'accès aux droits politiques, sociaux et économiques, le Conseil norvégien pour les réfugiés propose une aide juridique sur la restitution des biens. Plusieurs programmes ICLA portent principalement sur les questions relatives aux logements, aux terres et aux biens. Ces activités, qui ont d'abord commencé dans les Balkans, couvrent aujourd'hui plus de dix pays, notamment le Burundi, la République démocratique du Congo, le Soudan, l'Ouganda, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, le Pakistan, le Sri Lanka et la Colombie.

L'Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil norvégien pour les Réfugiés (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) contrôle, à la demande des Nations Unies, les déplacements internes engendrés par des conflits à travers le monde. Cet observatoire, basé à Genève, gère une base de données mise à jour régulièrement sur les déplacements internes dans une cinquantaine de pays ;t. IDMC suit pour le Conseil norvégien pour les Réfugiés les développements politiques et institutionnels concernant la question du logement, de la terre et des biens. Il encourage les bonnes pratiques en se fondant sur l'expérience du Conseil norvégien pour les Réfugiés et sur les Principes Pinheiro.



OCHA Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

La Division de l'action inter institutions en faveur des personnes déplacées

La Division de l'action inter institutions en faveur des personnes déplacées du Bureau de la coordination des affaires humanitaires a été créée par le Coordonnateur des secours d'urgence pour renforcer la collaboration des institutions face au problème des déplacements internes. La Division a établi une liste des principaux problèmes auxquels les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont confrontées, parmi lesquels les problèmes du logement, de la terre et des biens. Elle envoie sur le terrain des missions d'appui technique aux équipes sur place et aux autorités locales sur les questions liées à la propriété en Ouganda, au Soudan, au Libéria et au Pakistan.

La Division a contribué à l'élaboration des Principes Pinheiro en reconnaissant l'importance de la réalisation du droit à restitution des logements et des biens des réfugiés et des personnes déplacées. Elle est aussi à l'origine de ce manuel, préparé pour apporter des conseils pratiques à tous les acteurs de terrain confrontés à la problématique de la restitution des logements et des biens.



La mission du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCDH) est d'œuvrer à la protection de tous les droits de l'homme pour tous ; de contribuer à donner aux personnes la possibilité d'exercer leurs droits ; et d'aider les personnes chargées de faire respecter ces droits à veiller à leur application. Lorsqu'il accomplit sa mission, le HCDH accorde la même attention à tous les droits : civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, y compris le droit au développement.

La contribution du HCDH à ce manuel entre dans le cadre de son action sur le droit au logement et les questions connexes. Cette action découle du droit à un logement convenable garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, réaffirmé et explicitement reconnu dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme comme une composante du droit à un niveau de vie suffisant, qui fait partie des normes du droit international des droits de l'homme universellement reconnues. Au plan opérationnel, le HCDH travaille avec les gouvernements, les appareils législatifs, les tribunaux, les institutions nationales, la société civile, les organisations régionales et internationales et le système des Nations Unies pour développer et renforcer les capacités, notamment au niveau national, en matière de protection des droits de l'homme dans le cadre des normes internationales. Au plan institutionnel, le HCDH s'efforce de consolider le programme des droits de l'homme des Nations Unies et lui apporte un soutien de haute qualité. Le HCDH collabore étroitement avec ses partenaires des Nations Unies pour faire en sorte que les droits de l'homme demeurent au cœur du travail des Nations Unies.

UN HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE

Le problème de la terre et des biens est souvent central pour les sociétés qui sortent d'un conflit, parce qu'il est souvent lié au conflit lui-même. La mise en place de mécanismes de restitution des logements et des biens et d'une bonne gouvernance sont par conséquent des objectifs prioritaires pour la construction d'une paix durable. Le Réseau Global Land Tool animé par UN-HABITAT travaille pour la préservation des droits à la terre, l'amélioration des pratiques de gestion des terres, la préparation d'outils et de systèmes garantissant la sécurité d'occupation des terres, l'assistance au renforcement des réseaux fonciers, l'amélioration de la coordination des activités liées à la terre, l'aide à la création d'outils de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes qui soient utiles aux plus pauvres, et la diffusion de connaissances sur la sécurité d'occupation. L'objectif principal du Réseau est d'aider à la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs du Millénaire pour le développement en améliorant la gestion des terres tout en réduisant la pauvreté et en améliorant les conditions de vie des pauvres.

UN-HABITAT poursuit des opérations sur le terrain dans plusieurs pays touchés par des catastrophes naturelles ou requérant une action urgente complexe. L'organisation travaille avec les gouvernements centraux et locaux, avec le Comité permanent inter organisations, les ONG, les équipes des Nations Unies sur place, pour apporter des réponses dans le cadre de son programme « Aide et reconstruction durables ». Elle a mis en place de nombreux outils pour aborder les problèmes liés au logement, à la terre et aux biens, dont un « outil d'évaluation des mesures immédiates pour la gestion des terres », destiné à guider les évaluations initiales et les programmes de reconstruction réalisés sur le terrain après les catastrophes naturelles. UN-Habitat s'implique de plus en plus dans des opérations comportant des programmes spécifiques sur « la restitution des logements, des terres et des biens » et « l'administration foncière » au Soudan, en Ouganda, au Libéria, en Somalie et ailleurs.



La contribution du HCR au rapatriement librement consenti des réfugiés est l'une de ses principales fonctions, qui découle de son mandat en faveur de la protection internationale des réfugiés et de la recherche d'une solution durable pour chaque réfugié. Au cours des années, plusieurs résolutions de l'Assemblée générale ont aussi mandaté le HCR pour s'engager dans la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Pour le HCR, les plus grands défis que soulève le retour des réfugiés ou des personnes déplacées sont : réunir les conditions favorables au retour librement consenti, leur garantir la possibilité de faire un choix libre et éclairé et de mobiliser les soutiens nécessaires pour que le retour soit réussi. Un retour réussi implique que les réfugiés et les personnes déplacées aient accès aux services de base et qu'ils aient les moyens de rendre leur retour durable. Pour chacun d'entre eux, l'accès à la terre, à la maison et aux biens est prioritaire. Non seulement ils ont le droit de retourner dans leurs pays d'origine, mais ils ont aussi le droit de retrouver les foyers et les terres qu'ils ont fui ou dont ils ont été expulsés.

Outre ses activités en faveur de la restitution des logements, des terres et des biens, le HCR a contribué au cours de la dernière décennie à l'élaboration de normes, notamment en assistant les gouvernements dans la préparation de législations sur la restitution. Le HCR a mis en place, soit directement soit en apportant sa contribution, des centres d'aide juridique qui ont apporté une assistance déterminante aux réfugiés pour la préparation de leur dossier de demande de restitution. Des projets de construction ou de réparation de logements sont venus compléter ces activités.

Table des matières

Avant-propos	3
Table des matières	7
Introduction	9
Comment utiliser ce Manuel : l'application des Principes sur la restitution des logements et des biens sur le terrain	12
Section I : Portée et champ d'application	15
Principe 1. Portée et champ d'application	16
Section II : Le droit à la restitution des logements et des biens	23
Principe 2. Le droit à la restitution des logements et des biens	24
Section III : Principes fondamentaux	31
Principe 3. Le droit de ne pas faire l'objet de discrimination	32
Principe 4. Le droit à l'égalité entre hommes et femmes	35
Principe 5. Le droit d'être protégé contre les déplacements	38
Principe 6. Le droit à la vie privée et au respect du domicile	40
Principe 7. Le droit à la jouissance pacifique des biens	42
Principe 8. Le droit à un logement suffisant	45
Principe 9. Le droit de circuler librement	47
Section IV : Le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité	49
Principe 10. Le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité	50
Section V : Dispositif juridique, politiques, procédures, institutions et mécanismes de mise en œuvre	55
Principe 11. Compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes	56
Principe 12. Procédures, institutions et mécanismes nationaux	59
Principe 13. Facilité d'accès aux procédures de traitement des demandes de restitution	64
Principe 14. Modalités adéquates de consultation et de participation à la prise de décisions	68
Principe 15. Registre des logements, des terres et des biens et documentation en la matière	70
Principe 16. Les droits des locataires et autres personnes qui ne sont pas propriétaires	75
Principe 17. Occupants secondaires	77
Principe 18. Mesures législatives	80
Principe 19. Interdiction d'adopter des lois arbitraires et discriminatoires	82
Principe 20. Application des décisions et jugements en matière de restitution	84
Principe 21. Indemnisation	86

Section VI : Le rôle de la communauté internationale, notamment des organisations internationales	89
Section VII : Interprétation	93
Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées	95
Préambule	96
Contacts utiles	106
Index	107

Les agences remercient Scott Leckie, du Centre pour le droit au logement et contre les expulsions (COHRE), qui a rédigé l'essentiel de ce *manuel*.



Introduction

Au cours des dernières décennies, les agences intergouvernementales, les gouvernements, les Nations Unies, le personnel des ONG de terrain, et les autres acteurs impliqués dans la protection et le développement des capacités des réfugiés et des personnes déplacées ont renforcé leurs efforts pour trouver des solutions durables à toutes les formes de déplacement. Ces solutions reposent sur une approche fondée sur les droits et sur le principe du rapatriement librement consenti. Plus récemment, l'idée du rapatriement et du retour librement consentis a évolué de telle façon qu'elle n'implique pas seulement le retour du réfugié dans son pays, ou le retour du déplacé dans sa région ou sa ville, mais leur retour au sein de leurs foyers et sur leurs terres d'origine, ainsi que la possibilité de reprendre le contrôle de leurs biens : c'est le processus de restitution des logements et des biens.

Depuis le début des années soixante-dix, cette évolution a permis à des millions de réfugiés et de déplacés de retrouver leurs foyers, leurs terres et leurs biens d'origine et d'y habiter de nouveau à l'issue de processus de restitution, tandis que d'autres – moins nombreux – ont accepté une indemnisation en lieu et place du retour. Cela s'est passé en Bosnie-Herzégovine, en Afghanistan, en Afrique du Sud, au Tadjikistan, au Guatemala, au Mozambique, et dans d'autres pays encore. Un changement historique de perspective s'est opéré puisque l'on est passé d'une réponse principalement humanitaire au problème du rapatriement librement consenti à une approche mettant l'accent sur les droits qui sont en jeu lors du retour. Cette nouvelle approche est de plus en plus liée au principe de la justice réparatrice. Elle présente la restitution comme un moyen de recours favorisant le choix d'une solution durable par les réfugiés et les personnes déplacées (que cette solution soit leur retour, leur réinstallation ou l'intégration locale).

Ce changement a profondément modifié la dynamique du retour et du rapatriement librement consenti, ainsi que la façon dont la communauté internationale et les acteurs locaux s'impliquent dans ces processus. Ce ne sont pas uniquement des changements de nature politique ou humanitaire, et c'est là un point important : cette évolution s'est progressivement traduite dans les lois et les autres instruments nationaux, régionaux et internationaux qui reconnaissent la restitution des logements et des biens comme un droit fondamental, autonome, interdépendant avec un ensemble d'autres droits qui y sont liés. Le droit à un recours en cas de violation des droits de l'homme est clairement exposé dans 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*, un texte fondé sur les principes existants des droits de l'homme et du droit humanitaire. A propos de la restitution, les *Principes fondamentaux* disposent que « La restitution devrait, dans la mesure du possible, rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire ne se soient produites. La restitution comprend, selon qu'il convient, la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens ».

On trouve de plus en plus de références, dans la loi comme dans la pratique, aux principes afférant à ce droit émergent qu'est le droit à la restitution des logements et des biens et qui permet à terme d'effacer les effets des violations des droits de l'homme et les autres causes du déplacement. Dans le même temps, il devient clair qu'un retour sans restitution n'apporte pas une solution durable complète au problème du déplacement.

Le personnel de terrain des organisations internationales, les ONG internationales, et les acteurs travaillant aux niveaux national et local, que ce soit dans le secteur humanitaire, post-conflictuel, ou du relèvement rapide, tous sont confrontés à une situation difficile lorsqu'il s'agit de garantir la restitution des logements et des biens aux réfugiés et aux déplacés. Souvent, ils s'avèrent mal préparés pour faire face aux nombreux risques et complications qui apparaissent au cours des processus de mise en œuvre des droits à restitution. Etant donné l'extraordinaire diversité des problèmes posés par la restitution selon les pays et parfois même au sein d'un même pays, il est impossible de définir une approche type, applicable à l'échelle universelle, de la question de la restitution. C'est pourquoi les personnes chargées de protéger et de garantir les droits à restitution doivent relever des défis considérables.

Parmi les personnes qui travaillent auprès des réfugiés, ou dans le domaine des droits de l'homme ou du droit humanitaire, ceux qui ont une expérience de certains aspects de la question de la restitution sont de plus en plus nombreux, en particulier parmi ceux qui ont travaillé dans les Balkans ou dans la région des Grands Lacs. Pour autant, la plupart des praticiens spécialistes du problème des déplacements – qu'ils soient sur le terrain ou au siège de leur organisation – n'ont pas encore été formés ou n'ont pas acquis l'expérience requise pour aborder de façon appropriée les décisions politiques souvent difficiles et les processus juridiques, judiciaires et quasi-judiciaires compliqués liés à la promotion et à la mise en œuvre des droits à restitutions des logements et des biens.

Afin de développer leurs capacités pour mieux contribuer à ces processus, ce manuel apporte des informations et des conseils pratiques aux personnes travaillant sur les questions de restitution des logements et des biens, pour qu'ils puissent promouvoir de façon plus efficace le droit des réfugiés et des personnes déplacées de retourner chez eux, d'habiter de nouveau leurs logements et de reprendre possession de leurs biens d'origine, mais aussi pour qu'ils identifient des solutions durables autres que le retour tout en respectant les droits justiciables à restitution des logements et des biens, y compris les droits à réparation. Ce manuel propose en particulier d'aider les acteurs engagés dans les processus de restitution à promouvoir ces droits avec succès, d'une façon qui soit conforme au droit international des droits de l'homme et aux autres normes.

Les *Principes sur la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et autres personnes déplacées* (« *Principes Pinheiro* »), adoptés par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies le 11 août 2005, constituent la base de ce manuel. Ces *Principes* sont le fruit d'un processus de sept années, qui a débuté avec la résolution de la Commission 1998/26 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, en 1998. Il s'est poursuivi de 2002 à 2005 par la réalisation d'une étude et la proposition d'une série de principes par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la restitution des logements et des biens, Paulo Sérgio Pinheiro.

Pour ceux qui mettent en œuvre le droit à restitution, mais aussi pour les Nations Unies et les autres agences, les *Principes Pinheiro* réunissent dans un même document les éléments juridiques, politiques, procéduraux, institutionnels et techniques relatifs à la mise en œuvre de la restitution des logements et des biens. Ils leur apportent ainsi un outil pour définir des politiques visant à garantir la mise en œuvre du droit à restitution des logements et des biens et à faire appliquer les lois, les programmes et les politiques sur la restitution en respectant les *principes* en vigueur dans le domaine du droit international des droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés, ainsi que le droit national en vigueur. Dans cette optique, les *Principes* reprennent les dispositions les plus utiles issues de politiques ou de programmes de restitution développés dans divers pays, notamment en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi, au Cambodge, à Chypre, au Guatemala, en Irak, au Kosovo, au Rwanda, en Afrique du Sud et au Soudan.

Comment utiliser ce Manuel : l'application des Principes sur la restitution des logements et des biens sur le terrain

L'objectif de ce manuel est d'apporter une assistance concrète à un large éventail d'acteurs, aussi bien aux sièges des institutions que sur le terrain, pour qu'ils assurent la protection des réfugiés et des personnes déplacées et qu'ils trouvent des solutions durables à diverses situations de déplacement en se fondant sur l'application des *Principes sur la restitution des logements et des biens*.

Le Manuel est structuré autour de chacun des vingt-trois principes. Il commence chaque fois par une brève description des raisons pour lesquelles le principe a été identifié et de sa justification du point de vue juridique. Cette section est suivie par une description des « scénarios types » dans lesquels chaque principe pourrait s'appliquer. Ces scénarios illustrent de façon concrète la façon dont chaque principe a été appliqué au cours de processus de restitution. Ils montrent comment les praticiens peuvent s'inspirer des bonnes pratiques et des leçons tirées des dernières décennies lorsqu'ils doivent traiter un problème de restitution.

Après ces exemples, une section intitulée « questions fréquentes » répond aux questions que les praticiens peuvent être amenés à se poser en appliquant les *Principes* et les aide à comprendre la plupart des difficultés auxquelles ils peuvent être confrontés. À dessein, les sections « scénarios types » et « questions fréquentes » sont toutes deux concises, elles ne contiennent pas trop de références juridiques et ne comportent pas de notes de bas de page. Les praticiens spécialistes de la restitution des logements et des biens qui souhaitent obtenir des informations plus détaillées sur les fondements juridiques de chaque principe et sur leur application sur le terrain pourront se reporter à la liste de documents cités dans la section « références utiles » qui conclut l'analyse de chacun des Principes.

Les utilisateurs de ce Manuel devront garder à l'esprit l'idée que les *Principes* couvrent un champ très vaste et qu'ils abordent de nombreux aspects. Les *Principes* poursuivent divers objectifs : ils déclarent les droits qui s'appliquent spécifiquement à la restitution des logements et des biens, ils réaffirment divers droits qui en découlent, énoncent en détails les mesures juridiques, politiques, procédurales et institutionnelles qui sont indispensables pour faire appliquer les droits à restitution. En conclusion, les *Principes* soulignent le rôle idéal que les organisations internationales pourraient jouer pour garantir le respect de ces droits. Hormis quelques exceptions, ces questions se posent à différents stades du cycle du déplacement. Par exemple, la reconnaissance des droits à restitutions intervient forcément avant la mise en place de procédures et d'institutions spécifiques. De la même façon, les questions liées à l'application des décisions de justice confirmant des droits à restitution se posent nécessairement avant que les réfugiés et les personnes déplacées ne reprennent possession de leurs terres et de leurs foyers, d'autant qu'ils peuvent choisir soit de rentrer dans leur lieu d'origine, soit d'utiliser la restitution comme un moyen de soutenir leur réinstallation ou de leur intégration locale. En somme, la restitution est un processus qui se déroule par étapes et c'est là une dimension qu'il faut prendre en compte lorsque l'on est amené à appliquer les *Principes* et à utiliser ce Manuel.

Le texte des *Principes* doit être abordé comme un tout, de façon globale. Les utilisateurs de ce Manuel sont invités à veiller à ce que les questions traitées dans le texte soient toutes prises en compte de façon sérieuse. Ils noteront que le Manuel ne traite pas de l'application du préambule des Principes. Le texte complet des *Principes sur la restitution des logements et des biens pour les réfugiés*

et personnes déplacées se trouve à la fin du Manuel.

Le plus souvent, ceux qui utiliseront ce Manuel seront des acteurs défendant l'application des droits à restitution des logements et des biens pour des réfugiés ou des personnes déplacées. C'est pourquoi ils sont invités à se familiariser avec les droits de l'homme réaffirmés dans le préambule des *Principes* et avec les *Principes* 1 à 10 afin de garantir que ces droits sont respectés et protégés à tous les stades du processus de restitution. Les droits à restitutions peuvent être défendus dans des contextes très variés : par exemple dans le cadre de négociations de paix pour garantir l'inclusion des droits à restitution dans l'accord qui sera conclu, ou encore pour défendre les droits à restitution d'un réfugié ou d'une personne déplacée dans le cadre de procédures de restitution intervenant après un conflit ou après une catastrophe naturelle. Qu'ils soient des responsables de haut niveau, avocats, représentants d'ONG, personnels des Nations Unies ou autres, tous les acteurs impliqués dans le retour, le rapatriement et les autres solutions durables devraient avoir pour objectif l'application des droits à restitution des logements et des biens de tous les réfugiés et les personnes déplacées.

Les utilisateurs de ce Manuel sont invités à porter une attention particulière aux *Principes* 11 à 22. Ce sont précisément ces Principes qui devront faire l'objet d'une attention concertée sur le terrain, pour résoudre des problèmes de restitutions particulièrement difficiles et complexes. Les analyses des *Principes* 11 à 22 sont par nature substantielle et elles sont conçues de façon à être faciles à utiliser pour les personnes qui traitent de ces questions sur le terrain. Chaque section apporte des exemples concrets pour illustrer la façon dont les questions abordées ont été résolues dans d'autres processus de restitution et pour mettre en évidence les expériences auxquelles il pourrait être utile de se référer pour définir des réponses à d'autres problèmes de restitution.

Nous attirons l'attention des utilisateurs de ce Manuel sur le fait qu'il porte spécifiquement sur la restitution des logements et des biens dans des contextes de conflit et de post-conflit, ou après une catastrophe naturelle. On retrouve la plupart des questions liées au logement, à la gestion des terres et des biens dans tous les conflits ou catastrophes, mais ce Manuel n'aborde que le thème de la restitution des logements et des biens des réfugiés et des personnes déplacées, tel qu'il est développé dans les Principes. Sur cette question, ce Manuel apportera à ses utilisateurs des éclairages essentiels, notamment pour faciliter la restitution lors du retour de réfugiés et de personnes déplacées, pour résoudre des litiges portant sur les logements, les terres et les biens, pour aborder correctement le problème de l'occupation secondaire des logements et des terres des réfugiés et des personnes déplacées, pour identifier les questions auxquelles il faut apporter une attention particulière lors d'une révision législative, ou encore pour savoir quel cadre institutionnel serait le plus approprié pour garantir les droits à restitution.

Si ce Manuel utilise beaucoup d'exemples tirés de l'Europe de l'Est et plus particulièrement des Balkans, c'est parce que le processus de restitution y a été d'une grande ampleur et y a connu, selon certains, plus de succès qu'ailleurs. Pour autant, bien que des processus de restitution aient été engagés partout dans le monde au cours des dix dernières années, y compris en Europe et dans les Balkans, il semble que c'est en Afrique que se trouvent les plus importants chantiers dans ce domaine pour les années à venir. Étant donné l'importance du droit coutumier sur ce continent, cette perspective nécessitera peut-être des outils nouveaux et des approches différentes de celles qui ont été à l'œuvre en Europe de l'Est et dans ses sous-régions. Les praticiens devront savoir tirer les leçons générales des expériences passées, tout en prenant en compte les caractéristiques particulières de la restitution dans le contexte africain (ou sur d'autres continents) puisque c'est là que l'on recherchera des solutions au déplacement dans les prochaines années.



Section I : Portée et champ d'application

Maison serbe reconstruite après les émeutes de 2004 au Kosovo (IDMC, Mc Callin)

Principe 1. Portée et champ d'application

1.1 *Les présents Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées visent à aider tous les acteurs nationaux et internationaux à résoudre les questions d'ordre juridique et technique que soulève la restitution dans les situations où le déplacement a eu pour résultat de priver arbitrairement ou illégalement des personnes de leur logement, de leurs terres et de leurs biens ou de leur lieu de résidence habituelle.*

1.2 *Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées s'appliquent au même titre à tous les réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et autres personnes déplacées ayant franchi les frontières nationales sans pour autant répondre nécessairement à la définition juridique du réfugié (ci-après dénommés «réfugiés et personnes déplacées»), qui ont été arbitrairement ou illégalement privés de leur logement, de leurs biens ou de leurs terres ou de leur lieu de résidence habituelle, quelles que soient les circonstances qui ont donné initialement naissance au déplacement.*

Les *Principes* commencent d'abord par souligner leur large champ d'application avec l'indication de cet objectif clef d'aider les acteurs nationaux et internationaux à résoudre de façon appropriée les questions d'ordre juridique et technique soulevées par l'application des droits à restitution des logements et des biens pour les réfugiés et les personnes déplacées.

Les *Principes* sont inclusifs par nature. Ils s'appliquent à des situations dans lesquelles le déplacement a eu pour résultat de priver « arbitrairement » ou « illégalement » des personnes de leur logement, de leurs terres et de leurs biens ou de leur lieu de résidence habituelle. En pratique, donc, cette norme s'applique en premier lieu à tous les réfugiés ou personnes déplacées qui ont été forcés de quitter ou de fuir « leur logement, leurs biens ou leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle, quelles que soient les circonstances qui ont donné initialement naissance au déplacement ».

Les *Principes* s'appliquent dans tous les cas de déplacement involontaire causé par un conflit armé interne ou international, par des violations flagrantes des droits de l'homme comme le « nettoyage ethnique », par des projets de développement, des expulsions forcées et des catastrophes d'origine naturelle ou humaine. A chaque fois qu'une personne ou une communauté est arbitrairement déplacée de son logement et de ses terres, les *Principes* peuvent être utilisés. En d'autres termes, tous les réfugiés ou les personnes déplacées reconnus comme tels par la communauté internationale doivent être protégés par les *Principes*.

En reconnaissant les droits à restitution des logements et des biens à tous les réfugiés et personnes déplacées, les *Principes* ne font pas de distinction entre différentes catégories de personnes déplacées pour définir leurs droits à restitution. C'est là une extension importante de la terminologie utilisée en général pour décrire le déplacement, souvent entendu de façon plus restrictive à travers l'expression « les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ». L'expression « réfugiés et personnes déplacées » utilisée par les *Principes* est en revanche plus simple et plus englobante. Cette terminologie est explicitement plus inclusive puisqu'elle confère des droits à restitution à un groupe plus large de détenteurs de droits. Elle permet ainsi d'accorder des droits à trois groupes : aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (y compris à la suite de catastrophes) et les personnes déplacées ayant franchi les frontières nationales mais qui ne sont pas des réfugiés.

Enfin, les *Principes* soulignent que ni la guerre, ni les violations des droits de l'homme, ni les projets de développement, ni les catastrophes ne constituent des motifs valables pour légitimer l'acquisition arbitraire ou illégale, l'expropriation ou la destruction de foyers et de terres sur lesquels les réfugiés et

les personnes déplacées ont toujours des droits. Fortement ancrés dans le droit international et inspirés des bonnes pratiques et des politiques en cours, les *Principes* traduisent l'importance primordiale de la restitution des logements et des biens pour les Etats et pour la communauté internationale, mais aussi pour garantir un développement et une paix durables.

Scénarios types pour l'application du Principe 1

Influencer le contenu des accords de paix – On assiste à une prise de conscience de plus en plus grande de la nécessité de prendre en compte les droits à la restitution des logements et des biens et de résoudre équitablement tous les conflits sur les logements et les biens qui y sont liés, pour garantir une paix durable. De nombreux accords de paix illustrent cette évolution en incluant de façon explicite des dispositions sur les droits à restitution des logements, des terres et des biens pour les réfugiés et les personnes déplacées. L'Annexe 7 des Accords de Dayton qui ont mis fin au conflit en Bosnie-Herzégovine est le plus connu des accords de paix garantissant des droits à la restitution. Mais d'autres accords, comme ceux qui ont mis fin au conflit en Sierra Leone, au Libéria, au Guatemala et dans d'autres pays encore, intègrent à des degrés divers les droits à la restitution des logements, des terres et des biens des réfugiés et des personnes déplacées. Les *Principes* peuvent apporter des conseils pratiques pour définir les mesures permettant de mettre en œuvre les accords qui garantissent les droits à la restitution. Ils peuvent aussi servir au cours de négociations de paix pour justifier l'inclusion explicite des droits à la restitution des logements et des biens dans les accords de paix.

Les opérations de maintien de la paix après un conflit – De nombreuses opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont directement participé aux efforts entrepris pour la restitution des logements et des biens. Ainsi, la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a institué, administré et géré la Direction des logements et des biens (*Kosovo Housing and Property Directorate, HPD*) et la Commission des litiges relatifs aux logements et aux biens immeubles. Au sein de l'Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO), une Unité a formulé des propositions détaillées pour apporter une réponse institutionnelle au problème de la restitution. En revanche, d'autres opérations de maintien de la paix, comme l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) ont délibérément fait le choix d'exclure les problèmes liés à la restitution de leur mandat. Lorsque les opérations de maintien de la paix ne travaillent pas sur ces questions, cela ne signifie pas forcément que la question de la restitution ne reçoit pas de réponse dans le pays concerné. En Afghanistan par exemple, le HCR et des ONG comme le Conseil norvégien pour les Réfugiés (NRC) ont entrepris divers projets sur la restitution : des milliers de personnes rentrées au pays qui cherchaient à regagner leurs foyers et leurs terres d'origine ou à résoudre des conflits liés à la terre ont pu bénéficier d'une aide juridique gratuite, recourir aux juridictions locales et à des procédures coutumières non-juridictionnelles de résolution des conflits.

Les *Principes* peuvent donc être utiles pour la conception des institutions impliquées dans la restitution dans le contexte d'opérations de maintien de la paix après un conflit et ce, que ces institutions soient ou non prévues par le mandat des organes concernés. Mais ils peuvent aussi tenir lieu d'indicateur pour orienter les activités de restitutions sur le terrain qui semblent plutôt relever des juridictions locales et nationales ou de processus traditionnels de résolution des conflits.

Les opérations et les accords de rapatriement librement consenti et de retour – Les opérations coordonnées de retour et de rapatriement librement consenti, ainsi que les accords qui les régissent, peuvent aussi inclure des dispositions explicites sur la restitution des logements et des biens pour les personnes rentrées au pays. Les accords de rapatriement librement consenti concernant le Vietnam, le Guatemala, la République démocratique du Congo, le Mozambique, le Rwanda, l'Angola, la Géorgie, le Burundi et de nombreux autres pays, garantissent des variantes des droits à restitution des logements et des biens. Les *Principes* constituent une source rassemblant des normes internationales justifiant la prise en compte des préoccupations liées à la restitution dans les futurs projets de rapatriement librement consenti et de retour.

Les catastrophes d'origine naturelle et humaine – Les catastrophes d'origine naturelle et humaine comprennent les tremblements de terre (par exemple au Pakistan, en 2005), les tsunamis (par exemple en Asie, en 2004), les tempêtes et les inondations (par exemple à la Nouvelle-Orléans en 2005) et les projets de développement comme les barrages. Elles engendrent souvent des déplacements de population à grande échelle, au cours desquels les gens quittent leurs foyers, leurs terres et leurs biens. Dans certains cas de figures, les personnes déplacées sont arbitrairement et/ou illégalement empêchées de regagner et de réintégrer leurs foyers et/ou elles sont envoyées contre leur gré vers des sites de réinstallation bien qu'elles souhaitent rentrer chez elles. Les *Principes* – qui concernent toutes les personnes déplacées, y compris celles qui ont été forcées de quitter leurs foyers à la suite de catastrophes – peuvent constituer une référence de normes internationales utile pour défendre le droit des personnes affectées par les catastrophes à retourner chez elles et à reprendre possession de leurs foyers et de leurs terres d'origine si elles le souhaitent.

Les situations d'urgence complexes ou les crises à multiples facettes – Les *Principes* s'appliquent aussi aux pays traversant des situations d'urgence ou des crises à multiples facettes. Par exemple, au Sri Lanka en 2004, le tsunami a frappé le pays et, dans le même temps, le conflit entraînait des déplacements massifs de population, éloignant encore davantage les perspectives de solutions durables. En conséquence, tant les nombreuses personnes déplacées du fait du tsunami que les autres, très nombreuses aussi, déplacées en raison du conflit étaient dans l'impossibilité de regagner leurs foyers et leurs terres d'origine. Sur la base des *Principes*, les personnes déplacées en raison du conflit et les personnes déplacées en raison de la catastrophe sont traitées équitablement : les deux groupes peuvent exercer leurs droits à restitution des logements et des biens quand les circonstances le justifient.

L'intégration locale ou la réinstallation comme solutions durables – Enfin, les *Principes* s'appliquent à tous les groupes de réfugiés et de personnes déplacées qui n'ont pas librement consenti à leur rapatriement ou à leur retour en tant que solution durable, ou qui sont empêchés de rentrer pour des raisons politiques, ou à cause d'un conflit, de préoccupations sécuritaires ou pour d'autres raisons. Ce serait le cas, par exemple, de personnes réfugiées ou déplacées depuis longtemps, résidant dans des établissements ou des camps en dehors de leur pays ou de leur lieu d'origine, ou de personnes qui auraient trouvé des solutions temporaires, mais pas durables, à leur déplacement. Sur ce point, il est important de noter que le déplacement de longue durée ne constitue pas un motif pour annuler la demande de restitution ou la rendre illégitime. Il en va de même pour une décision de rétablissement ou d'intégration locale. Les *Principes* peuvent servir de base à des activités de plaidoyer engagées auprès des personnes déplacées depuis longtemps et pour garantir que leurs droits à restitution sont pris en compte.



Questions fréquentes

Qui met en œuvre des droits à restitution des logements et des biens ?

C'est à l'Etat que revient la responsabilité première de garantir la mise en œuvre des droits énoncés dans les Principes. Bien évidemment, cela est particulièrement vrai lorsque l'Etat lui-même est directement responsable du déplacement, par action ou par omission. Lorsque le déplacement est causé par des acteurs non-étatiques (groupes de guérilla, insurgés, milices, compagnies privées, etc.), c'est aussi à l'Etat ou au territoire sur lequel le déplacement a eu lieu et dont les personnes déplacées ont ou avaient la nationalité (ou d'autres droits), qu'incombe les responsabilités juridiques de garantir la mise en œuvre des droits à restitution des logements et des biens. Mais les acteurs non-étatiques qui se sont rendus responsables de crimes ou de violations des droits de l'homme entraînant des déplacements forcés sont aussi responsables de ces actes en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit pénal international ; ils devront répondre de leurs actes devant les autorités compétentes. Dans les situations transitoires, lorsque c'est l'ONU qui exerce les pouvoirs de l'Etat (par exemple au Cambodge, au Kosovo, au Timor oriental, etc.), c'est l'Autorité transitoire en place qui est chargée de mettre en œuvre le droit international des droits de l'homme, ainsi que les Principes le prévoient.

Les Principes sont-ils juridiquement contraignants ?

Les Principes ne sont ni un traité ni une loi ; ils n'ont donc pas le même statut juridique qu'un traité ou une loi. Pour autant, les Principes font autorité et sont explicitement fondés sur le droit national, régional et international en vigueur. Les Principes ont été préparés par des experts juristes de haut niveau et ont été formellement approuvés par un organe officiel des Nations Unies sur les droits de l'homme – la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme – qui est responsable devant les Nations Unies et ses Etats membres.

Comment faut-il comprendre les termes « arbitraire » et « illégal » ?

Les notions d' « arbitraire » ou de « illégal » sont souvent utilisées, dans le domaine des droits de l'homme, pour déterminer si un acte donné, ou une omission, est en contradiction ou en conformité avec la loi. En général, un acte arbitraire est un acte sans base juridique et sans justification légale. Un acte illégal est un acte contraire à la loi applicable dans le domaine concerné, c'est-à-dire à la loi nationale, mais aussi aux normes internationales. Les normes internationales en matière de droits de l'homme ne seraient pas respectées dans le cas où, par exemple, la loi nationale autoriserait les autorités à pratiquer des expulsions forcées entraînant des déplacements massifs de population. Pour déterminer si un déplacement est arbitraire ou illégal, ou les deux à la fois, il faut se référer à la fois aux législations locales et nationales, et aux instruments internationaux qui lient l'Etat concerné. Mais, selon les cas, il se peut que l'application de la loi soit arbitraire, ou que les lois nationales elles-mêmes aient un caractère arbitraire. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle souvent qu'une loi doit remplir certaines conditions pour ne pas être considérée comme arbitraire.

Les Principes s'appliquent-ils uniquement aux logements et aux terres ? Le terme « biens » inclut-il les biens commerciaux, y compris les terres agricoles ?

Les Principes visent avant tout à rétablir les droits des réfugiés et des personnes déplacées sur les terres, les logements et les biens qu'ils possédaient, sur lesquels ils avaient des droits, ou sur lesquels ils vivaient au moment où ils ont été déplacés. Mais ils font aussi référence aux droits de récupérer les biens commerciaux lors du retour, ainsi que les terres agricoles. Ce cas de figure se présenterait, par exemple, dans les cas où ces biens ou ces terres auraient été arbitrairement ou illégalement acquis par d'autres pendant la période de déplacement.

Quelles leçons essentielles tirer des expériences difficiles de restitution ?

Au cours des vingt dernières années, des initiatives de plus en plus nombreuses ont vu le jour, aux niveaux local et international, pour résoudre le problème complexe de la restitution des logements et des biens. Il faut tirer les leçons de ce processus, et souligner en particulier les aspects suivants :



- Il est souhaitable d'inclure directement les droits à la restitution dans les accords de paix, les résolutions du Conseil de sécurité et les accords de retour et de rapatriement librement consenti ;
- L'intégration d'experts de la restitution au sein du personnel des opérations de maintien de la paix après un conflit permet des contributions positives ;
- Il faut planifier les activités de restitution en amont, de façon rigoureuse et globale, en s'attachant notamment à identifier le cadre juridique et politique applicable à ces activités ;
- Les soldats de la paix jouent un rôle important pour garantir les droits à restitution (par exemple, ils peuvent jouer un rôle dans l'application des lois ou le respect de l'ordre, tenir des registres des logements et des biens, protéger les représentants des autorités et les travailleurs humanitaires chargés de mettre en œuvre les programmes de restitution, et même protéger la vie des populations rentrées au pays et des personnes déplacées) ;
- Ignorer les droits à restitution revendiqués par les populations après leur retour est un facteur d'aggravation et non de réduction des tensions et de la violence ;
- La restitution est tout aussi importante pour ceux qui ont choisi de ne pas rentrer (c'est-à-dire ceux qui ont choisi de se réinstaller, de s'intégrer localement ou qui ont fait le choix de recevoir une indemnisation plutôt que de rentrer) ; et
- Répondre aux demandes de restitution des logements et des biens et résoudre les conflits qui en découlent, permet de contribuer de façon décisive à la stabilité économique et sociale et aux initiatives de réconciliation entreprises au cours des processus de construction de la paix après les conflits. La prise de conscience de cette réalité est croissante.

Quel lien y a-t-il entre la restitution comme recours juridique et le choix d'une solution durable au déplacement ?





Les praticiens de la restitution doivent distinguer les recours juridiques et les solutions durables. Le retour, l'intégration locale ou la réinstallation dans un lieu tiers, peuvent être des solutions durables. Le choix d'une solution durable par la population concernée doit être un choix volontaire et informé. Les professionnels intervenant aux côtés des réfugiés et des personnes déplacées ont un rôle important à jouer pour garantir que leurs décisions sont prises librement et qu'elles sont fondées sur des informations exactes. Comme il a été indiqué plus haut, les Principes disposent clairement que le choix de ne pas rentrer ne porte pas atteinte aux droits à la restitution des logements et des biens des détenteurs de ces droits. Le choix de la réinstallation ou de l'intégration locale comme alternative au retour n'a donc pas de conséquences sur la restitution. La restitution peut même jouer un rôle déterminant pour les réfugiés et les personnes déplacées qui ont choisi de ne pas rentrer. Par exemple, la vente, l'échange ou la location des biens restitués peut générer un revenu et contribuer à améliorer l'intégration locale ou la réinstallation. La restitution en tant que recours juridique est souvent une condition préalable essentielle à la viabilité non seulement du retour, mais aussi de tous les types de solutions durables envisageables. Dans ce sens, la restitution des logements et des biens est souvent la première étape permettant aux personnes qu'un déplacement a réduites à la pauvreté et à la dépendance de regagner un certain degré d'autonomie.

Et les migrants économiques ?




A quelques rares exceptions près, en général, ceux qui ont quitté leurs foyers et leurs terres pour des raisons exclusivement économiques et qui ont migré vers un pays tiers sans avoir été physiquement forcés à quitter leur lieu d'origine, ne constituent pas un groupe protégé par les Principes. En revanche, s'il s'agit de déplacements causés par des violations des droits économiques et sociaux imputables à l'Etat concerné, alors l'application des Principes pourrait être justifiée.

Références utiles

Pour en savoir plus sur le thème de la restitution en général :

-  Aursnes, I.S. and Foley, C., 'Property Restitution in Practice: The Experience of the Norwegian Refugee Council' in *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons – Volume 2* (Scott Leckie, ed.), Transnational Publishers, chapter 12, 2007.
-  Barkan, E., *The Guilt of Nations: History and Injustices*, W.W. Norton & Co., New York, 2000.
-  Van Boven, T., Rapport final : Etude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés (E/CN.4/Sub.2/1993/8), 1993.
-  Brooks, R. L. (ed.) *When Sorry Isn't Enough: The Controversy over Apologies and Reparations for Human Injustice*, New York University Press, New York, 1999.
-  International Council on Human Rights Policy, *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements*, ICHRP, Geneva, 2006.
-  USAID – Office of Conflict Management and Mitigation, *Land and Conflict – A Toolkit for Intervention*, 2004.
-  Williams, R., 'Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice', in *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 37, no. 3., 441, 2006.

Pour en savoir plus sur les déplacements causés par des catastrophes naturelles ou des projets de développement, voir :

-  Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement (Document E/CN.4/2006/41, annexe)
-  Les récentes *Directives opérationnelles sur la protection des droits de l'homme par suite d'une catastrophe naturelle*, par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi que le manuel s'y rapportant.
-  Akkus c. Turquie, Requête no. 19263/92, Arrêt du 9 juillet 1997. Cette affaire est une affaire dite répétitive, qui a été suivie de dizaines d'affaires similaires devant la Cour européenne des droits de l'homme. Elle met en évidence les difficultés posées par la restitution de terrains perdus en raison de projets de développement.



Section II : Le droit à la restitution des logements et des biens

Principe 2. Le droit à la restitution des logements et des biens

- 2.1 *Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de se voir restituer tout logement, terre et/ou bien dont ils ont été privés arbitrairement ou illégalement, ou de recevoir une compensation pour tout logement, terre et/ou bien qu'il est matériellement impossible de leur restituer, comme établi par un tribunal indépendant et impartial.*
- 2.2 *Les États privilégient le droit à la restitution comme moyen de recours en cas de déplacement et comme élément clef de la justice réparatrice. 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 ayant droit à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens.*

La section II des *Principes* est fondamentale pour comprendre le concept de restitution des logements, des terres et des biens du point de vue des droits de l'homme. La « restitution » est un recours équitable (ou une forme de justice réparatrice), grâce auquel des individus ou un groupe de personnes victimes d'une perte ou de dommages peuvent, dans la mesure du possible, être replacés dans la situation dans laquelle ils se trouvaient avant cet événement. Le droit à un recours pour les victimes de violations des droits de l'homme est clairement exposé dans 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* (2005), qui disposent que « [l]a restitution devrait, dans la mesure du possible, rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire ne se soient produites. La restitution comprend, selon les cas, la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens ».

D'une façon générale, l'histoire de la restitution en tant que moyen de recours juridique remonte à plus d'un siècle tandis que la définition plus spécifique de *droits à la restitution des logements et des biens* ne date que des résolutions des Nations Unies adoptées dans les années quarante. Au cours des dernières décennies, un droit individuel et global des réfugiés et des personnes déplacées à la restitution des logements et des biens a vu le jour. Le *Principe 2.1* reconnaît ce droit fondamental de tous les réfugiés et les personnes déplacées à la restitution des logements, des terres et des biens.

La terminologie utilisée – restitution des logements, des terres et des biens – est une expression constituée à partir de dizaines de normes juridiques et autres, qui ont été adoptées ces dernières décennies et qui reconnaissent de façon explicite ou implicite les droits à restitution des réfugiés et des personnes déplacées. Ces normes sont issues des dispositions des traités de droit international, des instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international pénal, des innombrables résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Assemblée générale des Nations Unies, des Conclusions du Comité exécutif du UNHCR, des résolutions et autres normes adoptées par la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la protection et de la promotion des droits de l'homme de l'ONU, des observations générales adoptées par les organes des traités de l'ONU, des divers accords de paix mettant fin à des conflits, des accords de rapatriement librement consenti conclus entre le UNHCR et les Etats d'origine, et de la jurisprudence de nombreux organes de protection des droits de l'homme, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme. Un nombre croissant de législations nationales garantissent en outre, avec des formulations diverses, les droits à restitution des logements, des terres et des biens pour les réfugiés et les personnes déplacées de retour chez eux.

Les questions d'indemnisation sont aussi traitées plus loin, au *Principe 21*, mais c'est d'abord au *Principe 2.1* que le thème de l'indemnisation est abordé pour la première fois, soit en association avec la restitution, soit en lieu et place de la restitution. Bien que le texte garantisse tant la restitution que

l'indemnisation, le *Principe 2.2* indique une préférence nette pour la restitution, *moyen de recours [privilegié] en cas de déplacement*. Les Etats qui cherchent à mettre en place des solutions durables ne doivent pas accorder la même valeur aux droits à restitution et aux droits à indemnisation : ils doivent *privilégier* les droits à restitution.

Selon l'approche suivie par les *Principes*, toutes les perspectives de restitution fondées sur le retour doivent avoir été étudiées en détail et s'être avérées impraticables, avant que des solutions durables au déplacement fondées sur une indemnisation ne soient examinées. Il en va différemment dans le cas ou des réfugiés ou des personnes déplacées, qui sont en l'occurrence la partie lésée, optent de façon consciente et volontaire pour des solutions durables fondées sur une indemnisation, en reconnaissant du même coup que ce choix met fin à la procédure de restitution pour ce qui les concerne et qu'ils ne pourront plus former de demande de restitution des logements et des biens. Ce cas de figure est patent dans le cas où un Etat d'accueil cherche à renvoyer de force un groupe de réfugiés, et ce malgré des informations étayées indiquant que les conditions d'un retour garantissant leur sécurité et leur dignité ne sont pas réunies et alors que les réfugiés eux-mêmes sont opposés au retour. Il en va de même si, dans le cas d'un déplacement intervenu il y a longtemps, les personnes déplacées ont reconstruit leur vie ailleurs et ne souhaitent pas s'établir dans leur lieu d'origine même si les conditions pour le faire sont sûres.

Les utilisateurs de ce manuel doivent être conscients que des offres malhonnêtes sont souvent faites aux réfugiés et aux personnes déplacées, sous forme d'argent liquide ou d'autres formes d'indemnisation, par ceux qui espèrent empêcher la restitution et le retour et ainsi écarter subrepticement les demandes de restitution non satisfaites. Il est important de suivre de près de telles pratiques et de vérifier qu'elles ne contredisent pas les normes internationales de droits de l'homme énoncées par les *Principes*, ou qu'elles ne visent pas à forcer les personnes déplacées à rentrer de façon prématurée ou involontaire.

En conséquence, et *a fortiori* dans le cas d'un déplacement clairement arbitraire et illégal, il ne faut pas automatiquement considérer l'octroi d'une indemnisation comme une alternative acceptable à la restitution si la restitution fondée sur le retour est rendue impossible du fait de la résistance d'un Etat ou d'un groupe politique, ou parce que la communauté internationale ne soutient pas fortement les droits à restitution. Au contraire, du fait de la primauté des droits à restitution garantis par les *Principes*, à moins que les personnes déplacées souhaitent explicitement recevoir une indemnisation en lieu et place du retour, on considère que l'indemnisation n'est une alternative acceptable à la récupération des foyers et des terres d'origine que si trois conditions sont réunies : 1. Le rétablissement des droits sur les logements, les terres et les biens doit être *matériellement impossible* ; 2. Les détenteurs des droits à restitution doivent choisir de préférer des solutions fondées sur une indemnisation ; et 3. Un tribunal indépendant et impartial ou un organe compétent et légitime n'ayant pas d'intérêt particulier dans l'affaire en question doit s'être prononcé dans ce sens.

Les utilisateurs de ce Manuel doivent bien comprendre que l'expression *matériellement impossible* fait avant tout référence aux dommages causés aux logements, aux terres et aux biens ou à leur destruction, résultant en général d'un conflit armé ou bien, dans le cas de catastrophes naturelles, à l'inexistence constatée des terres d'origines (dans le cas d'un glissement de terrain, par exemple). Cette expression ne renvoie pas à des obstacles d'ordre politique qui pourraient empêcher une restitution dans le cas où d'autres personnes ont pris possession des foyers et des terres d'origine. En revanche, elle peut concerner une situation où, pendant l'absence du réfugié ou de la personne déplacée, la parcelle de terrain a été affectée à un usage qui sert désormais l'intérêt général ou qui apporte un bénéfice économique important à la région. Si le coût social de l'application d'un droit à restitution devait entraîner des perturbations importantes (par exemple, si une usine embauchant 200 ouvriers devait être détruite pour répondre à une demande de restitution), on peut, dans certaines situations, considérer que la restitution est matériellement impossible et mettre en place une forme d'indemnisation.

Mais il faut aussi souligner que les solutions les plus durables à la détresse des réfugiés et des personnes déplacées sont souvent celles qui associent les deux méthodes, à savoir la restitution du foyer ou de la terre d'origine et l'indemnisation qui permettra de reconstruire la maison endommagée ou détruite. Dans certaines situations, l'indemnisation seule est le meilleur moyen de répondre à

des demandes de restitution, à condition toutefois que les conditions exposées plus haut soient pleinement respectées.

Scénarios types pour l'application du Principe 2

Au cours de la préparation des plans de rapatriement ou de retour librement consenti

– Les praticiens doivent soulever les questions couvertes par le Principe 2 au cours de la rédaction de tous les documents concernant le retour des réfugiés ou des personnes déplacées dans leurs foyers et leurs terres d'origine, pour garantir la reconnaissance de leurs droits à restitution des logements et des biens. Au cours des négociations avec les Etats (et les autres agences) sur ces questions, ils doivent promouvoir activement la restitution comme un moyen de recours *privilegié* (et ce, rappelons-le encore, que le retour soit la solution durable envisagée ou pas). Il est de plus en plus difficile de justifier un rapatriement librement consenti vers le pays d'origine sans prévoir de dispositions garantissant explicitement que les aspects liés à la restitution des logements et des biens sont respectés. Un tel rapatriement risquerait d'aboutir à des solutions inachevées et incomplètes.

Lorsque les autorités sont hostiles à la restitution

– Il peut être utile pour les utilisateurs de ce manuel d'invoquer le *Principe 2* et les nombreuses normes de référence qu'ils contiennent, lorsqu'ils rencontrent des représentants des autorités réticents à accepter le droit des réfugiés et des personnes déplacées de retourner dans leurs foyers d'origine. En invoquant le vaste corpus juridique reconnaissant les droits à restitution – dans la loi nationale, les normes régionales et internationales –, ils donneront plus de poids à leurs arguments pour encourager les autorités à accepter les droits à restitution. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine et dans de nombreux autres contextes, l'insistance de la communauté internationale sur le principe de la restitution a été déterminante pour faire évoluer le point de vue de gouvernements qui s'étaient d'abord montrés farouchement opposés au retour des minorités pour ne pas annihiler leurs tentatives de « nettoyage ethnique » au cours des années précédentes.

Pour aider les Etats à légiférer sur la restitution

– Les Etats sont de plus en plus nombreux à chercher à inscrire les droits à restitution des logements et des biens dans leurs législations. Ces dix dernières années, ce fut le cas de la République de Géorgie, de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de l'Afrique du Sud et de beaucoup d'autres pays. La préparation d'une loi offre une excellente occasion de présenter les Principes aux législateurs et de les encourager à s'en servir pour élaborer des lois sur la restitution.

Lorsqu'il est question d'accorder une indemnisation en lieu et place de la restitution

– Il est rare que des Etats formulent des propositions d'indemnisation justes, satisfaisantes et réalistes, même lorsqu'ils ne souhaitent pas autoriser les réfugiés et les personnes déplacées à exercer leurs droits à restitution des logements et des biens. Si le cas de figure se présente, il faut que les praticiens veillent à ce que le Principe 2 soit pleinement pris en compte. Dans certaines situations, l'indemnisation peut présenter plus d'avantages que la restitution, à condition que tel soit le souhait exprimé par la communauté de réfugiés ou de personnes déplacées et qu'une restitution fondée sur le retour risque, selon les termes de la Commission du droit international dans son projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat, d'« imposer une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui en dériverait ».



Questions fréquentes

Pendant combien de temps les réfugiés et les personnes déplacées conservent-ils leurs droits à restitution ?

C'est là l'une des questions les plus fréquemment posées sur la restitution. Effectivement, certains réfugiés et personnes déplacées ont quitté leur foyer d'origine depuis plusieurs années voire, dans certains cas, depuis plusieurs décennies. Il n'existe pas de réponse précise, proposant un nombre déterminé d'années au terme duquel toute demande de restitution perdrait sa validité, mais quelques remarques peuvent être faites. **Premièrement**, le *Principe 2.2* dispose clairement que les droits à restitution des logements et des biens existent sans préjudice du non-retour des détenteurs de ces

droits. Les praticiens doivent distinguer les moyens de recours et les solutions durables ; les droits à la restitution ne sont pas affectés par le libre choix de la réinstallation ou de l'intégration locale à la place du retour, et ils ne s'éteignent pas du fait que le réfugié ou la personne déplacée se trouve physiquement dans l'impossibilité d'exercer ces droits. **Deuxièmement**, il ressort de la pratique de la restitution à travers le monde que des délais très variables sont arrêtés pour déterminer les demandes de restitution. En Afrique du Sud, les demandes de restitution pouvaient être présentées pour toute dépossession d'origine discriminatoire intervenue entre 1913 et la fin de l'*apartheid* au début des années quatre-vingt-dix. De nombreuses résolutions des Nations unies datant de 1948 confèrent des droits à restitution des logements et des biens à des réfugiés palestiniens. Nombreux sont ceux qui ont perdu des biens dans l'Europe de l'Est à partir de 1945 et qui se sont vus reconnaître des droits à restitution après l'effondrement des régimes communistes dans la région à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. En revanche, les demandes de restitutions présentées après le génocide de 1994 au Rwanda pour retrouver les foyers et les terres d'origine étaient considérées comme valables seulement si leurs auteurs n'avaient pas été déplacés pendant plus de dix ans. De la même façon, la République tchèque a limité les demandes de restitution aux actes d'expropriation intervenus après 1948, ce qui a eu pour résultat très net de priver un grand nombre de personnes, celles qui avaient déplacées immédiatement après la fin de la Seconde Guerre mondiale, de la possibilité de présenter des demandes de restitution. **Troisièmement**, les Etats ne peuvent imposer de façon arbitraire des délais aux procédures de restitution en cours. Les droits liés à des demandes de restitution de logements, de terres et de biens ne s'éteignent pas dans le cas où la procédure de restitution fait l'objet de restrictions excessives, disproportionnées ou injustes.

La restitution implique-t-elle nécessairement que le bénéficiaire reprenne possession de son foyer d'origine ?

Même si toute procédure de restitution doit avoir pour objectif le retour au foyer d'origine et sa reprise de possession, en pratique, la restitution peut prendre des formes différentes selon les circonstances locales. Une procédure de restitution peut associer le retour, une aide pour vendre des biens que les réfugiés n'ont pas souhaité retrouver mais sur lesquels ils conservaient des droits, ainsi que certaines formes d'indemnisation si cela est approprié. Quels que soient les scénarios propres à chaque procédure de restitution, les points les plus importants restent les suivants : 1. Le droit à restitution des logements et des biens est le recours privilégié pour les réfugiés et les personnes déplacées ; 2. Toute dérogation à ce principe doit être exceptionnelle et pleinement justifiée par les lois applicables ; 3. Tous les réfugiés et les personnes déplacées doivent être en mesure de trouver des solutions durables en application de leurs droits.

La restitution et l'indemnisation sont-elles exclusives l'une de l'autre ?

Non. Même si la restitution fondée sur le retour reste la meilleure solution juridique après un déplacement, il peut être préférable dans certains cas d'associer restitution et indemnisation. Mais il ne faut pas que l'indemnisation soit perçue comme une simple alternative à la restitution dans les cas où les Etats hésitent à accepter le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Ainsi, alors que les accords de paix qui ont mis fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine garantissaient tant la restitution que l'indemnisation, c'est sur la restitution et le retour que la communauté internationale a décidé de mettre l'accent, si bien que le mécanisme prévu par l'accord de Dayton – un fonds d'indemnisation pour les biens détruits – n'a pas été utilisé. Le fonds d'indemnisation est resté vide, les donateurs craignant que le fait d'indemniser les déplacés ne consolide le nettoyage ethnique. En revanche, devant la Commission irakienne pour la résolution des conflits sur les biens immobiliers qui a été établie pour résoudre le problème des confiscations et des saisies illégales de terres, de maisons et de biens organisées massivement sous le régime bassiste de Saddam Hussein, les demandeurs peuvent choisir entre la restitution ou l'indemnisation. Si la victime opte pour l'indemnisation, celle-ci doit correspondre à la valeur de la maison, de la terre ou du bien d'origine au moment où la demande est présentée. En outre, d'après la loi, c'est l'Etat irakien qui est tenu de payer cette indemnisation.

Est-ce que l'intégration locale d'un réfugié ou d'une personne déplacée met fin à la demande de restitution ?

Non. On entend parfois que lorsqu'un réfugié ou une personne déplacée s'est intégré localement (c'est-à-dire lorsqu'il a trouvé une solution durable dans la région où il a été déplacé), toute demande non satisfaite de restitution de son foyer ou de sa terre d'origine devient nulle. Cette affirmation erronée repose sur une confusion entre la notion de solution durable et la notion de recours juridique. Comme on l'a dit plus haut, il n'est pas facile de mettre fin à une procédure de restitution. Avant que l'on puisse considérer qu'une demande de restitution n'est plus possible, il faut d'abord qu'une procédure, judiciaire ou autre, ait été engagée, que des droits aient été invoqués, qu'une demande ait été présentée et, enfin, qu'un organe indépendant et compétent ait statué sur cette demande. En conséquence, ce n'est pas parce que le réfugié privé de ses biens de façon arbitraire, illégale, ou les deux à la fois, choisit volontairement de continuer à s'intégrer localement, que cela suffit à éteindre ses droits à restitution liés aux logements et aux terres d'origine. Inversement, il faut veiller à ce que les Etats ne cherchent pas à freiner l'intégration locale des réfugiés et des personnes déplacées qui ont opté pour cette solution au motif qu'ils ont théoriquement un droit au retour dont la mise en œuvre effective est entravée par l'Etat qui est responsable de leur déplacement.

Comment le droit coutumier (traditionnel) intervient-il dans la restitution ?

Les plus gros chantiers de restitution auxquels la communauté internationale est confrontée étant en Afrique, en particulier au Soudan et dans la région des Grands Lacs, il est important d'aborder la façon dont la coutume, la tradition et d'autres approches non juridiques peuvent s'appliquer aux procédures de restitution. Au Soudan, par exemple, une législation foncière est strictement appliquée dans la partie nord du pays (y compris au Darfour), tandis qu'au Sud on applique des règles coutumières. Le personnel de terrain chargé de suivre la question de la restitution dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de paix aura la tâche difficile de concilier ces différences, d'identifier les éléments du droit coutumier du Sud conformes aux droits de l'homme pour les incorporer dans les dispositions législatives du Nord, tout en respectant le cadre de l'accord de paix et de la constitution. Dans de nombreux contextes, le droit foncier coutumier permet de trouver des solutions équitables, bien acceptées, bien plus simple à mettre en œuvre et moins onéreuses que des titres de propriétés. C'est pourquoi dans de nombreux contextes, les praticiens contribuent à la reconnaissance des droits à restitution des logements, des terres et des biens qui reposent sur le droit coutumier.

Références utiles

Pour en savoir plus sur les droits liés à la restitution des logements et des biens, voir :



Bagshaw, S., 'Property Restitution and the Development of a Normative Framework for the Internally Displaced', in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 19, no. 3, Oxford Univ. Press, Oxford, 2000.



COHRE, Sources No. 7: Legal Resources on Housing and Property Restitution for Refugees and IDPs, Genève, 2001.



Leckie, S., *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons – Volume 2* (editor), Transnational Publishers, 2006.



Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons – Volume 1 (editor), Transnational Publishers, 2003.



Zweig, R.W., 'Restitution of Property and Refugee Rehabilitation: Two Case Studies', in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 6, No. 1/4, pp. 56-64, Oxford Univ. Press, Oxford, 1993.



Section III : Principes fondamentaux

La section III des *Principes* recouvre plusieurs principes qui constituent la clé de voûte du droit à restitution des logements et des biens et auxquels ce droit est intrinsèquement lié. Les utilisateurs de ce manuel doivent contrôler de près le respect des droits réaffirmés dans les *Principes* 3 à 9 à toutes les étapes du processus de restitution et les invoquer à chaque fois qu'ils constatent que l'on cherche à entraver l'exercice effectif des droits à restitution des logements et des biens. Pendant les toutes premières étapes du processus de restitution, au moment où l'on négocie l'application des droits à restitution, les procédures qui devront être suivies et les institutions qui en seront chargées, il faut veiller scrupuleusement à ce que les droits garantis par les *Principes* soient pris en compte et soient inscrits dans les accords et les cadres juridiques ou institutionnels qui sont mis en place. Il est tout aussi important que ceux qui mettent en œuvre ces *Principes* garantissent qu'ils imprègnent tous les aspects du processus de restitution des logements et des biens. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les questions abordées par les *Principes* 10 à 22.

Principe 3. Le droit de ne pas faire l'objet de discrimination

3.1 *Toute personne a le droit d'être protégée contre la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la pauvreté, l'incapacité, la naissance ou toute autre situation.*

3.2 *Les États veillent à ce que la discrimination pour les motifs susmentionnés soit interdite en droit et en fait et à ce que toutes les personnes, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, soient égales devant la loi.*

Le *Principe 3* énonce d'abord le droit à la non-discrimination et le droit des réfugiés et des personnes déplacées à l'égalité *de jure* (en droit) et *de facto* (dans la pratique). Il va de soi que c'est un droit fondamental, en particulier dans le contexte de la restitution : souvent, l'intention de discriminer certains groupes est à l'origine du déplacement, en particulier les minorités raciales, ethniques, nationales et religieuses. Lorsqu'il est flagrant que la discrimination est la cause du déplacement, par exemple dans le cas où certains groupes ethniques, raciaux ou autres sont nettement ciblés et forcés à quitter leurs foyers, ces actes illicites auront pour effet de donner plus de poids aux demandes de restitutions qui seront présentées par les personnes déplacées dans de telles conditions.

Pour trouver des solutions durables au déplacement et pour assurer que les groupes les plus marginalisés et les individus vulnérables puissent jouir de leurs droits à restitution des logements et des biens sur un pied d'égalité, il est essentiel que les programmes de restitution garantissent le droit à la non-discrimination. Les *Principes* reconnaissent que les réfugiés et les personnes déplacées ne peuvent être victimes de discrimination en raison du fait qu'ils sont déracinés et qu'ils doivent avoir le droit à une protection de la loi égale. En respectant strictement le principe de non-discrimination, on garantit qu'aucune personne et qu'aucun groupe ne verra l'exercice son droit à la restitution des logements et des biens entravé pour des raisons discriminatoires ou en raison d'une différence de traitement.

Scénarios types pour l'application du Principe 3

L'analyse des causes du déplacement – Etant donné l'adhésion universelle des Etats à de nombreuses dispositions du droit international interdisant la discrimination, il est de plus en plus rare qu'une législation nationale contienne une disposition ouvertement discriminatoire. Mais des lois discriminatoires susceptibles de porter atteinte aux droits de restitution restent en vigueur dans plusieurs pays et l'application de lois en apparence neutres a souvent un effet discriminatoire. L'analyse des causes du déplacement et du comportement des agents publics et/ou privés impliqués peut faire ressortir des tendances permettant d'établir qu'une discrimination est à l'origine du déplacement. Il faut surveiller les motivations ethniques ou autres qui ont pu faire obstacle à l'application des lois

sur la restitution des logements et des biens. Imaginons le cas d'un pays qui possède des lois sur la restitution mais qui, dans la pratique, favorise un groupe ethnique plutôt qu'un autre. C'est ce qui s'est produit en République serbe, dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, en Croatie, mais aussi dans d'autres pays : l'application de la loi changeait en fonction de considérations ethniques. Il se peut que les délais de présentation des demandes de restitution entraînent des discriminations indirectes, mais intentionnelles, à l'encontre de certains groupes et favorisent un autre groupe.

Dans d'autres cas, la discrimination est constituée lorsque les demandes de restitution ne peuvent être présentées que par les nationaux et/ou les résidents d'un pays donné. C'est ce qui s'est produit dans plusieurs pays de l'ancien bloc communiste, bien que ces lois aient été, depuis lors, modifiées de façon à ce que la procédure permettant la reconnaissance des droits à restitution garantisse l'égalité de traitement entre les nationaux et les non-nationaux, entre les résidents et les non-résidents. Dans certains cas, comme celui du Rwanda, évoqué plus haut, une personne qui a fui le pays pendant plus de dix ans avant que des droits à restitution ne soient reconnus n'a pas le droit à restitution de son foyer ou de ses terres d'origine. Une telle politique peut engendrer des discriminations. En revanche, la Cour suprême de Croatie a déclaré que la loi révoquant les droits de propriété sur les biens privés des propriétaires qui n'y avaient pas habité pendant plus de dix ans était inconstitutionnelle. Dans d'autres cas, les demandes de restitution ne peuvent porter que sur des périodes correspondant au moment où l'expropriation est intervenue, ce qui constitue une discrimination à l'encontre des victimes qui ont aussi perdu des biens, mais au cours d'une autre période (en général antérieure). Confronté à ce type de discrimination – et ce que la discrimination soit intentionnelle ou pas – l'utilisateur de ce manuel est invité à intervenir auprès des autorités compétentes et à leur faire des suggestions concrètes pour y remédier.

L'application inégale / inéquitable des programmes de restitution – Les utilisateurs de ce manuel devront aussi contrôler l'application des programmes de restitution et veiller à ce les mesures qu'ils prévoient ne sont pas mise en œuvre de façon inéquitable. Dans certains pays, par exemple, les droits à restitution ou au retour ne sont accordés qu'à certains groupes ethniques ou religieux, au détriment d'autres groupes. En Croatie, il était bien plus facile pour les nationaux d'ethnie croates qui avaient fui leurs foyer pendant le conflit des années quatre-vingt-dix d'exercer leurs droits à restitution que pour les Croates d'ethnie serbe qui avaient fui leurs foyers à la même époque et dans les mêmes circonstances. Ces discriminations ont beaucoup nui aux projets de restitutions, d'autant plus qu'il y avait beaucoup de logements sociaux dans ce pays. Au Sri Lanka, les communautés musulmanes déplacées sont toujours confrontées à des difficultés disproportionnées quand elles revendiquent leurs droits à restitution des logements et des biens. Lorsque des difficultés comme celles-ci surviennent, les *Principes* peuvent tenir lieu de cadre normatif indépendant auquel on peut faire référence pour veiller à l'application non-discriminatoire des lois de restitution.

Présentation et exécution des demandes de restitutions – Diverses formes de discrimination peuvent intervenir au cours de la procédure de restitution elle-même, certains groupes rencontrant des obstacles injustifiables pour déposer leurs demandes : des obstacles liés à la langue, au niveau de formation, etc. La discrimination survient aussi dans la phase de mise en œuvre de la restitution, lorsque seules les personnes appartenant à un certain groupe ethnique parviennent à faire exécuter la décision, tandis que les autres s'en trouvent empêchés pour des motifs discriminatoires. Dans certains cas, les délais pour soumettre les demandes sont imposés de façon arbitraire en vue de favoriser un groupe ethnique au détriment d'un autre. Là encore, les *Principes* peuvent contribuer à rendre ces processus plus justes.



Questions fréquentes

Quel rôle la communauté internationale peut-elle jouer pour prévenir les pratiques de restitution discriminatoires ?

Dans de nombreux contextes, la communauté internationale a joué un rôle clé en contribuant à l'abrogation de lois discriminatoires utilisées pour justifier la non-exécution de décisions de restitution adoptée en faveur de personnes de retour chez elles. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo,

plusieurs lois datant d'avant la guerre ou adoptées pendant le conflit ont été abrogées grâce à l'implication directe de la communauté internationale. Après la signature des Accords de Dayton, la République Serbe de Bosnie (Republika Srpska) a adopté une *Loi sur l'utilisation des biens abandonnés* en 1996, qui impose une condition de réciprocité applicable dans la Fédération de Bosnie : elle interdit aux titulaires de droits d'occupation de logements sociaux d'exercer les droits reconnus par cette loi dans les cas où le propriétaire n'a pas utilisé le logement en question. Ces dispositions étaient utilisées presque uniquement contre les non-Serbes forcés à quitter le territoire contrôlé par la République Serbe pendant le conflit. Grâce à la pression du Bureau du Haut Représentant, du HCR et d'autres, cette loi et d'autres lois discriminatoires ont été abrogées. En l'occurrence, cette loi a été remplacée par la *Loi sur la fin de l'application de la loi sur l'utilisation des biens abandonnés*, qui reconnaît aux détenteurs de droits de propriétés et aux occupants le droit de reprendre possession des biens et de recouvrer l'ensemble des droits qu'ils détenaient avant le 30 avril 1991 ou avant l'abandon des biens. Au Kosovo voisin, le Règlement 1999/10 sur l'Abrogation de la loi discriminatoire régissant les logements et les biens au Kosovo a permis l'abrogation de diverses lois sur les logements et les biens qui étaient utilisées pour discriminer les Albanais d'ethnie albanaise.

Les organes juridictionnels sont-ils saisis de ces questions ?

Oui, de plus en plus. Par exemple, le Comité des droits de l'homme a décidé à plusieurs reprises, que le refus de reconnaître des droits de restitution ou de compensation à des plaignants propriétaires constituait une violation des dispositions du Pacte sur les droits civils et politiques relative à l'égalité de traitement et à la non-discrimination. Deux des affaires les plus intéressantes que les utilisateurs de ce manuel peuvent souhaiter consulter sont : *Simunek c/ République Tchèque* (1995) et *Adma c/ République Tchèque* (1996). Au Kosovo, la Commission des litiges relatifs aux logements et aux biens immeubles se réfère souvent à des actes discriminatoires pour argumenter les décisions qu'elle rend pour reconnaître les droits à restitution de personnes victimes de discriminations. Les tribunaux colombiens aussi développent une jurisprudence dynamique soutenant les droits à restitution des logements et des biens des très nombreuses personnes déplacées dans le pays.




Les droits à restitution sont-ils garantis aux personnes sans domicile fixe ?

Bien que les communautés traditionnelles, en particulier les peuples autochtones et les nomades, ne soient pas mentionnées dans le *Principe 3*, ils doivent pouvoir jouir des droits à restitution des logements, des terres et des biens de la même façon que les autres groupes, sans aucune forme de discrimination. Même si ces groupes n'ont pas de domicile fixe ou de titres de propriété officiels ou juridiquement reconnus sur des terres qu'ils utilisent ou qu'ils occupent, il est important que les droits à restitutions des peuples autochtones et nomades soient pleinement pris en compte. Ce point revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de protéger leurs droits d'utiliser les terres pour le pâturage ou l'agriculture dans les pays ou les régions d'origine.

Comment le droit coutumier peut-il contribuer à prévenir la discrimination ?

De diverses façons. Au Burundi par exemple, les litiges fonciers étaient traditionnellement tranchés par un conseil des anciens (un organe de médiation et d'arbitrage), le *Bashingantahe*. Jusqu'à récemment, en vertu de la Constitution, tous les conflits de droit civil devaient être présentés au conseil local avant qu'un tribunal puisse être saisi. Lorsqu'une affaire arrivait devant le tribunal, ce dernier confirmait en général la décision du *Bashingantahe*, même si elle était principalement fondée sur le droit coutumier. Mais ces dernières années, en partie à cause des nombreuses années de conflit, les *Bashingantahe* se sont politisés et ont été perçus comme de moins en moins impartiaux, non démocratiques, en particulier parce qu'ils excluent les femmes. En conséquence, les *Bashingantahe* ne sont plus mentionnés dans la Constitution (la nouvelle loi communale maintient la possibilité d'y recourir si les parties sont d'accord, mais cela n'est plus une obligation). En raison de la complexité du système juridique burundais, qui associe l'usage du droit écrit et du droit coutumier et n'apporte pas toujours, de ce fait, une solution claire et raisonnable aux litiges, la médiation est souvent privilégiée pour résoudre les litiges liés à la terre, y compris les litiges causés par une discrimination.

Références utiles

-  *Loi de Bosnie-Herzégovine mettant fin à l'application de la loi sur l'utilisation des biens abandonnés*, 2006.
-  Feldman, S., (ed.) *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001.
-  *Règlement 2000/60 de la MINUK sur les litiges relatifs aux logements et les Règles de procédure et de preuve de la Direction du logement et des biens immeubles et de la Commission des litiges relatifs aux logements et aux biens immeubles*, 2000.

Principe 4. Le droit à l'égalité entre hommes et femmes

- | | |
|--|--|
| <p>4.1 <i>Les États garantissent aux hommes et aux femmes, ainsi qu'aux garçons et aux filles, un droit égal à la restitution des logements, des terres et des biens. Les États garantissent aux hommes et aux femmes, ainsi qu'aux garçons et aux filles, des droits égaux en ce qui concerne, notamment, le retour librement consenti dans la sécurité et la dignité, la sécurité d'occupation, la propriété des biens, la succession, ainsi que la jouissance et la gestion d'un logement, d'une terre et de biens, et l'accès à ceux-ci.</i></p> <p>4.2 <i>Les États devraient veiller à ce que les programmes, politiques et pratiques en</i></p> | <p><i>matière de restitution des logements, des terres et des biens reconnaissent les droits de propriété conjoints des hommes et des femmes chefs de famille en tant qu'élément faisant partie intégrante du processus de restitution, et prennent en compte les impératifs d'égalité entre les sexes.</i></p> <p>4.3 <i>Les États veillent à ce que les programmes, politiques et pratiques en matière de restitution des logements, des terres et des biens ne désavantagent pas les femmes et les filles. Ils devraient adopter des mesures positives visant à garantir l'égalité entre les sexes à cet égard.</i></p> |
|--|--|

L'égalité entre les hommes et les femmes signifie que les femmes, les hommes, les filles et les garçons jouissent de droits, de possibilités, de ressources et de gratifications égales. L'égalité entre les hommes et les femmes ne signifie pas qu'ils sont identiques mais que la jouissance de leurs droits, les possibilités qui leur sont offertes et leur espérance de vie ne dépendent pas de leur sexe. Les droits relatifs à l'égalité sont largement reconnus aux plans national et international et sont interprétés de façon constante comme nécessitant la mise en œuvre de mesures positives destinées à éliminer les effets des discriminations *de facto* ou *de jure* fondées sur le sexe.

Par conséquent, en vertu du *Principe 4*, non seulement les lois sur la restitution des logements et des biens ne doivent pas être discriminatoires, mais elles doivent en outre garantir le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, et entre les garçons et les filles. L'égalité doit être garantie sur plusieurs terrains, comme le précise le *Principe 4*. Elle concerne le retour librement consenti dans la sécurité et la dignité, la sécurité d'occupation, de la propriété des biens, la succession, ainsi que la jouissance et la gestion d'un logement, d'une terre et de biens, et l'accès à ceux-ci. Dans tous ces domaines, traditionnellement, les femmes et les filles sont désavantagées. Ce Principe utilise aussi la terminologie « *garantissent aux hommes et aux femmes, ainsi qu'aux garçons et aux filles, un droit égal* », qui souligne que le droit à l'égalité s'applique aussi aux enfants, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Le *Principe 4.2* reconnaît aussi explicitement que les États devraient veiller à ce que les programmes, les politiques et les pratiques en matière de restitution des logements, des terres et des biens reconnaissent des *droits de propriété conjoints* aux hommes et aux femmes chefs de famille. Cette disposition a pour objectif de combattre la discrimination que l'on peut constater lorsque, sans que cela soit officiel, seuls les hommes chefs de famille sont considérés comme titulaires de droits ou bien lorsque, de façon plus officielle, ils sont les seuls à se voir reconnaître un droit au logement

ou d'autres droits de propriété, privant ainsi les femmes de tout contrôle juridique sur des biens qui devraient pourtant être traités comme leur propriété. Cela est souvent plus perceptible dans les cas où les femmes ne sont considérées comme chefs de famille que si elles sont célibataires ou si elles ne vivent pas en compagnie d'un homme. Pour éviter cette situation, les *Principes* appellent à la reconnaissance des droits de propriété conjoints au sein des familles. Il faut donc que les programmes de restitution mettent en œuvre une stratégie en faveur de l'égalité, en particulier dans les cas où le *statut quo* perpétue en réalité la discrimination qui consiste à priver les femmes de leur droit de propriété, en droit ou en pratique. Pour ce faire, il faut que les organes juridictionnels qui examinent les demandeurs de restitution reconnaissent des droits égaux aux femmes et/ou des droits de propriété conjoints. Le *Principe 4.3* reconnaît la nécessité de mettre en œuvre des mesures positives pour garantir que les procédures de restitution respectent l'égalité de traitement. Ces mesures pourraient être, notamment, la conception de programmes spécifiques destinés à assister les femmes et les filles dans la préparation de leurs demandes de restitution, les formations sur les questions de genre pour les représentants des autorités chargés des questions de restitution, la sensibilisation des organisations ou des réseaux de femmes sur les divers aspects de la restitution, l'octroi de ressources aux familles tenues par des femmes célibataires pour leur permettre de bénéficier de leurs droits à restitution des logements et des biens.

Scénarios types pour l'application du Principe 4

La mise en place de programmes et de procédures de restitution tenant compte des disparités entre les sexes – Le Principe 4 peut servir de base à la conception de programmes et de procédures tenant compte des disparités entre les hommes et les femmes dont l'objectif est de garantir l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et de faire bénéficier aux femmes de mesures spéciales pour parvenir à l'égalité formelle et matérielle. En pratique, cela impliquerait de soutenir la mise en place de mesures spéciales pour permettre aux femmes de parvenir à l'égalité avec les hommes, et des initiatives permettant de garantir que les femmes et les hommes sont soumis à tous les aspects de la procédure de restitution sur un pied d'égalité. Cela implique aussi de reconnaître des droits communs et égaux au logement, à la terre et aux biens sur lesquels il a pu être confirmé au cours de la procédure de restitution que les femmes détenaient des droits.

L'évaluation des droits de restitution des logements et des biens garantis aux femmes – Toutes les évaluations entreprises sur le respect des droits à restitution des logements et des biens pour les femmes devraient prendre en compte les violences sexuelles ou et toutes les violences à l'égard des femmes perpétrées par les acteurs non-étatiques, en particulier lorsqu'il s'agit de « persécution » au sens des normes relatives au droit des réfugiés ou de violation des droits des femmes à retourner dans leur foyer « dans la sécurité et la dignité ». Beaucoup de femmes ne peuvent pas rentrer chez elles parce qu'elles craignent d'être torturées, violées ou soumises à d'autres types de violence par les acteurs non-étatiques.

Dans les pays qui ne reconnaissent pas de droits égaux à l'héritage – Les utilisateurs de ce manuel travaillant dans des pays où les droits des femmes à l'héritage ne sont pas reconnus sur un pied d'égalité avec les hommes sont invités à distribuer largement les *Principes* et à entreprendre des programmes de formation pour qu'ils soient appliqués. Ils peuvent aussi essayer de présenter les principes comme un cadre normatif neutre, fondé sur les normes existantes en matière de droits de l'homme, et entreprendre des activités de plaidoyer pour parvenir à l'égalité des droits liés à l'héritage.

Questions fréquentes



Quelles sont les conséquences des régimes discriminatoires sur le droit à l'héritage ?

Les droits à l'héritage sont toujours importants, mais ils le sont tout particulièrement dans le contexte de la restitution post-conflit. Après un conflit, il est fréquent pour une veuve de retourner dans son foyer d'origine et de le trouver occupé par les membres de la famille du mari défunt – frères, oncles,

cousins – qui revendiquent des droits sur les biens concernés en s'appuyant sur les dispositions en vigueur en matière d'héritage. Ces pratiques ont des conséquences graves pour les femmes, qui peuvent se retrouver sans domicile et sans terre, dans une situation générale d'insécurité quant à leur logement et à leur alimentation, et qui se trouvent d'autant plus vulnérables à la violence et à l'isolement social. Plusieurs dizaines de pays conservent une législation, un droit coutumier mais aussi des pratiques qui engendrent des inégalités entre hommes et femmes dans le droit à l'héritage. Il est important que les utilisateurs de ce manuel aient conscience des conséquences des régimes en vigueur en matière d'héritage dans les régions où des restitutions sont en cours. Les *Principes* peuvent servir de guide pour promouvoir des approches de la question de l'héritage fondées sur les droits de l'homme.

Dans quels domaines du droit les régimes discriminatoires relatifs à l'héritage sont-ils les plus fréquents ?

L'inégalité des droits à l'héritage (ou de succession) se concrétise souvent par l'impossibilité pour les veuves d'exercer leurs droits à restitution du foyer ou de la parcelle de terre d'origine. Mais les législations ou les normes coutumières qui réglementent ces pratiques sont d'une grande variété selon les pays. Elles peuvent relever du droit matrimonial, du droit des successions, du code de la famille, des lois sur le statut personnel, des codes civils, des lois sur la propriété et les dispositions testamentaires, des dispositions coutumières sur le mariage, etc. Les utilisateurs de ce manuel sont invités à se familiariser avec ces domaines du droit dans les pays où ils travaillent afin d'identifier le champ d'application des dispositions inégales en matière d'héritage qu'ils peuvent relever.

Observe-t-on une évolution de la législation sur l'héritage vers plus d'égalité ?

On constate une prise de conscience grandissante des problèmes engendrés par l'inégalité en matière d'héritage. Grâce à cela, peu à peu les choses changent dans certains pays. Le Rwanda offre un bon exemple de la problématique de la restitution après un conflit. En effet, après le génocide de 1994 et pour répondre à l'émergence, à grande échelle, de problèmes liés au logement et à la terre, laissant les veuves dans l'impossibilité de récupérer leurs foyers d'origine, une nouvelle loi sur l'héritage et les successions a été adoptée. Bien que son application ait pris plus de temps qu'on ne l'avait espéré, cette nouvelle législation a constitué une avancée majeure dans la reconnaissance de droits égaux à l'héritage pour les enfants, les hommes et les femmes. Elle permet aux futurs époux de choisir entre plusieurs régimes de propriété au moment de contracter le mariage et permet à la femme d'hériter des biens de son mari défunt. Même si leur mise en œuvre prendra du temps, il faut souligner que des changements sont intervenus et qu'ils sont en large partie dus à l'engagement des organisations locales de femmes, de la communauté internationale et du législateur rwandais.

Références utiles



COHRE, *Bringing Equality Home: Promoting and Protecting the Inheritance Rights of Women – A Survey of Law and Practice in Sub-Saharan Africa*, COHRE, Genève, 2004.



Résolution 2005/25 de la Commission des droits de l'homme sur *l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers et égalité du droit à la propriété et à un logement convenable*



Comité des droits de l'homme, Observation générale no 28: Article 3 (Égalité des droits entre hommes et femmes), 29 mars 2000.





Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme *Gender Mainstreaming – An Overview*, 2002.



Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires OCHA *Tool Kit – Tools to support implementation of OCHA's policy on gender equality*, août 2005.



Résolution 1325 du Conseil de Sécurité sur *Les femmes, la paix et la sécurité*, 2000.

-  Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, Les femmes et le logement convenable, (Document E/CN.4/2006/118), février 2006.
-  Women's Commission for Refugee Women and Children, *Displaced Women and Girls at Risk: Risk Factors, Protection Solutions and Resource Tools*, (février 2006).

Principe 5. Le droit d'être protégé contre les déplacements

- | | |
|---|---|
| <p>5.1 <i>Chacun a le droit d'être protégé contre le déplacement arbitraire de son logement, de sa terre ou de son lieu de résidence habituelle.</i></p> | <p><i>la confiscation ou l'expropriation arbitraires de terres comme sanction ou comme instrument ou méthode de guerre.</i></p> |
| <p>5.2 <i>Les États devraient inscrire la protection contre les déplacements dans leur législation nationale, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire et aux normes connexes, et devraient accorder cette protection à toutes les personnes placées sous leur juridiction ou leur autorité de fait.</i></p> | <p>5.4 <i>Les États prennent des mesures pour veiller à ce que nul ne soit soumis à des déplacements, que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques. Les États veillent également à ce que les individus, sociétés et autres entités placés sous leur juridiction ou leur autorité de fait s'abstiennent de procéder ou de participer au déplacement de personnes.</i></p> |
| <p>5.3 <i>Les États interdisent l'éviction forcée, la démolition de logements et la destruction de zones agricoles et</i></p> | |

Certains droits concernent les différentes étapes du déplacement lui-même, tandis que d'autres droits de l'homme permettent de *prévenir* le déplacement. Ce manuel porte principalement sur la question des recours possibles (en l'espèce, il s'agit de la restitution) pour les personnes qui ont été arbitrairement déplacées. Mais il est aussi nécessaire d'entreprendre des initiatives visant à prévenir le déplacement, y compris lorsqu'il s'agit d'expulsions forcées. C'est ce qui ressort de la lettre et de l'esprit de nombreux instruments internationaux et de principes directeurs, en particulier les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, dont le Principe 5 dispose que « Toutes les autorités et tous les membres concernés de la communauté internationale respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, et assurent leur respect en toutes circonstances de façon à prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes ».

Le Principe 5.2 commence par encourager les Etats à inclure des mesures de protection et de prévention contre le déplacement dans leur législation nationale. Ensuite, le Principe 5.3 évoque l'interdiction de l'éviction forcée, de la démolition de logements et la destruction de zones agricoles et la confiscation ou l'expropriation arbitraires de terres comme sanction. Le Principe 5.4 contient des garanties supplémentaires portant sur la protection contre les déplacements imputables à l'Etat et les déplacements causés par des acteurs non étatiques ou des groupes privés. Ils s'appliquent à divers acteurs, y compris les groupes armés, les propriétaires privés, les entreprises résolues à prendre le contrôle d'une parcelle de terrain occupée par des logements, et toute autre personne ou institution susceptible de déplacer des individus et des communautés.

Il faut attacher une attention particulière à la pratique des expulsions forcées, parce qu'elle est l'une des causes sous-jacentes du déplacement. Le droit de ne pas être soumis à une expulsion forcée s'inscrit implicitement dans le droit à un logement convenable, dans le droit à la vie privée et au respect pour le foyer. Selon les interprétations qui font autorité du droit à un logement convenable, les expulsions forcées ne peuvent être justifiées que dans des circonstances exceptionnelles, et elles doivent se dérouler en conformité avec les principes pertinents du droit international (voir le Principe 17 ci-dessous).

Scénarios types pour l'application du Principe 5

L'analyse des causes du déplacement – Les utilisateurs de ce manuel peuvent se référer au Principe 5 lorsqu'ils s'interrogent sur les causes du déplacement et sur la légitimité des demandes de restitutions présentées par les réfugiés et les personnes déplacées. La restitution étant le processus par lequel le déplacement arbitraire et illégal peut être inversé et la situation d'origine rétablie, il est essentiel de comprendre les causes du déplacement pour définir le champ potentiel et les modalités du processus de restitution. Si l'on aboutit à la conclusion que les réfugiés et les personnes déplacées ont été forcés de fuir leurs foyers et leurs terres d'origine parce qu'ils en ont été expulsés de force, les demandes de restitutions qu'ils seront amenés à présenter par la suite s'en trouveront renforcées.

L'adoption de mesures de protection – L'un des rôles fondamentaux joué par ceux qui travaillent pour la protection des réfugiés et des personnes déplacées consiste à les protéger des expulsions forcées, de la destruction de leurs maisons ou de la confiscation de leur terre. Le Principe 5 porte sur la protection contre les expulsions forcées et le déplacement qui en résulte. C'est une disposition que les utilisateurs de ce manuel peuvent invoquer lorsqu'ils assistent les Etats, conformément au *Principe 5.2*, dans leurs efforts pour mettre leur législation nationale en conformité avec les normes internationales qui réglementent ces pratiques. Il peut être invoqué pour résister aux expulsions forcées planifiées.

L'application des droits à restitution – Les expulsions forcées arbitraires et illégales qui engendrent inévitablement des déplacements massifs font l'objet d'une interdiction générale. En revanche, les expulsions non-arbitraires et/ou légales peuvent être nécessaires pour exécuter des décisions de restitutions, en particulier lorsque les foyers ou les terres appartenants aux réfugiés ou aux personnes déplacées sont occupées par des occupants secondaires de façon illégale. Certes, l'expulsion légale ne doit intervenir qu'en dernier recours. Mais il faut reconnaître que l'expulsion d'un occupant d'une maison ou d'une terre peut être nécessaire pour faire appliquer les droits à restitution d'un réfugié ou d'une personne déplacée dont la demande de restitution a été acceptée par un organe impartial. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'avère que l'occupant secondaire de la maison d'un réfugié n'a pas de droits sur cette maison et qu'il a accès à une autre maison ou un autre terrain ou bien qu'il bénéficie d'une aide pour trouver une alternative convenable pour se loger. Le droit international des droits de l'homme n'interdit pas ce type d'expulsion, pour autant que sont respectées les garanties légales et procédurales entourant le droit au logement ainsi que les autres droits de l'homme de l'occupant secondaire.



Questions fréquentes

Quelles mesures positives peuvent être proposées pour renforcer la protection contre les expulsions forcées ?









Les utilisateurs de ce manuel peuvent promouvoir l'adoption de législations nationales reconnaissant les droits sur les logements, les terres et les biens en veillant à ce qu'elles incluent explicitement des dispositions protégeant contre les expulsions forcées arbitraires ou illégales. De nombreuses constitutions et législations dans le monde reconnaissent ces droits. Il est aussi possible d'encourager les gouvernements à adopter des moratoires sur les expulsions forcées et de donner aux municipalités des instructions pour que, au niveau local, elles prennent des mesures de prévention contre les expulsions.

Qu'est-ce que la sécurité d'occupation et en quoi est-elle liée aux droits à restitution ?

La sécurité d'occupation est un moyen de régulation central pour protéger les gens contre les déplacements (y compris les expulsions forcées), le harcèlement et d'autres formes de menaces. Qu'elle soit formelle ou informelle, coutumière ou autre, la sécurité d'occupation est l'un des éléments essentiels du droit à un logement convenable. Elle doit être garantie de façon assez claire pour protéger les gens contre toute forme de déplacement arbitraire ou illégal. On associe en général la sécurité d'occupation à la propriété d'un bien ou d'une terre, mais en réalité cette notion peut s'appliquer à d'autres modes d'occupation pour autant que des droits liés à la sécurité d'occupation

soient reconnus. Elle peut s'appliquer, notamment, à la location d'un logement (auprès d'un bailleur public ou privé), au logement en coopérative, à la jouissance ou à l'occupation d'un terrain ou d'un bien pendant une longue période, à la reconnaissance *de facto* de la sécurité d'occupation (sans statut légal), à la reconnaissance de la sécurité d'occupation sans titre de régularisation, aux permis d'occupation temporaire, aux baux temporaires inaccessibles, aux baux de longue durée et à d'autres formes d'occupation provisoire. Les utilisateurs de ce manuel peuvent promouvoir des interprétations larges des droits à la sécurité d'occupation et veiller à ce que les personnes qui font valoir des droits de restitution se voient aussi reconnaître la sécurité d'occupation lorsqu'elles reprennent possession de leur bien.

Références utiles

-  Clapham, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006.
-  COHRE, *Sources No. 3 Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action*, Genève, 1999.
-  Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, et le manuel correspondant.
-  Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, *Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement* (Document E/CN.4/2006/41, annexe), 2006.
-  Stavropoulou, M., 'The Question of the Right Not to be Displaced', in Proceedings of the th Annual Meeting of the American Society of International Law, ASIL, Washington, D.C., 27-30 Mars 1996.
-  Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n°7, Le droit à un logement suffisant : expulsions forcées, 1997.
-  Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Fiche d'information n°25 : *L'éviction forcée et les droits de l'homme*, 1996.
-  *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, 1998.

Principe 6. Le droit à la vie privée et au respect du domicile

- | | |
|--|--|
| <p>6.1 <i>Chacun a le droit d'être protégé contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée et son domicile.</i></p> | <p>6.2 <i>Les États veillent à ce que chacun bénéficie des garanties offertes par la loi en cas d'immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée ou son domicile.</i></p> |
|--|--|

Le droit à la vie privée et au respect du domicile sont largement reconnus. Ils constituent un outil fondamental de la protection des droits de l'homme à la fois pour prévenir le déplacement et pour rétablir les victimes dans leurs droits en cas de violation. Ainsi, dans des affaires portant sur la restitution de logements et de biens, les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme invoquent souvent les garanties de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans le domicile. Le droit de ne pas être privé arbitrairement d'un bien est étroitement lié à la problématique de l'expulsion forcée: il signifie que le logement, la terre et le bien ne peuvent faire l'objet d'une expropriation ou d'une acquisition autoritaire que si cette expropriation ou cette acquisition sont encadrées par la loi, si elles poursuivent un but social légitime dans l'intérêt général et si elle donnent lieu au paiement d'une compensation juste et équitable.

Scénarios types pour l'application du Principe 6

L'analyse des causes du déplacement – Tout comme les autres droits réaffirmés dans la section III des Principes, le droit d'être protégé contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans son domicile peut être invoqué à la fois pour prévenir le déplacement et pour obtenir la restitution en cas de violation de ce droit, que ce soit au plan individuel ou collectivement. Lorsqu'ils analysent les causes du déplacement et identifient les responsables, les utilisateurs de ce manuel peuvent déterminer si le *Principe 6* a été violé et identifier les mesures nécessaires pour répondre à cette violation. Pour ce faire, ils doivent se demander, en particulier : 1) si l'on a préservé un juste équilibre entre les divers intérêts en cause pour justifier le déplacement ; 2) si l'immixtion s'est déroulée conformément à la loi ; 3) si le déplacement est motivé par un objectif social légitime "d'utilité publique" ; 4) si les personnes déplacées ont bénéficié des garanties offertes par la loi et 5) si elles ont reçu une indemnisation juste et satisfaisante. Si l'un de ces éléments manque – ce qui est inévitable en cas de déplacement forcé – alors il est tout à fait justifié d'invoquer les droits à restitution des personnes déplacées.


Le contrôle de la mise en œuvre des décisions de restitution – Les utilisateurs de ce manuel doivent aussi penser à la disposition du *Principe 6* relative au droit à la vie privée lorsqu'ils contrôlent la mise en œuvre des décisions de restitution rendues par les tribunaux locaux ou les autres organes qui peuvent en être chargés. Le *Principe 6.2* dispose que chacun bénéficie des garanties offertes par la loi ce qui implique que tous les réfugiés ou les personnes déplacées qui présentent une demande de restitution légitime doivent être en mesure de le faire devant un organe indépendant et impartial.


Questions fréquentes

Comment les principes de proportionnalité et de juste équilibre s'appliquent-ils à la mise en œuvre des droits à restitution des logements et des biens ?

Les principes juridiques de *proportionnalité* et de *juste équilibre* sont essentiels pour déterminer si des atteintes aux droits sur les logements, les terres et les biens sont justifiées au regard des droits de l'homme et si les *Principes* peuvent s'appliquer. L'atteinte portée par Etat de façon arbitraire aux droits à la vie privée et au respect du domicile ou l'application d'une loi fondée sur le critère de la race, de l'ethnie, de l'origine sociale ou toute autre forme de discrimination seront forcément considérées comme des mesures *disproportionnées* et, par conséquent, comme une violation du droit international. De la même façon, le principe du *juste équilibre* permet, lorsqu'on examine si un acte perpétré par l'Etat est compatible avec le respect des droits sur les logements et les biens, de vérifier si l'Etat a préservé un juste équilibre entre le but poursuivi et la nature de l'acte. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts sur cette question. Ainsi, dans *Affaire Lithgow et autres c. Royaume-Uni* (1986) où elle s'interrogeait sur la légitimité d'actes de l'Etat qui avaient entraîné une privation de propriété, elle a notamment affirmé : « Il ne suffit pas, la Cour le rappelle à ce propos, qu'une mesure privative de propriété poursuive, en l'espèce comme en principe, un objectif légitime "d'utilité publique"; il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (...). [L']équilibre [est] rompu si la personne concernée a eu à subir "une charge spéciale et exorbitante" (...). Pour apprécier si l'on a préservé un juste équilibre entre les divers intérêts en cause et, entre autres, si l'on n'a pas imposé une charge démesurée à la personne privée de sa propriété, il faut à l'évidence avoir égard aux conditions de dédommagement. »

Références utiles

 Observation générale no 16 du Comité des droits de l'homme sur l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1988) (*Droit au respect de la vie privée, la famille, le domicile et la correspondance, ainsi que la protection contre les atteintes illégales à l'honneur et à la réputation*), 1988.

 *Affaire Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 8 juillet 1986

Principe 7. Le droit à la jouissance pacifique des biens

7.1 *Chacun a droit à la jouissance pacifique de ses biens.*

7.2 *Les États subordonnent uniquement l'utilisation et la jouissance des biens à l'intérêt public et aux conditions prévues par la loi et par les principes généraux du droit international. Dans*

toute la mesure possible, l'«intérêt de la société» doit être interprété dans un sens restrictif, de manière à impliquer uniquement une ingérence temporaire ou limitée eu égard au droit de jouissance pacifique de ses biens.

Le droit à la jouissance pacifique des biens est l'un des droits humains qui sont le plus souvent violés lors d'un déplacement. Ce droit est garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (Article 1, Protocole I)¹ et les dispositions relatives aux droits de propriété sont contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 17), la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5 d) et v)), la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 16 (1) h)) et d'autres normes internationales. Le Principe 21 des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* suit une approche similaire en reconnaissant que : « 1. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété et de ses possessions. 2. La propriété et les possessions des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront en toutes circonstances protégées, en particulier contre les actes suivants : a) pillage; b) attaques directes ou aveugles ou d'autres actes de violence; c) l'utilisation en guise de bouclier pour des opérations ou des objectifs militaires; d) l'utilisation comme objets de représailles; et e) la destruction ou l'appropriation en tant que mesure de châtiment collectif. 3. La propriété et les possessions laissées par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au moment de leur départ doivent être protégées contre la destruction, ainsi que l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraires et illégales. » De la même façon, la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants dispose que « Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés (...) [et que] chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister. »

Les utilisateurs de ce manuel doivent être bien conscients de la distinction subtile entre la jouissance pacifique des biens et les droits de propriété. Pour des raisons historiques, le « droit à la propriété privée » ne figure pas dans la plupart des instruments internationaux, et notamment dans les deux pactes, parce que ce droit était considéré comme le reflet de valeurs sociales occidentales et libérales que d'autres régions ne partageaient pas, et qu'elles ne partagent toujours pas. Ce n'est donc pas par hasard si c'est la formulation « droit à la jouissance pacifique des biens » qui a été choisie plutôt que la celle de « droit de propriété ». C'est en raison de cette divergence de vue que la formulation « droit à restitution des logements, des terres et des biens » est de plus en plus souvent utilisée : elle permet d'appréhender ces questions d'une façon qui convient à tous les systèmes juridiques dans tous les pays. Le droit au logement convenable et à la terre garantit à toute personne le droit d'avoir un endroit pour vivre dans la sécurité, la paix et la dignité, et ce même si elle ne possède pas ce bien. En revanche, le droit de propriété protège les personnes déjà propriétaires contre la privation arbitraire de leur bien ou de leur domicile. Dans plusieurs affaires, la jurisprudence découlant de l'application de l'article 1 du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (« le droit au respect de ses biens ») confirme les droits à restitution des logements et des biens. Dans l'affaire Loizidou c. Turquie (pour ne citer que l'une d'elles), dans laquelle la requérante était dans l'impossibilité de retourner chez elle, la Cour note que : « la plainte ne se limite pas à l'accès aux biens mais va beaucoup plus loin et concerne une situation de fait: en raison du déni continu de l'accès, la requérante a en pratique perdu toute maîtrise de ses biens ainsi que toute possibilité de les utiliser, vendre, léguer, hypothéquer, mettre en

¹ Avec une autre terminologie, puisque l'article 1 du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens » (note du traducteur).

valeur et d'en avoir la jouissance. (...) Le déni continu de l'accès doit donc passer pour une ingérence dans ses droits garantis par l'article 1 du Protocole no 1 (P1-1) ».

La restitution des logements, des terres ou des biens à ceux qui en avaient autrefois la propriété ou la jouissance n'est parfois ni possible, en raison de l'évolution historique, ni souhaitable, dans les cas où les modalités régissant la propriété à l'époque de la fuite étaient totalement inéquitables et injustes. Si par exemple, en Afghanistan, on restituait toutes les terres à ceux qui les possédaient avant la réforme foncière intervenue dans les années soixante-dix – réforme tout à fait légitime même si elle a été mal conduite –, cela reviendrait à restaurer le régime féodal d'alors et à ignorer les droits acquis de façon formelle ou coutumière par tous ceux qui ont vécu sur ces terres depuis lors. Dans beaucoup de pays où des programmes de restitution sont mis en place, on reconnaît des formes de propriété différentes de la notion occidentale de « propriété privée », qu'il s'agisse de formes plus sociales, comme la propriété collective ou coutumière, ou bien de la gestion de la terre par un régisseur. Ce sont là des questions souvent très complexes, que les utilisateurs de ce manuel doivent toujours avoir à l'esprit.

Scénarios types pour l'application du Principe 7

Les activités de plaidoyer en faveur des mesures de restitution – Le *Principe 7* peut être invoqué à l'appui de demandes en faveur de l'inclusion de mesures de restitution des logements et des biens et de la mise en place d'institutions compétentes sur ces questions lors de la négociation d'accords de paix, lors de la définition des modalités de retour librement consenti ou à l'occasion de la rédaction de législations nationales. Le déplacement forcé étant souvent engendré par des actes illégaux et arbitraires, y compris la confiscation des maisons et des appartements, qui poussent les habitants à quitter leurs logements et leurs terres, les dispositions du *Principe 7* constituent une source normative particulièrement adaptée à la restitution des logements et des biens.

Statuer sur la légitimité de mesures de réquisition / d'expropriation – Souvent, les Etats responsables de déplacements forcés engagent des procédures de réquisition ou d'expropriation des logements, des terres et des biens des réfugiés et des personnes déplacées, pour tenter de légitimer les actes illégaux qui ont entraîné le déplacement. Bien que l'expropriation ne soit pas en elle-même interdite, elle est encadrée par les droits de l'homme qui conditionnent sa légalité à des critères de plus en plus stricts. Au regard des principes généraux que sont le *juste équilibre*, la *proportionnalité*, et le *caractère raisonnable* de l'acte, le droit à la jouissance pacifique des biens doit respecter : 1) la loi ; 2) les principes généraux du droit international ; 3) l'intérêt de la société. Si un seul de ces critères n'est pas respecté, alors les personnes déplacées à la suite d'une expropriation ont droit à la restitution de leurs foyers et de leurs terres d'origine. Le *Principe 7* développe ensuite le concept d'« intérêt de la société », qui ajoute aux normes existantes l'idée selon laquelle le droit à la jouissance pacifique des biens doit être interprété de façon restrictive lorsque l'intérêt de la société est en cause. Selon les cas, cela pourrait signifier que seule une ingérence temporaire ou limitée eu égard au droit de jouissance pacifique de ses biens serait admissible, notamment pour permettre le retour et la restitution dans l'avenir.



Questions habituelles

Comment l'application des droits de propriété a favorisé la mise en œuvre des accords de paix en Bosnie-Herzégovine ?

Le programme d'application de la loi sur la propriété (*Property Law Implementation Programme*, PLIP) a joué un rôle déterminant dans le processus de restitution engagé après la guerre en Bosnie-Herzégovine. Le mandat du PLIP est défini en ces termes : « Depuis longtemps, les droits des personnes déplacées et des réfugiés de reprendre possession des biens qu'ils avaient avant la guerre et d'y retourner sont au centre des préoccupations des agences chargées de la mise en œuvre du PLIP et ils sont garantis à l'annexe 7 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. En effet, elles sont conscientes que le fait de ne pas rendre les biens à leurs propriétaires constitue une violation

du droit de propriété, notamment en vertu de l'article 1 du Protocole 1 de la Cour européenne des droits de l'homme. Toute solution durable aux problèmes des réfugiés et des personnes déplacées implique qu'ils retrouvent leurs biens, ce qui peut être fait en leur *permettant soit d'y retourner soit de les vendre afin de financer leur intégration locale ailleurs par l'achat ou la location d'un logement qui n'appartient pas à quelqu'un d'autre* » (voir : Bureau du Haut représentant, *A New Strategic Direction: Proposed Ways Ahead for Property Law Implementation in a Time of Decreasing International Community Resources*, 2002).





Comment le droit de propriété et le droit à la vie privée se recourent ?

Les destructions de maisons sont fréquentes pendant les conflits armés. Souvent, les maisons des réfugiés et des personnes déplacées sont détruites dans l'intention d'empêcher leur retour et la restitution des biens aux personnes qui détiennent des droits sur ces logements et ces terres. L'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Akdivar et autres c. Turquie*, qui traite du lien très important entre la question du droit de propriété et celle du droit à la vie privée, revêt un intérêt particulier pour le traitement des affaires de restitution, où qu'elles se produisent. Dans cette affaire, la Cour soutient qu'« il ne saurait faire de doute que l'incendie délibéré des maisons des requérants et de leur contenu constitue tout à la fois une grave ingérence dans le droit des intéressés au respect de leur vie familiale et de leur domicile et au respect de leurs biens. Le Gouvernement n'ayant avancé aucun argument pour justifier cette ingérence – il s'est borné à nier la participation des forces de sécurité aux incidents – la Cour ne peut que constater la violation [du droit au respect du domicile] et [du droit au respect de ses biens]² ».

Le principe du juste équilibre s'applique-t-il aussi dans les affaires concernant le droit de propriété ?

Oui. Pour savoir si un juste équilibre a été respecté, les organes européens chargés des droits de l'homme ont constaté une violation de l'article 1 du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme dans les cas où l'on n'avait pas recherché un juste équilibre entre la protection du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général, en tenant compte de la longueur des procédures d'expropriation, des difficultés rencontrées par les requérants pour obtenir le paiement complet de la compensation qui leur a été accordée et de la détérioration des terrains qui leur ont été rendus (voir *Zubani c. Italie*, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 7 août 1996). Mais dans certains arrêts, l'examen de la proportionnalité entre l'intérêt individuel et l'intérêt général a conduit la Cour européenne à ne pas accorder une compensation totale.

Références utiles

-  Arrêts de la CEDH sur la restitution : voir *Akdivar et autres c. Turquie* (arrêt du 16 septembre 1996); *Chypre c. Turquie* (Arrêt du 10 mai 2001); et *Loizidou c. Turquie* (arrêt du 18 décembre 1996).
-  Englbrecht, W., 'Property Rights in Bosnia and Herzegovina: The Contributions of the Human Rights Ombudsperson and the Human Rights Chamber Towards Their Protection' in *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons* (Scott Leckie, editor), Transnational Publishers, 83, 2003.
-  FAO, *Access to Rural Land and Land Administration After Violent Conflicts*, FAO Land Tenure Studies, 2005.
-  Office of the High Representative *A New Strategic Direction: Proposed Ways Ahead for Property Law Implementation in a Time of Decreasing International Community Resources*, Sarajevo, 2002.

² Cette notion est reprise dans les *Principes Pinheiro* sous la terminologie « droit à la jouissance pacifique des biens » (note du traducteur).

Principe 8. Le droit à un logement suffisant

- 8.1 *Chacun a droit à un logement suffisant.*
- 8.2 *Les États devraient adopter des mesures positives en vue d'alléger le sort des réfugiés et des personnes déplacées qui vivent dans des conditions de logement insuffisantes.*

Le droit à un logement suffisant a d'abord été reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 25 (1), puis par diverses normes de droits de l'homme, en particulier l'article 11 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les bénéficiaires de ce droit ont droit à un logement qui est « suffisant »³. Cette notion recouvre la sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, l'accessibilité, l'emplacement et le respect du milieu culturel. En vertu de ce droit, les gouvernements ont les obligations suivantes : ils doivent prendre des mesures pour garantir la sécurité d'occupation (et, en conséquence, pour garantir la protection contre les expulsions arbitraires ou forcées et/ou contre la confiscation ou l'expropriation arbitraire du logement), ils doivent empêcher la discrimination liée au logement, garantir l'égalité de traitement et d'accès au logement et la protection contre la discrimination raciale, garantir un logement abordable, réguler les relations entre les propriétaires et les occupants, garantir que les services (eau, assainissement, électricité, etc.) sont accessibles, effectifs et adaptés aux besoins des groupes marginalisés et/ou vulnérables, comme les foyers tenus par des femmes, les personnes handicapées, les malades chroniques, les travailleurs migrants, les personnes âgées, les réfugiés et les personnes déplacées.

Le droit à un logement suffisant est un droit de l'homme qui s'applique à tous. Mais certains organes internationaux ont prononcé des déclarations portant spécifiquement sur l'accès au logement suffisant pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ainsi, le Comité exécutif du HCR, dans sa Conclusion n° 101 sur les questions relatives à la sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés, encourage les pays d'origine à fournir aux rapatriés sans foyer un accès à la terre et/ou à un logement adéquat en conformité avec les normes locales. De la même façon, le Principe 18 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dispose que : « Toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont droit à un niveau de vie suffisant. » et que « au minimum, quelles que soient les circonstances et sans discrimination aucune, les autorités compétentes assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité : (...) abri et logement »

Scénarios types pour l'application du Principe 8

Le contrôle des conditions de logements des réfugiés et des personnes déplacées – Bien que Principe 8 s'applique à toutes les étapes du cycle du déplacement – avant, pendant et après le déplacement – les utilisateurs de ce manuel doivent attacher une attention particulière à son application pendant le déplacement. Une large majorité des personnes réfugiées ou déplacées dans le monde qui, toutes, sont potentiellement des candidats à la restitution, vivent dans des conditions qui sont loin de respecter les normes minimales pour ce qui concerne l'accès à l'eau et aux autres services, ainsi que les critères de base tels que l'habitabilité, la sécurité d'occupation et d'autres.

La création et la mise en oeuvre de programmes globaux de reconstruction pour favoriser le retour et la restitution – A quelques exceptions près, en général, les programmes de restitution qui fonctionnent sont ceux qui associent des mesures juridiques et d'autres types de mesures pour permettre aux réfugiés et aux personnes déplacées de retourner dans leurs foyers d'origine, grâce à

³ Le terme anglais utilisé pour qualifier le logement est toujours « adequate ». En revanche, sa traduction française varie dans les textes internationaux, où l'on trouve soit « suffisant » soit « convenable ».

des programmes de reconstruction et d'amélioration des logements auxquels ils peuvent participer. C'est la seule façon de leur garantir à la fois les droits sur les logements, les terres et les biens à leur retour. Dans la mesure du possible, il faut que les activités de reconstruction soient officiellement liées aux programmes de restitution.



Questions fréquentes






Dans quelle mesure les droits au logement et à la terre se distinguent-ils ? Dans quelle mesure se rejoignent-ils ?

Bien que les droits au logement, à la terre et aux biens correspondent chacun à une notion juridique distincte, ils sont aussi étroitement liés et, dans une certaines mesures, ils se recoupent. D'une façon générale, le droit au logement est le droit de toute personne d'avoir un foyer sûr, stable, abordable et habitable. Le droit à la terre, qui concerne à la fois les milieux urbains et ruraux, est directement lié à la terre, elle-même distincte de l'édifice qui y est construit. En revanche, les droits aux biens sont les droits de ceux qui ont la jouissance d'un bien et détiennent des droits sur un bien, qu'il s'agisse d'une maison ou d'un terrain. Chacun de ces termes est important, mais aucun d'entre eux n'englobe dans sa totalité l'idée des « droits à un toit » que le droit à restitution entend protéger. Etant donné la diversité des appellations retenues selon les pays pour nommer ce qu'on appelle aussi de façon plus large les droits « résidentiels », les termes utilisés variant pour des raisons historiques, politiques, culturelles ou autres, on emploie de plus en plus souvent les termes « droits au logement, à la terre et aux biens » ou droits LTB, pour décrire dans leur ensemble toutes les dimensions de la « résidence » du point de vue des droits de l'homme. Ce que l'on appelle « droit à la terre » dans un pays peut correspondre à ce qui est appelé « droit au logement » dans un autre pays. Les « droits de propriété » peuvent, dans une certaine région, être invoqués à l'appui des droits des locataires, alors qu'ailleurs ils servent à justifier des expulsions forcées massives. On pourrait donner beaucoup d'autres exemples, mais l'essentiel à retenir est que c'est sans doute l'expression « droits au logement, à la terre et aux biens » qui, mieux que toute autre, reflète la notion de « foyer d'origine » ou de « lieu de résidence habituelle ».

Le droit au logement impose-t-il aux Etats l'obligation de construire un logement pour tous ?

Les droits de l'homme n'imposent pas aux Etats l'obligation de construire un logement à quiconque en exprime la demande ou le besoin. Les dispositions sur le droit au logement leur imposent plutôt de créer dans la société les conditions – en prenant des mesures législatives, politiques, budgétaires – qui permettront à chacun d'obtenir un logement abordable, habitable et pleinement « suffisant », conformément aux normes internationales. Cette obligation peut – et en tout cas devrait – impliquer le financement direct de nouveaux parcs de logements et l'allocation d'un budget nécessaire, dans la limite des ressources du pays, conformément avec les dispositions internationales relatives au droit au logement, telles que l'article 11 (1) du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Références utiles

-  COHRE, *Sources No. 4 – Legal Resources for Housing Rights – International and National Standards*, COHRE, Genève, 2000.
-  COHRE, *The Human Right to Adequate Housing 1945-1999: Chronology of United Nations Activity*, COHRE, Genève, 2000.
-  Leckie, S., *Housing, Land and Property Rights in Post-Conflict Societies: Proposals for a New United Nations Institutional Policy Framework*, UNHCR, 2005.
-  Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 4: Le droit à un logement suffisant, (art. 11, par. 1, du Pacte), 1991.
-  United Nations Housing Rights Programme, *Report No.1 Housing Rights Legislation – Review of International and National Legal Instruments*, Nairobi, 2002.

Principe 9. Le droit de circuler librement

9.1 *Chacun a le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence. Nul ne sera contraint de manière arbitraire ou illégale de demeurer dans les limites d'un certain territoire, zone ou région. De même, nul ne sera contraint de manière arbitraire ou illégale de quitter un certain territoire, zone ou région.*

9.2 *Les États veillent à ce que le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence ne fasse l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes.*

Le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence est reconnu par une série de normes internationales, parmi lesquelles l'article 13 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 21(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article VIII de la Déclaration américaine des droits et les devoirs de l'homme, l'article 22 (1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et l'article 12 (1) de la Charte africaine [Banjul] des droits de l'homme et des peuples. Dans son observation générale n°27 sur la liberté de circulation, le Comité des droits de l'homme note que « Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. (...) Le droit de circuler librement s'exerce sur l'ensemble du territoire d'un État, y compris, dans le cas d'un État fédéral, à toutes les parties qui composent cet État. Le paragraphe 1 de l'article 12 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] garantit le droit de se déplacer librement d'un endroit à un autre et de choisir librement sa résidence. Pour la personne qui souhaite se déplacer ou demeurer dans un endroit, l'exercice de ce droit ne doit pas être subordonné à un but ou un motif particulier. (...) Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'article 12, le droit de choisir librement son lieu de résidence dans le territoire d'un État comprend le droit d'être protégé contre toute forme de déplacement forcé et contre toute interdiction d'accès ou de séjour dans l'une quelconque des parties du territoire. »

En principe, les citoyens d'un Etat se trouvent toujours légalement sur le territoire de cet Etat. La question de savoir si un étranger se trouve « légalement » sur le territoire d'un Etat est régie par la législation nationale, qui peut soumettre l'entrée d'un étranger sur le territoire d'un État à des restrictions, pour autant qu'elles soient compatibles avec les obligations internationales de l'État. À cet égard, le Comité a estimé que l'étranger qui est entré illégalement sur le territoire d'un État, mais dont la situation a été régularisée, doit être considéré comme se trouvant légalement sur le territoire au sens de l'article 12 ⁴. Une fois qu'un étranger se trouve légalement sur le territoire d'un État, toute restriction aux droits qui lui sont garantis aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 ainsi que toute différence de traitement par rapport aux nationaux doivent être justifiées au regard du paragraphe 3 de l'article 12 ⁵. Il est donc important que, dans leurs rapports, les États parties indiquent dans quel cas ils traitent les étrangers différemment de leurs nationaux en la matière et comment ils justifient cette différence de traitement.

Scénarios types pour l'application du Principe 9

Avant et pendant le retour et les programmes de retour – Le droit de circuler librement est essentiel pour que les réfugiés et des personnes déplacées ne soient pas forcés de s'installer quelque part, ce qui engendrerait un nouveau déplacement et un nouveau flux de réfugiés et de personnes

⁴ Communication no 456/1991, *Celepli c. Suède*, par. 9.2.

⁵ Observation générale no 15, par. 8, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.

déplacées. C'est aussi un outil important pour empêcher le retour forcé des réfugiés et de personnes déplacées contre leur volonté. Les plans de retour et de rapatriement peuvent s'appuyer sur le droit de circuler librement et sur son corollaire, le droit de choisir librement sa résidence.

Au cours de l'application des droits à restitution – Le Principe 9 s'applique aussi aux réfugiés et personnes déplacées qui exercent leurs droits à restitution des logements et des biens. Ces droits impliquent que les personnes qui rentrent chez elles sont en mesure de « se déplacer librement » vers leurs foyers d'origine et, là encore, de « choisir leur lieu de résidence », qui peut être leur foyer d'origine. Toute restriction à l'exercice de ces droits et, partant, aux droits de restitution, est incompatible avec les Principes. Mais les utilisateurs de ce Manuel doivent être vigilants face à d'éventuels mouvements forcés de population que l'on tenterait de présenter, lors de discussion sur le rapatriement, comme manifestations du droit à la liberté de circulation.

Questions fréquentes / habituelles

Le droit à la liberté de circulation, le droit au retour et le droit à restitution des logements et des biens sont-ils des droits interdépendants ?

Dans son observation générale n°27 sur la liberté de circulation, le Comité des droits de l'homme est on ne peut plus clair sur ce point lorsqu'il affirme que : « Le droit de retourner dans son pays est de la plus haute importance pour les réfugiés qui demandent leur rapatriement librement consenti. Il implique également l'interdiction de transferts forcés de population ou d'expulsions massives vers d'autres pays. » Ces trois droits sont interdépendants, le respect de chacun d'entre eux favorisant le respect des deux autres.

L'exercice des droits à restitution requiert-il la liberté de circulation uniquement dans les pays d'origine ?

Non. Le droit à la liberté de circulation doit être respecté tant pour les réfugiés résidant dans un pays d'accueil que pour ceux qui invoquent leurs droits à restitution lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine.

Références utiles

 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale no 27: Article 12 (Liberté de circulation), 1999.



Section IV :
Le droit au retour
librement consenti dans
la sécurité et la dignité

Principe 10. Le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité

- 10.1 *Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de regagner de leur plein gré leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle, dans la sécurité et la dignité. Le retour de plein gré dans la sécurité et la dignité doit être fondé sur un choix personnel, exprimé librement et en toute connaissance de cause. Les réfugiés et les personnes déplacées devraient disposer d'informations complètes, objectives, à jour et exactes, portant notamment sur les questions de sécurité physique, matérielle et juridique dans leur pays ou leur lieu d'origine.*
- 10.2 *Les États autorisent les réfugiés et les personnes déplacées qui souhaitent regagner leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle à le faire. Ce droit n'est pas susceptible de restrictions en cas de succession d'États ni de prescription arbitraire ou illégale.*
- 10.3 *Les réfugiés et les personnes déplacées ne peuvent être forcés ou contraints, par des moyens directs ou détournés, de regagner leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle. Les réfugiés et les personnes déplacées devraient avoir la possibilité de rechercher concrètement des solutions durables au déplacement autres que le retour, si tel est leur souhait, sans préjudice de leur droit à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens.*
- 10.4 *Les États devraient, si nécessaire, solliciter auprès d'autres États ou d'organisations internationales l'aide financière et technique requise pour faciliter le retour de plein gré effectif, dans la sécurité et la dignité, des réfugiés et des personnes déplacées.*

La Section IV des Principes réaffirme le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité et souligne le lien étroit entre ce droit et le droit à restitution des logements, des terres et des biens. Le droit des personnes déplacées de regagner leur pays, leur ville ou leur région est reconnu par le droit international, notamment par la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies l'ont réaffirmé dans de nombreuses résolutions lorsqu'ils ont été saisis de cas de déplacement.

Ces dernières années, comme on l'a dit plus haut, l'idée du retour ou du rapatriement librement consenti a évolué de sorte qu'elle n'implique plus simplement le retour dans le pays ou la région d'origine mais aussi le retour au sein des *foyers, des terres ou des biens d'origine*. Le *Manuel du HCR sur le rapatriement librement consenti* note que le mandat du HCR comprend le soutien à « la création des conditions permettant le retour librement consenti dans la sécurité et la dignité ». Il est en outre affirmé à l'annexe du Manuel du HCR que tout accord tripartite ou toute déclaration d'amnistie ou de garantie doit prévoir que les rapatriés retrouvent leurs terres et tout autre bien meuble ou immeuble qu'ils ont perdu ou laissé derrière eux et qu'ils leur sont restitués. Dans sa conclusion n°18 (1980), le Comité exécutif du HCR a invité les gouvernements des pays d'origine à fournir des garanties formelles en ce qui concerne la sécurité des réfugiés qui retournent et a souligné qu'il importe que ces garanties soient pleinement respectées et que les réfugiés qui rentrent dans leur pays ne soient pas pénalisés pour avoir quitté leur pays d'origine. Dans sa conclusion n°40 (1985), le Comité exécutif réaffirme « le droit fondamental de toute personne de retourner librement dans son pays d'origine » ainsi que « la nécessité d'effectuer [le] rapatriement dans des conditions de sécurité absolue, de préférence au lieu de résidence des réfugiés dans le pays d'origine ».

L'expérience du HCR montre que les opérations de rapatriement sont moins réussies lorsque les questions liées aux logements et aux biens ne sont pas prises en compte, ou si elles ne le sont qu'une fois qu'un grand nombre de personnes a été rapatrié. C'est pourquoi le HCR est de plus en

plus engagé sur le thème de la restitution. Dans le Memorandum inter-office n°104/2001, le HCR relève que « Il faut continuellement se préoccuper de la possibilité qu'ont les réfugiés de retrouver leurs foyers et leurs biens dans leurs pays d'origine, de façon à trouver des solutions effectives à leur déplacement (...). Au cours de dernières décennies, le droit des droits de l'homme a beaucoup évolué sur la question du droit à un logement suffisant. Le droit du réfugié de rentrer dans son pays est de plus en plus associé à son droit à un logement suffisant. Dans ce contexte, le champ du droit à un logement suffisant s'est élargi de façon à inclure le droit de chacun de ne pas être arbitrairement privé de son logement et de ses biens. Par conséquent, les réfugiés ont non seulement le droit de retourner dans leur pays d'origine, mais aussi de retrouver le foyer d'où ils ont été expulsés (restitution). Si cela n'est pas possible, alors il faut faire appliquer le droit à une indemnisation suffisante pour le préjudice subi » (voir : *UNHCR Inter-Office Memorandum n°104/2001* et *UNHCR Field Office Memorandum n°101/2001*). De la même façon, l'Agenda pour la protection du HCR met en évidence l'importance des mesures pour la restitution des logements et des biens dans le contexte du rapatriement volontaire, la nécessité d'informer les réfugiés sur le procédures de restitution et la question clé de l'égalité des droits des femmes rapatriées en matière d'accès aux procédures de restitution des logements, des terres et des biens. L'Agenda est le fruit du consensus issu des Consultations mondiales entreprises par le HCR et les Etats entre 2000 et 2002. Il a été adopté par l'Assemblée générale en 2002.

Scénarios types pour l'application du Principe 10

Dans la phase préparatoire des plans de retour / rapatriement librement consenti – Les personnes chargées de préparer les plans de retour / rapatriement librement consenti doivent explicitement aborder le problème de la restitution et mettre en avant les droits et les responsabilités de chacun sur cette question. Les réfugiés et les personnes déplacées qui ont exprimé le souhait de rentrer doivent être étroitement associés à la définition des modalités de restitution des logements et des biens. Les Nations Unies et les autres agences chargées du retour et du rapatriement librement consenti, en particulier le HCR, doivent envisager de préparer et de distribuer à tous les rapatriés des dossiers d'information sur la restitution expliquant clairement quels droits et quelles procédures s'appliquent pour la restitution de leurs foyers et de leurs terres d'origine, mais aussi comment faire respecter ces droits en cas de conflit avec un occupant secondaire.

La planification pour imprévus en vue d'un retour éventuel – Le HCR et les autres agences pourront appliquer le Principe 10 dans le cadre de la planification pour imprévus en vue du retour éventuel de réfugiés et de personnes déplacées. Ce serait le cas pour un déplacement à moyen ou long terme, pour lequel l'Etat d'origine refuse le retour ou bien si les conditions de sécurité et autres restent un obstacle à la restitution. Ces plans devraient prendre en compte les choix bien informés des réfugiés et des personnes déplacées, les analyses juridiques sur le droit à restitution dans le pays d'origine, ainsi que les études sur l'état des foyers, des terres et des biens d'origine des réfugiés et des personnes déplacées et sur leur statut juridique. Si toutes ces informations étaient réunies dans un seul document, cela permettrait de clarifier un grand nombre de questions liées à la restitution. Ce document pourrait être utilisé dans le cadre des négociations avec les responsables qui, dans l'Etat d'origine, refusent le retour. Peut-être contribuerait-il à assouplir les positions de ceux qui hésitent à accepter le retour des déplacés.

Questions fréquentes

La restitution implique-t-elle nécessairement le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers et sur leurs terres d'origine ou bien y a-t-il des solutions durables intermédiaires ?

C'est là l'un des aspects les plus complexes de la restitution. La récupération du foyer d'origine est la meilleure solution au déplacement et il faut être très vigilant dans les cas où les Etats d'origine, les agences de l'ONU, les ONG, voire les réfugiés et les personnes déplacées eux-mêmes n'envisagent que des alternatives à cette solution.

Avant tout, il faut bien prendre conscience que le droit au retour, qu'il s'applique aux réfugiés ou aux personnes déplacées, n'est pas une obligation de retour. On ne peut opposer de restrictions au retour et, inversement, on ne peut l'imposer. Les droits à la restitution des logements et des biens d'une personne qui a du quitter son foyer ou son lieu de résidence habituelle ne doivent pas être conditionnés à son retour : elle conserve ses droits, que le retour ait lieu ou pas. Dans certains contextes, la situation sécuritaire ou les menaces qui peuvent peser sur les rapatriés peuvent rendre le retour impossible, irresponsable ou illégal ; mais celui ou celle qui possède un droit à restitution sur un bien peut l'exercer sans pour autant devoir retourner à l'endroit où se trouve ce bien. Le souhait exprimé par les intéressés est un aspect fondamental à prendre en compte : on ne peut forcer les bénéficiaires des droits à restitution ni à rentrer ni à accepter une décision de restitution à moins que la procédure ne soit pleinement conforme aux *Principes*. En Afrique du Sud, la restitution pouvait être réalisée sous la forme de réparation équitable, ce qui a permis à de nombreux bénéficiaires de jouir de leurs droits à restitution sans pour autant ré-habiter dans leurs foyers ou sur leur terre d'origine.












Il est important de noter que, dans certains cas, une faible proportion seulement de ceux dont la demande de restitution a été acceptée choisissent de reprendre possession de leurs biens. Au Kosovo, ils sont 12% environ et, dans ce cas, cela s'explique par dangers qu'ils encourraient en cas de retour dans leurs foyers. Au Kosovo, plus de 40% des demandes de restitution ont trouvé une solution à l'issue d'une médiation avec l'occupant secondaire, qui passait souvent par la vente, le crédit-bail ou la location des maisons ou des terrains. Mais il faut souligner une fois encore que la solution doit émaner des réfugiés et des personnes déplacées eux-mêmes et non leur être imposée comme le moindre de deux maux.

Qui finance le rapatriement volontaire et les programmes de restitution ?

En vertu du *Principe 10.4*, les Etats ont l'obligation de mettre en œuvre les droits à restitution des logements et des biens des réfugiés et des personnes déplacées à leur retour et ils sont censés solliciter l'aide financière de la communauté internationale pour faciliter leur retour, lorsque c'est nécessaire, c'est-à-dire si les ressources nationales sont insuffisantes. Pour les cas où les Etats ne sont pas en mesure d'assumer eux-mêmes la charge des programmes de restitution, les *Principes* permettent de partager l'expertise et la compétence. Les procédures de restitution se déroulant en général dans des contextes politiquement lourds, soit parce que l'état de droit n'est pas respecté, soit parce que les Etats ne sont pas en mesure de mettre en place les procédures, les institutions et les mécanismes nécessaires pour garantir une restitution juste des logements et des biens dans un délai raisonnable. C'est pourquoi les *Principes* reconnaissent aux Etats la possibilité de demander l'aide technique et la coopération d'autres Etats ou d'organisations internationales pour mettre en place des régimes provisoires permettant de définir les procédures, les institutions et les mécanismes par lesquels les réfugiés et les personnes déplacées pourront effectivement bénéficier de leur droit à restitution.

Certains Etats d'origine sont réticents face à la perspective du retour. Souvent, ils connaissent des situations économiques et politiques difficiles, et l'ordre public n'y est pas respecté. Dans ces conditions, les ressources nécessaires pour organiser le retour – qui peuvent être considérables – doivent être fournies par la communauté internationale. Mais, c'est important de le souligner, les *Principes* disposent que c'est aux Etats qu'il appartient de financer ces programmes et que ce n'est que s'ils ne parviennent pas à trouver les ressources nécessaires qu'ils peuvent adresser une demande officielle d'aide à la communauté internationale. Le financement de la restitution et des autres mesures liées au retour sera d'autant plus efficace et effectif que ces questions auront été abordées en amont des programmes de rapatriement. Il faudrait que les stratégies de financement des pays donateurs, des Nations Unies et des autres organisations internationales prévoient l'allocation de financements pour ces objectifs. Idéalement, il faudrait que les modalités de financement soient explicitement prévues par les accords de paix ou les accords de rapatriement librement consenti.

Références utiles

-  Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale XXII concernant l'article 5 et les réfugiés (quarante-neuvième session), A/51/18 1996.
-  Goodwin-Gill, G.S. 'Voluntary Repatriation; Legal and Policy Issues', in *Refugees and International Relations* (Loescher and Manahan, eds.), Clarendon Press, Oxford, 1990.
-  Leckie, S., 'Housing and Property Issues for Refugees and Internally Displaced Persons in the Context of Return, Key Considerations for UNHCR Policy and Practice' in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 19, no. 3, Oxford Univ. Press, Oxford, 2000.
-  Rosand, E., 'The Right to Return under International Law Following Mass Dislocation: The Bosnia Precedent?' in *Michigan Journal of International Law*, vol. 35, 1091, Summer 1998.
-  *Agenda pour la protection*, UNHCR, 3ème édition, Genève, 2003.
-  HCR, *Conclusion n° 101 du Comité exécutif sur les questions relatives à la sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés*, 2004
-  UNHCR, *Conclusion n° 40 du Comité exécutif sur les rapatriement librement consenti*, 1985
-  UNHCR, *Conclusion n°18 du Comité exécutif sur les rapatriement librement consenti*, 1980.
-  Manuel sur le rapatriement librement consenti, Protection Internationale, HCR, 1996.
-  *UNHCR Inter-Office Memorandum No. 104/2001 and UNHCR Field Office Memorandum No. 101/2001*.
-  Zieck, M., *UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1997.



Section V :
Dispositif juridique,
politiques, procédures,
institutions et mécanismes
de mise en œuvre

La section V des Principes concerne la mise en œuvre du droit à restitution des logements, des terres et des biens en pratique. Les principes exposés dans cette section reposent en partie sur les conclusions du Rapporteur spécial dans les rapports présentés entre 2002 et 2005. Ces rapports analysent quelques-uns des obstacles usuels à la restitution, notamment l'occupation secondaire, la destruction des biens, la perte ou la destruction des registres de propriété, l'inefficacité des institutions et l'existence de programmes de restitution discriminatoires. La section V rend compte de « bonnes pratiques » suivies dans certaines stratégies globales pour faire face à ces types d'obstacle à une restitution effective. Les Principes 11 et 12 seront particulièrement utiles aux utilisateurs de ce manuel qui sont engagés sur le terrain dans des programmes de restitution.

Principe 11. Compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes

11.1 Les États devraient veiller à ce que l'ensemble des procédures, institutions, mécanismes et cadres juridiques relatifs à la restitution des logements, des terres et des biens soient pleinement conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi qu'aux normes connexes et reconnaissent le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité.

En termes généraux, le *Principe 11* définit les critères qui doivent être respectés pour que les procédures nationales, les institutions, les mécanismes, les cadres juridiques, etc. relatifs à la restitution soient acceptables. Pour ce faire, il appelle les États à garantir que ces procédures sont conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire et des réfugiés et au droit humanitaire ainsi qu'aux normes connexes. Cette mise en conformité nécessite d'entreprendre une analyse en profondeur des législations nationales et de développer, dans les pays d'origine, une expertise sur la signification et le statut des droits à restitution des logements et des biens dans les systèmes juridiques en vigueur. À travers cette référence aux « normes connexes », le *Principe 11* réaffirme que les règles présidant à la restitution dans chaque pays doivent suivre celles définies dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire.

Scénarios types pour l'application du Principe 11

Lorsque les pays d'origine sont favorables au retour – Le *Principe 11* peut être invoqué pour justifier qu'une analyse soit entreprise au plan national pour vérifier que les lois et les procédures existantes, les organes judiciaires, etc. se conforment aux normes internationales en vigueur. Il peut aussi être utilisé comme référence afin que toute nouvelle mesure de restitution adoptée par un pays engagé en faveur du retour soit compatible avec les normes internationales sur cette question, et notamment avec les *Principes*.

Pour apporter une aide à la préparation des propositions de loi – Si les utilisateurs de ce manuel sont sollicités par des États d'origine pour contribuer à la rédaction de projets d'amendements aux lois en vigueur ou à la préparation de lois nouvelles sur la restitution ou sur des sujets liés, ils seront amenés à vérifier la conformité de la législation nationale avec les normes internationales. Pour ce faire, ils devront passer en revue, entre autres : la Constitution, ses dispositions relatives aux droits au logement ainsi que les autres dispositions relatives aux droits de l'homme ; les lois sur l'abandon de propriété ; les lois sur les logements, les terres et les biens adoptées pendant un conflit armé ; les lois régissant les relations entre propriétaires et locataires ; les lois foncières ; les lois encadrant les expulsions ; les lois réglementant la sécurité d'occupation ; les lois sur l'occupation sans titre ; les lois concernant l'entretien et les améliorations apportées au logement ; les lois visant le financement

et le crédit au logement ; les lois régissant la propriété de l'Etat, notamment les logements sociaux ; les lois sur la santé public et le logement ; les lois sur le rétablissement des droits au logement et à la propriété ; les lois régissant la vente, l'échange et la location des biens ; les lois relatives à l'expropriation des terres et des logements ; les lois définissant les droits de succession pour les terres et les logements, en particulier pour les femmes ; les lois régissant la propriété collective des terres et des logements. Ils devront aussi examiner la validité des titres de propriété de nature coutumière au regard du droit positif.



Questions fréquentes?

Que faire lorsque les lois nationales et les procédures régissant la restitution sont incompatibles avec les Principes ?

Bien que les *Principes* ne soient pas un traité, ils rassemblent des normes et des droits qui, eux, sont reconnus par des traités et d'autres textes qui ont force obligatoire. La plupart, sinon tous les Etats, ont ratifié les instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire et ils ont adopté des lois sur cette question. A partir de là, on peut tout à fait défendre la position selon laquelle les Etats n'ont pas le droit d'adopter des lois et de mettre en place des procédures dont ils savent qu'elles sont incompatibles avec les normes internationales, pas plus qu'ils ne peuvent invoquer la législation nationale pour justifier des violations du droit international. La Convention de Vienne sur le droit des traités peut être invoquée à l'appui de cette position puisqu'elle affirme clairement le principe de « *pacta sunt servanda* » : tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi (article 26) et un Etat ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité (article 27).

Peut-on imposer la conformité entre les normes nationales et internationales ?

Bien qu'il soit rare et peu souhaitable – pour autant que cela soit même possible – d'imposer une loi à des gouvernements qui ne veulent pas accepter et mettre en œuvre les droits à restitution des logements et des biens des réfugiés et des personnes déplacées, cela s'est déjà produit à plusieurs reprises, en particulier en Bosnie-Herzégovine. Il est arrivé plusieurs fois que les autorités locales commencent par refuser d'amender des lois discriminatoires sur les logements et les biens et que le Bureau du Haut Représentant doive imposer de nouvelles lois entièrement conformes aux normes internationales.

Comment prend-on en compte le droit coutumier ?

Dans les pays en développement, on applique souvent le droit coutumier dans les domaines touchant à la restitution, tels que la propriété, l'utilisation de la terre ou l'héritage. Il faut que les utilisateurs de ce manuel se familiarisent avec le droit coutumier, qu'ils connaissent son champ d'application et que, le cas échéant, en conformité avec les normes internationales, ils l'utilisent pour résoudre les conflits liés au logement, à la terre et aux biens et pour, *in fine*, garantir les droits à restitution. Dans de nombreux pays, c'est le droit coutumier qui régit les questions relatives à la terre et permet de mettre un terme à nombre de litiges fonciers sur la base de solutions justes, impartiales et équitables. Dans les pays où la législation nationale n'est pas efficace – soit parce qu'elle n'est pas appliquée dans des délais raisonnables, soit parce que l'accès au droit n'est pas garanti, ou encore parce que la justice n'est pas rendue de façon équitable –, alors le droit coutumier peut apporter des solutions alternatives efficaces, soit à titre provisoire, soit en complément aux réponses apportées par le système officiel. Si l'on veut recourir aux mécanismes de régulation coutumiers de façon constructive, il faut que la population les considère comme légitimes, qu'ils soient accessibles aux pauvres (et, parfois, aux analphabètes), qu'ils rendent leurs décisions dans des délais raisonnables, qu'ils fonctionnent de façon transparente et non-discriminatoire, qu'ils rendent des décisions justes ; qu'ils soient compatibles à la fois avec le système juridique national et avec le droit international des droits de l'homme. La référence aux normes coutumières peut s'avérer extrêmement complexe et difficile à comprendre de la part des personnes issues d'autres pays ou d'autres régions du monde. Par exemple, au Sud Soudan, les questions liées à la terre, aux biens et à la restitution sont essentiellement traitées en vertu du droit coutumier, en particulier dans les régions rurales. Le

recours aux normes et aux pratiques coutumières pour garantir la restitution des terres et des biens peut présenter plusieurs avantages : l'administration foncière locale est, dans une certaine mesure, opérationnelle, les mécanismes de règlement des différends fonctionnent si certaines conditions sont réunies, et la gestion locale du litige peut être efficace à un moindre coût pour l'Etat. D'un autre côté, le recours au système coutumier présente aussi des inconvénients : il n'est applicable que s'il n'entre pas en conflit avec le droit officiel ; certaines normes coutumières sont moins protectrices des droits des femmes ; le champ d'application des normes est parfois flou ; il y a peu d'informations écrites sur le droit coutumier ; et la capacité des autorités locales à intégrer des valeurs nouvelles peut s'avérer limitée.

Références utiles



Conseil norvégien pour les Réfugiés, *A Guide to Property Law in Afghanistan*, NRC et HCR Afghanistan, 2005.



Marks, S. and Clapham, A., *International Human Rights Lexicon*, Oxford, 2006.



Programme des Nations Unies pour le droit au logement, *Housing Rights Legislation*, UN Habitat et Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, 2002.

Principe 12. Procédures, institutions et mécanismes nationaux

- 12.1 *Les États devraient mettre en place en temps utile et soutenir des 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. Si les procédures, institutions et mécanismes existants sont à même de traiter efficacement ces questions, des ressources – financières, humaines et autres – suffisantes devraient leur être allouées pour faciliter la restitution de façon équitable et dans des délais raisonnables.*
- 12.2 *Les États devraient veiller à ce que les procédures, institutions et mécanismes de restitution des logements, des terres et des biens prennent en compte la situation des mineurs et des femmes, qu'ils reconnaissent l'égalité des droits des hommes et des femmes ainsi que des garçons et des filles et qu'ils intègrent le principe primordial de l'«intérêt supérieur de l'enfant».*
- 12.3 *Les États devraient prendre toutes les mesures administratives, législatives et judiciaires qui s'imposent pour appuyer et faciliter le processus de restitution des logements, des terres et des biens. Ils devraient doter tous les organismes compétents des ressources financières, humaines et autres suffisantes pour mener à bien leur tâche de façon équitable et en temps voulu.*
- 12.4 *Les États devraient adopter des directives qui garantissent l'efficacité de tous les mécanismes, institutions et procédures compétents en matière de restitution des logements, des terres et des biens, y compris des directives concernant l'organisation institutionnelle, la formation du personnel et le nombre d'affaires, les procédures d'enquête et de traitement des demandes, la vérification des droits sur les biens ou autres droits de propriété, ainsi que les mécanismes relatifs à la prise de décisions et à leur mise en œuvre et aux moyens de recours. Les États peuvent intégrer*
- les modes alternatifs ou informels de règlement des différends à ce processus, dans la mesure où de tels mécanismes se conforment tous aux règles internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et aux normes connexes, notamment le droit d'être protégé contre la discrimination.*
- 12.5 *En cas d'effondrement général de l'état de droit, ou lorsque les États ne sont pas à même de mettre en œuvre les procédures, institutions et mécanismes nécessaires pour faciliter le processus de restitution des logements, des terres et des biens de façon équitable et en temps voulu, les États 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.*
- 12.6 *Les États devraient inclure des procédures, institutions et mécanismes de restitution des logements, des terres et des biens dans les accords de paix et les accords de rapatriement librement consenti. Les accords de paix devraient comporter des dispositions précises par lesquelles les parties s'engagent à régler selon des modalités appropriées tous problèmes concernant les logements, les terres et les biens qui impliquent des moyens de recours en vertu du droit international ou menacent de compromettre le processus de paix s'ils ne sont pas résolus, tout en indiquant clairement que le droit à restitution est le moyen de recours privilégié à cet égard.*

Le Principe 12 reconnaît qu'il est important de pouvoir s'appuyer sur des procédures judiciaires et administratives efficaces – ainsi que, parfois, sur le soutien des institutions internationales – pour traiter les demandes de restitution et garantir les droits à restitution des logements et des biens. Ces procédures peuvent bien sûr varier d'un pays à l'autre, mais elles sont en tout cas indispensables pour mener à bien un programme de restitution complet, dans le respect de la loi. Le processus de restitution peut être gravement compromis s'il n'existe pas de recours efficace, impartial et accessible devant la justice ou d'autres organes compétents. Les organes juridictionnels jouent un rôle important pour asseoir la crédibilité et l'impartialité du processus de restitution dans son ensemble, et ce tout particulièrement dans les situations post-conflit, où les divisions politiques internes empêchent les institutions nationales de mettre en œuvre les programmes de restitution, soit parce que ces institutions sont politiquement marquées, soit parce qu'elles ne possèdent pas les compétences et les ressources requises. En raison des conflits, les systèmes judiciaires sont souvent anéantis, inefficaces ou très surchargés, si bien qu'ils ne sont pas en mesure de garantir des recours équitables et impartiaux qui permettraient de résoudre des litiges sur les logements, les terres et les biens.

Mais même lorsque les institutions judiciaires locales fonctionnent normalement, la charge de travail induite par le processus de restitution après des déplacements massifs de population est telle, qu'il n'est pas possible de compter sur les tribunaux pour résoudre les litiges relatifs aux logements, aux terres et aux biens. Ainsi, en Irak, un an avant l'expiration du délai, la Commission pour la résolution des litiges sur les biens immobiliers avait d'ores et déjà reçu plus de 130 000 demandes de restitution et d'indemnisation. Laisser aux seuls tribunaux la charge de traiter ces demandes conduirait non seulement à imposer aux demandeurs des délais inacceptables mais cela créerait aussi un engorgement du système judiciaire et mettrait en péril le retour à l'Etat de droit. Les procédures judiciaires peuvent traiter efficacement des cas isolés de restitution de biens, mais les tribunaux sont en général mal outillés pour faire face à des dizaines ou des centaines de cas, ce qui requiert une approche plus souple et plus pragmatique.

La résolution de ces litiges passe de plus en plus souvent par la mise en place de nouveaux mécanismes – juridictionnels ou quasi-juridictionnel – comme le montrent les expériences suivies en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Tadjikistan, en Irak et ailleurs. Le mécanisme peut être entièrement local, comme en Irak, ou international, comme en Bosnie-Herzégovine, ou encore mixte. C'est en fonction du contexte national et international que l'on peut déterminer quelle sera l'option la plus adaptée. Mais, dans la plupart des cas, s'il n'existe pas d'organe spécifique pour traiter ce type de demandes, il s'avère impossible de résoudre un litige portant sur une parcelle ou sur une maison, ni même de reconnaître la requête des demandeurs et de la faire enregistrer par les autorités compétentes.

Cela dit, ces organes peuvent présenter certains dysfonctionnements qu'il conviendra de prendre en compte. Par exemple, en Afghanistan, un tribunal spécial a été mis en place pour connaître des litiges immobiliers concernant des réfugiés. Mais ce tribunal s'est avéré inefficace, si bien qu'il est sur le point de fermer et de transférer son contentieux aux tribunaux ordinaires. En Bosnie-Herzégovine, les autorités locales n'étaient pas compétentes pour faire appliquer les décisions rendues par la Commission chargée de régler les réclamations portant sur des biens fonciers (*Commission on Real Property Claims*, CRPC) et il a fallu pas moins de cinq ans pour qu'une loi sur la mise en œuvre des décisions de cette Commission soit adoptée. De plus, la Commission se bornait dans ses décisions à déterminer les droits de propriété, sans se prononcer sur les droits des occupants secondaires. Par conséquent, après l'obtention d'une décision favorable de la Commission, il fallait encore passer par les procédures administratives locales pour la faire appliquer, ce qui soumettait les demandeurs aux aléas de l'autorité nationale chargée du logement.

Scénarios types pour l'application du Principe 12

La résolution des litiges sur les logements, les terres et les biens – Lorsque l'on assiste à un retour massif, que les réfugiés et les personnes déplacées commencent à regagner leur foyer d'origine, que les occupants secondaires sont obligés de trouver des alternatives pour se loger, et que des opportunistes cherchent à tirer avantage de l'effondrement de l'Etat de droit, alors les litiges

sur la restitution des logements et des biens abondent. Ces litiges, qui peuvent engendrer violences et insécurité, peuvent prendre des formes diverses. En voici quelques exemples : des tentatives, par des personnes déplacées et des réfugiés, de reprendre physiquement possession de leurs anciens logements désormais occupés par des membres d'une autre ethnie ; des requêtes portant sur des logements, des terres ou des biens de la part de personnes qui ne peuvent pas présenter de documents à l'appui de leur demande mais qui ont bien des droits légitimes ; la détermination des droits lorsque les occupants actuels détiennent des titres légaux alors que les rapatriés n'en ont pas ; la détermination des droits après un transfert de propriété informel, ou qui n'a pas été enregistré ; les demandes formées par ceux qui ont acheté un bien de bonne foi alors que ce bien avait été exproprié ; les demandes des occupants pour que les améliorations qu'ils ont apportées aux maisons, aux terres et aux biens dont les réfugiés et personnes déplacées sont propriétaires soient prises en compte ; des requêtes liées à la délimitation des terrains ; des litiges sur les droits des locataires et les droits des cultivateurs. Les processus de restitution permettent de mettre en place des mécanismes justes, fondés sur les droits, pour résoudre ces litiges de façon cohérente et équitable.

Pendant le processus de mise en place des organes ad hoc internationaux ou nationaux de restitution, dans le cadre des opérations de maintien de la paix – Dans les pays où le problème de la restitution se pose avec acuité, si les tribunaux locaux ou nationaux ou d'autres organes de règlement des différends ne veulent pas répondre aux demandes de restitution ou s'ils ne sont pas en mesure de le faire, soit parce qu'ils n'en ont pas la capacité, soit parce qu'ils ne sont pas indépendants, soit parce qu'ils sont entachés par la corruption, il peut être nécessaire de plaider en faveur de la mise en place d'organes internationaux mandatés pour répondre à ce besoin.

Dans une certaine mesure, les exemples de la Commission chargée de régler les réclamations des réfugiés et personnes déplacées portant sur des biens fonciers en Bosnie-Herzégovine et de la Direction du logement et des biens immeubles au Kosovo illustrent comment l'intervention d'organes internationaux indépendants peut résoudre, au moins en partie, les problèmes d'objectivité et de compétence posés par les systèmes judiciaires locaux. Lorsque les tribunaux n'ont pas la capacité nécessaire, ou lorsqu'ils sont considérés comme partiels ou corrompus, il apparaît nécessaire d'envisager la mise en place d'autres mécanismes. Les mécanismes internationaux peuvent aussi être nécessaires à la protection de certaines minorités. Mais il faut aussi reconnaître que ces mécanismes sont souvent extrêmement lents, inefficaces et coûteux, et qu'ils peuvent aggraver la situation s'ils sont mal conçus à l'origine. Si l'on veut qu'ils soient efficaces, il faut qu'ils bénéficient d'un appui extérieur qui leur permette de traiter un grand nombre d'affaires et de relever tous les défis posés au cours du processus de restitution. Pour résoudre les litiges sur la restitution, il faut que les institutions concernées puissent proposer une large palette de recours pour s'adapter aux besoins des réfugiés, qui doivent avoir le droit de choisir le recours le plus adapté à leurs droits et leurs souhaits. L'une des difficultés soulevées lors de la mise en place d'un organe *ad hoc*, qu'il soit local, national ou international, consiste à assurer qu'il pourra absorber beaucoup d'affaires de restitutions de biens et de demandes de réparation de la part de réfugiés et de personnes déplacées qui, en général, ne peuvent pas se procurer les preuves nécessaires à l'appui de leur demande. Pour répondre à ce problème, il peut être nécessaire d'admettre des moyens de preuves plus souples que devant les tribunaux ordinaires, de limiter les dépositions orales parce qu'elles risquent de ralentir la procédure, et de garantir que les procédures soient aussi légères et souples que possible dans le respect, bien sûr, des droits des plaignants.

Il faut examiner la possibilité de suivre des procédures locales ou traditionnelles de règlement des différends, ainsi que des voies de recours non judiciaires comme l'arbitrage et la médiation. Cependant, si l'on veut garantir l'efficacité du traitement des demandes de restitution, il faut absolument que le statut de l'organe local ou national qui en sera chargé au sein du cadre juridique national soit clairement défini. Si cet organe n'est pas lui-même compétent pour la mise en œuvre de ses décisions, comme la Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers, cela implique de préciser ses relations avec les institutions à qui cette tâche incombera. Enfin, pour être efficaces, ces institutions devront bénéficier d'un appui extérieur leur permettant de traiter un grand nombre d'affaires et de relever tous les défis posés au cours du processus de restitution. Cet appui peut prendre la forme d'activités de sensibilisation et de formation du personnel de ces institutions, portant sur les pratiques nationales et internationales en matière de réparation à grande échelle, de

façon à ce que ces expériences passées enrichissent leur approche. C'est ainsi que l'OIM partage sa propre expérience dans la mise en œuvre de programmes de réparation à grande échelle avec, entre autres, la Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers et la Commission nationale colombienne pour la réparation et la réconciliation.

Pendant les négociations de paix – Le Principe 12.6 souligne qu'il est important de garantir les droits et les mécanismes de restitution dans les accords de paix afin d'accélérer la création des institutions chargées de la restitution. Pas un seul des documents fondateurs des diverses opérations menées dans les Balkans, au Timor oriental ou ailleurs n'a pris en compte la question des droits au logement, à la terre et aux biens autant qu'il aurait été nécessaire de le faire. C'est vrai aussi pour les Accords de Dayton : bien que l'Annexe 7 garantisse clairement le droit des réfugiés et des personnes déplacées de rentrer dans leurs foyers d'origine, la plupart des activités entreprises par la communauté internationale n'étaient pas envisagées au moment de la signature de Dayton en 1995. Pour faire face aux problèmes de sécurité et de stabilité et aux problèmes juridiques, économiques, sociaux ou autres surgissant inévitablement au lendemain des conflits lorsque les questions liées aux droits au logement à la terre et aux biens ne sont pas résolues, certaines opérations de paix ont commencé, après coup, à prendre des mesures pour répondre aux problèmes les plus graves. On peut penser que si ces questions étaient inscrites d'emblée dans les accords fondateurs des opérations de paix, les tentatives de paix durable et de reconstruction donneraient des résultats plus rapidement.

Questions fréquentes

Comment contrôler l'efficacité des mesures de restitution ?

Les États devraient adopter des directives qui garantissent l'efficacité de tous les mécanismes, institutions et procédures compétents en matière de restitution des logements, des terres et des biens. Pour définir des directives complètes, il faudrait d'abord se poser les questions suivantes : quelle est la compétence de l'organe de restitution ? Quels types de demandes pourront être présentés ? Par qui ? Jusqu'à quand peuvent remonter les différends ? Comment garantir que des organes indépendants pourront se prononcer en appel pour corriger les erreurs en droit et en fait sans pour autant retarder excessivement le processus de restitution ? Les modes traditionnels ou non judiciaires de règlement des conflits joueront-ils un rôle, notamment dans les pays où il n'y a pas de système judiciaire indépendant et, si oui, lequel ? Dans quelle mesure la communauté internationale doit-elle apporter son assistance ? Les décisions rendues seront-elles provisoires ou définitives ? Dans quelle mesure la justice peut être rendue à l'issue de procédures administratives ? Comment garantir l'exécution des décisions si les occupants secondaires refusent de libérer la maison ou le terrain qu'ils occupent ? Il faut pouvoir s'adapter aux situations particulières tout en restant dans le cadre des Principes.

Quel est le rôle des tribunaux locaux dans les procédures de restitutions ?

Idealement, la reconnaissance et l'application des droits à restitution des logements et des biens devraient incomber aux organes décisionnaires et aux tribunaux locaux dans les pays d'origine. Cependant, même dans le cas où les tribunaux locaux sont équitables, impartiaux, compétents et dotés d'un budget suffisant pour traiter un grand nombre de demandes de restitutions, la pratique a montré que les résultats sont plus probants lorsque leur rôle s'articule avec des procédures administratives, des médiations communautaires, avec le droit coutumier le cas échéant, et avec une aide judiciaire. Et il ne faut pas oublier que c'est souvent aux tribunaux locaux qu'il revient de faire appliquer les décisions rendues par les organes internationaux chargés de la restitution.





La restitution des logements et des biens peut-elle être garantie par des recours non juridictionnels ?

Les recours non juridictionnels peuvent parfois avoir un impact plus important et garantir la restitution à un grand nombre de personnes dans un délai plus court que les procédures juridictionnelles. Ainsi, le programme de restitution en Afrique du Sud a évolué en passant d'un système juridictionnel à des procédures plus administratives parce qu'il est apparu qu'un travail reposant exclusivement sur les

organes judiciaires serait trop lourd, que la mise en œuvre des droits à restitution nécessiterait de longs délais et ne servirait finalement pas les intérêts des personnes invoquant leur droit à restitution des logements et des biens. Dans d'autres pays, les modes alternatifs de règlements des conflits fondés sur le droit coutumier produisent de meilleurs résultats que les voies de recours juridictionnelles car dans la plupart des pays d'origine des réfugiés et des personnes déplacées, les tribunaux ont peu de moyens et sont engorgés.

Références utiles

Pour des exemples de droits à restitution et d'institutions mises en place par la communauté internationale, voir :

-  Annexe 7, Chapitre II de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, 14 décembre 1995.
-  Philpott, C., 'Though the Dog is Dead, the Pig Must be Killed: Finishing with Property Restitution to Bosnia-Herzegovina's IDPs and Refugees' in *Journal of Refugee Studies*, vol. 18, no.1, pp 1-24, 2005.
-  Centre des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat), *Housing and Property in Kosovo: Rights, Law & Justice: Proposals for a Comprehensive Plan of Action for the Promotion and Protection of Housing and Property Rights in Kosovo*, 30 août 1999.
-  Règlement n° 1999/23 de la MINUK sur la mise en place de la Direction du logement et des biens immeubles et de la Commission des litiges relatifs aux logements et aux biens immeubles, 15 novembre 1999.

Principe 13. Facilité d'accès aux procédures de traitement des demandes de restitution

- 13.1 *Quiconque a été arbitrairement ou illégalement privé de son logement, de ses terres et/ou de ses biens devrait être habilité à présenter une demande de restitution et/ou d'indemnisation à un organe indépendant et impartial, qui se prononcera sur la demande et notifiera la décision à l'intéressé. Les États ne devraient pas subordonner le dépôt d'une demande de restitution à des conditions préalables.*
- 13.2 *Les États devraient veiller à ce que le processus de traitement des demandes de restitution sous tous ses aspects, y compris les procédures de recours, soit équitable, rapide, facile d'accès, gratuit et tienne compte de la situation des mineurs et des femmes. Les États devraient prendre des mesures positives pour que les femmes puissent participer à ce processus dans des conditions de pleine égalité.*
- 13.3 *Les États devraient veiller à ce que les mineurs séparés de leurs parents et non accompagnés puissent participer au processus de demande de restitution et y soient pleinement représentés, et à ce que toute décision prise en rapport avec la demande de restitution des intéressés soit en conformité avec le principe primordial de l'«intérêt supérieur de l'enfant».*
- 13.4 *Les États devraient veiller à ce que les réfugiés et autres personnes déplacées aient accès au processus de demande de restitution quel que soit le lieu où ils résident pendant la période de déplacement, y compris dans le pays d'origine, le pays d'asile ou le pays où ils ont trouvé refuge. Les États devraient veiller à ce que toutes les personnes concernées soient informées de l'existence du processus de demande de restitution et à ce que les renseignements sur ce processus soient faciles à obtenir, y compris dans le pays d'origine, le pays d'asile ou le pays où elles ont*
- trouvé refuge.*
- 13.5 *Les États devraient s'efforcer de mettre en place des centres et bureaux de traitement des demandes de restitution dans toutes les régions touchées où résident des requérants potentiels. Les demandes devraient être présentées en personne mais, afin que le processus soit accessible au plus grand nombre, elles devraient également pouvoir être soumises par courrier ou par procuration. Les États devraient aussi envisager de mettre en place des unités mobiles afin de garantir l'accès à ces services à tous les requérants potentiels.*
- 13.6 *Les États devraient veiller à ce que les utilisateurs des logements, des terres et/ou des biens, y compris les locataires, aient le droit de participer au processus de demande de restitution, notamment en déposant des demandes collectives.*
- 13.7 *Les États devraient veiller à ce que les formules de demande soient simples et faciles à comprendre et à utiliser, et rédigées dans la ou les langues principales des groupes concernés. Il conviendrait de prévoir du personnel compétent chargé d'aider les personnes à remplir et à soumettre les formules nécessaires, cette aide devant prendre en compte les problèmes spécifiques des mineurs et des femmes.*
- 13.8 *S'il n'est pas possible de simplifier suffisamment les formules de demande de restitution en raison de la complexité de la procédure, les États devraient confier à des personnels qualifiés le soin de procéder à des entretiens confidentiels avec les requérants potentiels, en prêtant attention aux besoins spécifiques des mineurs et des femmes, de façon à obtenir les renseignements nécessaires et à remplir les formules en leur nom.*
- 13.9 *Les États devraient fixer des délais précis pour le dépôt des demandes*

- de restitution. Cette information devrait être largement diffusée et le délai prévu suffisamment long pour que toutes les personnes concernées puissent raisonnablement déposer une demande, compte tenu du nombre de requérants potentiels, des difficultés que risquent de soulever la collecte de l'information et l'accès aux procédures, de l'échelle du déplacement, de la nécessité de rendre le processus accessible aux groupes susceptibles d'être défavorisés et aux personnes vulnérables, ainsi que de la situation politique dans le pays ou la région d'origine.
- 13.10 Les États devraient veiller à ce qu'une assistance spéciale soit accordée aux personnes qui en ont besoin, comme les analphabètes et les handicapés, afin de ne pas leur fermer l'accès au processus de demande de restitution.
- 13.11 Les États devraient veiller à ce qu'une assistance juridique adéquate soit fournie, si possible gratuitement, à ceux qui veulent présenter une demande de restitution. Cette assistance peut être fournie par des sources gouvernementales ou non gouvernementales (qu'elles soient nationales ou internationales), mais elle devrait satisfaire à des exigences suffisantes de qualité, de non discrimination, d'équité et d'impartialité, de façon à ne pas compromettre le processus de demande de restitution.
- 13.12 Les États devraient veiller à ce que nul ne soit persécuté ou puni pour avoir présenté une demande de restitution.

Tandis que le *Principe 12* traite de la nécessité de mettre en place des procédures, des mécanismes et des institutions pour la restitution, le *Principe 13* reconnaît que ces mesures ne doivent pas seulement être efficaces pour permettre d'appliquer des politiques de restitution, mais elles doivent aussi être accessibles pour leurs bénéficiaires. Les procédures de demandes doivent être accessibles du point de vue physique, sur le plan linguistique, et financier. Des mesures spéciales doivent permettre aux groupes marginalisés et aux personnes vulnérables de bénéficier de ces institutions de façon juste et équitable.

Les procédures de restitution destinées à rendre aux personnes déplacées pendant un conflit leurs droits au logement, à la terre et aux biens partent toujours de l'examen – formel ou informel – des demandes, de façon à ce que toutes les demandes soient examinées par les organes compétents. Dans certains pays, ce sont les organes judiciaires locaux ou nationaux qui recueillent, évaluent et statuent sur les demandes, alors dans d'autres pays ce travail est fait par les organes internationaux. On assiste aussi parfois à une combinaison des deux. Ces questions sont particulièrement délicates, et il est important de créer un environnement favorable à la recherche de solutions durables pour faire appliquer les droits à restitution. C'est pourquoi le processus de restitution doit être entrepris au niveau national, avec le soutien de la communauté internationale, à moins qu'une autre solution soit justifiée. En somme, les procédures applicables aux demandes de restitution doivent être libres, simples, accessibles, effectives et elles doivent être conçues de façon à permettre que tous les litiges soient résolus de façon équitable et efficace.

Scénarios types pour l'application du Principe 13

Garantir un accès égal à toutes les demandes de restitutions – Il faudrait que toutes les procédures de demandes de restitution soient structurées de façon à garantir à toutes les personnes de retour, y compris les propriétaires, les locataires et les autres personnes éligibles aux droits à restitution, qu'ils obtiendront un logement (ou une terre ou un bien) permanent, de préférence dans leur foyer d'origine. Tous les programmes de restitution devraient être conçus autour de cet objectif. Il faudrait ensuite distribuer des formulaires de demande assortis d'explications simples sur la façon

de les remplir dans les langues parlées par les personnes qui déposeront vraisemblablement une demande. Des centres et des bureaux de traitement des demandes devraient être mis en place dans toutes les régions où les demandeurs résident, pour qu'ils puissent facilement se rendre au bureau le plus proche. Si nécessaire, des équipes mobiles pourraient être déployées dans certaines régions, y compris dans des pays voisins où des réfugiés peuvent résider en attendant de rentrer. Il peut aussi être utile, pour garantir l'indépendance de la procédure d'examen des demandes, de mettre en place des centres indépendants d'aide judiciaire apportant une expertise juridique à ceux qui rentrent au pays et cherchent à revendiquer leurs droits à restitution des logements et des biens. Les organes chargés de la restitution doivent bénéficier d'un accès libre à tous les registres de propriété et doivent accepter divers types de preuves. Il faut définir des mesures spéciales pour traiter les demandes collectives de restitution susceptibles d'être présentées aux organes compétents.

Les procédures externalisées – Pour qu'un programme de restitution mis en place après un conflit apporte une solution durable et contribue à la réconciliation nationale, il faut que toutes les victimes, y compris les réfugiés, puissent y participer. Souvent, la seule façon de garantir cette participation consiste à permettre aux demandeurs de déposer une demande dans le pays où ils résident. La mise en œuvre de procédures externalisées engendre un coût logistique et financier supplémentaire et ajoute à la complexité des procédures de restitution. Il faut garantir l'égalité de traitement entre les demandes déposées dans le pays et celles qui sont déposées à l'étranger. Mais il peut aussi être nécessaire d'entreprendre des campagnes spécifiques et de proposer une assistance supplémentaire aux demandeurs vivant à l'étranger et n'ayant pas accès aux preuves, notamment aux registres de propriété. En 1999, alors que la Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers était au maximum de son activité, 7 des 23 bureaux régionaux de soutien au bureau exécutif étaient situés dans des pays d'Europe occidentale accueillant un grand nombre de réfugiés. De la même façon, le Programme allemand d'indemnisation pour le travail forcé s'appuyait sur le réseau mondial des bureaux régionaux de l'OIM pour mener ses campagnes sur le terrain et recueillir les demandes dans une soixantaine de pays.

Le statut juridique des occupants et des tiers – Pour parvenir à des solutions justes et durables, il faut que toutes les parties concernées, y compris celles qui occupent ou utilisent le bien litigieux, puissent avoir accès aux procédures de restitution. Le fait de devoir notifier toute demande déposée aux occupants et aux tiers représente une lourde charge administrative et l'examen des droits de chacune des parties sur le bien litigieux complique considérablement la prise de décision. Il est essentiel que les procédures de restitution soient conçues de façon à permettre la participation juste et efficace des tiers. Selon les programmes de restitution, différentes approches sont suivies. En vertu du règlement de la Commission des litiges relatifs aux logements et aux biens immeubles au Kosovo, les occupants pouvaient déposer leur contre demande dès notification du dépôt d'une demande portant sur le bien qu'ils occupaient. De la même façon, la Commission irakienne pour la résolution des conflits sur les biens immobiliers (CRRPD) notifie aux occupants et à toute autre partie intéressée qu'elle aura identifiée qu'une demande a été déposée – si la notification personnelle n'est pas possible, elle procède par notification publique – et les invite à répondre à cette demande de façon à protéger leurs propres droits sur ce bien. En Bosnie-Herzégovine, l'occupant ne recevait pas notification des demandes et ne pouvait donc pas répondre au début de la procédure. En revanche, une fois qu'il avait reçu notification de la décision, il pouvait demander à la Commission chargée de régler les réclamations portant sur des biens fonciers de ré-examiner le dossier. Plus les procédures de restitution s'éloignent des villes, plus la notification est difficile. La notification en zone rurale est extrêmement complexe voire, souvent, impossible, en raison des difficultés liées notamment aux modes coutumiers de gestion des terres et au fait que les destinataires de la notification n'ont pas d'adresse claire.



Questions fréquentes

Quelles preuves peut-on fournir à l'appui de demandes de restitution des logements et des biens ?



Outre les registres de propriété, diverses preuves peuvent être admises. On peut notamment citer : les contrats de ventes dont la validité est établie, les actes de donation dont la validité est établie, les

décisions d'héritage dont la valeur juridique est reconnue, les décisions de justice établissant les droits de propriété, des décisions administratives dont la validité est établie, des permis de construction, des accords concernant un crédit ou une hypothèque, des impôts fonciers ou sur le revenu, des permis de construction, des autorisations d'utilisation, des contrats visant l'usage d'un appartement, des extraits de documents officiels, des décisions sur l'attribution d'un appartement, des décisions sur la location d'un appartement ou sur le prix du loyer, des quittances de loyer, des décisions constatant l'abandon d'un appartement, des certificats de logement, des factures (téléphone, gaz, etc.), des annuaires datant d'avant la guerre, des déclarations de témoins oculaires, des cartes d'identité personnelles, des documents d'immatriculation de voiture, des documents portant sur un recensement, des contrats personnels, des documents faisant état d'un licenciement, des photographies, des rapports d'évaluation, des registres électoraux, etc. Il est souvent difficile de rassembler et de présenter ces preuves, et c'est pourquoi il peut être utile que les utilisateurs de ce manuel réfléchissent aux moyens d'aider les demandeurs, à travers des projets spécifiques. La nature des preuves recevables varie selon les exigences définies par chaque programme. En général, les exigences sont moindres que celles des tribunaux et on admet les preuves « crédibles » ou « plausibles », pour prendre en compte le fait que les demandeurs ont du laisser des documents derrière eux lorsqu'ils ont fui leur maison, ou que ces documents ont été perdus ou détruits pendant le conflit.

Comment l'aide judiciaire peut-elle faciliter la procédure ?

On reconnaît de plus en plus l'importance de la contribution des programmes d'aide judiciaire à la mise en œuvre des droits à restitution des logements et des biens. Ils rendent les procédures plus accessibles et empêchent les demandeurs d'être découragés de revendiquer leurs droits par la complexité du système juridique. Le programme d'information, de conseil et d'aide juridique (ICLA) du Conseil norvégien pour les réfugiés a aidé des dizaines de milliers de déplacés (sinon plus) à se voir reconnaître leurs droits à restitution des logements et des biens. Ce programme est appliqué au Soudan, en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Burundi, en Géorgie, en Azerbaïdjan, en Afghanistan, au Pakistan, au Sri Lanka et en Colombie. Dans les Balkans, le NRC a mis en œuvre des programmes ICLA en Croatie, en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine, en Serbie et au Kosovo. Le NRC a mis fin à ces activités ICLA dans la région des Balkans en janvier 2005, mais des ONG locales créées dans le cadre de ces programmes ont pris le relais. À côté de la production de formulaires de demande simplifiés, l'assistance aux demandeurs peut prendre bien d'autres formes. Elle dépend de la taille de la communauté des demandeurs et des financements disponibles. Ainsi, les divers programmes mis en œuvre jusque-là prévoyaient par exemple les formes d'assistance suivantes : livrets expliquant la procédure de restitution et indiquant comment remplir le formulaire, centres d'appels téléphoniques, numéros gratuits où les demandeurs peuvent appeler pour poser leurs questions, entretiens individuel entre le personnel du programme d'assistance et chaque demandeur au moment du dépôt de sa demande. En outre, la méthode de la « formation de formateurs » peut s'avérer utile pour limiter le coût d'un programme et permettre à un groupe de victimes d'apporter une assistance à chaque demandeur.

Références utiles

-  Fitzpatrick, D., *Land Claims in East Timor*, Asia Pacific Press, Canberra, 2002.
-  Van Houte, H., 'Mass Property Claims Resolution in a Post-War Society: The Commission for Real Property Claims in Bosnia and Herzegovina', in 481 *International and Comparative Law Quarterly* 625, 1999.

Principe 14. Modalités adéquates de consultation et de participation à la prise de décisions

14.1 *Les États et les autres acteurs internationaux et nationaux impliqués devraient veiller à ce que les programmes de rapatriement librement consenti et de restitution des logements, des terres et des biens soient effectués en consultation avec les personnes, groupes et communautés concernés et avec leur participation, selon des modalités adéquates.*

14.2 *Les États et les autres acteurs internationaux et nationaux impliqués devraient veiller, en particulier, à ce que les femmes, les peuples autochtones, les minorités*

raciales et ethniques, les personnes âgées, les handicapés et les enfants soient adéquatement représentés et inclus dans le processus de décision en matière de restitution et qu'ils aient les moyens et l'information nécessaires pour y participer effectivement. Une attention particulière devrait être accordée aux besoins des personnes vulnérables, notamment les personnes âgées, les femmes chefs de famille, les mineurs séparés de leurs parents et non accompagnés, ainsi que les handicapés.

Le Principe 14 souligne qu'il est important d'impliquer les bénéficiaires potentiels de droits à restitution, pas seulement comme les sujets de telles mesures, mais réellement comme des acteurs du processus de restitution. Ce Principe identifie les groupes marginaux ou personnes vulnérables qui doivent être associés au processus de décision en matière de restitution et à qui il faut donner les moyens de participer de façon efficace et significative. Le droit à être consulté et à participer au processus de décision a été souligné par plusieurs organes, parmi lesquels le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à propos des expulsions forcées. Dans son observation générale n°7, le Comité note qu'il faudrait donner aux communautés concernées « la possibilité d'être véritablement consultées ». Ce point de vue trouve un écho au Principe 28 (2) des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays qui dispose que « Des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration. »

Scénarios types pour l'application du Principe 14

Le recueil d'informations sur les terres et les biens au cours de l'enregistrement des réfugiés et des personnes déplacées et les sondages – Le Principe 14 vise à garantir que les personnes susceptibles de revendiquer des droits à restitution des logements et des biens participent activement à ce processus, qu'elles sont consultées et qu'elles sont en mesure de mettre en avant leurs points de vue sur ces questions avant que les lois, les procédures ou les mécanismes prévus pour la restitution ne soient mis en place. Pour les utilisateurs de ce manuel, il faudra évaluer l'ensemble des questions entourant la restitution et comprendre comment les groupes de réfugiés et de personnes déplacées conçoivent le processus de restitution en pratique. En même temps, ils doivent veiller à ne pas encourager des attentes impossibles. Il faut qu'ils encouragent ceux qui revendiquent leurs droits à restitution à apporter des idées concrètes sur la conception et la mise en œuvre de la restitution. C'est au cours de réunions formelles, ou bien lors de sondages ou d'opérations d'enregistrement menées dans les villages où les déplacés sont concentrés que ces idées peuvent être recueillies. Mais il peut s'avérer impossible de mettre en œuvre toutes les idées exprimées. Il est donc important que chaque participant qui a présenté son point de vue reçoive une réponse soulignant les contraintes qui empêcheront peut-être que son idée soit retenue. Sans ce travail d'explication face aux attentes exprimées, le fait

de demander aux intéressés de participer mais de ne pas pouvoir, finalement, donner suite à leurs propositions risque de compromettre le processus de restitution. Si l'on ne peut pas répondre aux attentes des intéressés, ceux-ci risquent finalement de rejeter le processus et ses résultats.

Surveiller que les processus de restitution prennent en compte les femmes – Il faut pouvoir garantir que les femmes réfugiées et déplacées qui décident d'exercer leurs droits à restitution font ce choix librement et qu'elles n'y sont ni forcées ni en aucune manière contraintes. Les femmes peuvent avoir des points de vue différents de ceux des hommes sur la restitution. Il faut mettre tout en œuvre pour recueillir leurs points de vue et les prendre en compte tout au long du processus de restitution.







Questions fréquentes

Comment faciliter la participation ?

Les réfugiés et les personnes déplacées peuvent jouer un rôle clé dans la mise en place de programmes et d'institutions oeuvrant pour la protection des droits à restitution, à condition que les autorités locales et les organisations internationales impliquées comprennent qu'il est important de prendre leurs points de vue en compte au cours du processus de restitution et de reconnaître que les mesures de restitutions seront d'autant mieux reçues que leurs bénéficiaires auront été consultés sur un pied d'égalité. Les personnes chargées de mettre en œuvre les droits à restitution doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la participation des déplacés. Par exemple, ils peuvent aider à la constitution d'organisations de réfugiés et de personnes déplacées qui pourront parler au nom des communautés concernées et les inviter à participer à des réunions sur la restitution. Ils peuvent aussi encourager le recours aux modes informels de règlements des différends propres aux communautés concernées ; ces modes de règlement peuvent être un outil important pour assurer la légitimité des décisions de restitution et promouvoir une plus grande équité dans la répartition des biens au sein de la communauté.

Références utiles

-  Allen & Morsink (eds.), *When Refugees Go Home*, James Currey, Londres, 1994.
-  Black, R. and Koser, K. (eds.), *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation & Reconstruction*, Berghahn Books, New York, 1999.
-  Hammon, L., 'Examining the Discourse of Repatriation: Towards a More Proactive Theory of Return Migration', in *The End of the Refugee Cycle*, Berghahn Books, New York, 1999.
-  ICRC, *Going Home: A Guidebook for Refugees*, ICRC Publication, Sarajevo, 1997.

Principe 15. Registre des logements, des terres et des biens et documentation en la matière

- 15.1 *Les États devraient établir ou rétablir des plans cadastraux nationaux polyvalents ou d'autres systèmes appropriés permettant d'enregistrer les droits sur les logements, les terres et les biens en tant que partie intégrante de tout programme de restitution, en respectant les droits des réfugiés et des personnes déplacées.*
- 15.2 *Les États devraient veiller à ce que toute décision judiciaire, quasi judiciaire, administrative ou coutumière relative à la possession légitime de logements, de terres et/ou de biens, ou aux droits sur ceux-ci, soit accompagnée de mesures visant à garantir l'enregistrement ou la délimitation de ces logements, terres et/ou biens selon les modalités nécessaires pour garantir la sécurité d'occupation au regard de la loi. Ces décisions doivent être conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi qu'aux normes connexes, notamment le droit d'être protégé de la discrimination.*
- 15.3 *Les États devraient veiller, s'il y a lieu, à ce que les systèmes d'enregistrement consignent ou reconnaissent les droits de propriété des communautés traditionnelles et autochtones sur les terres collectives.*
- 15.4 *Les États et les autres autorités ou institutions responsables devraient veiller à ce que les systèmes d'enregistrement existants ne soient pas détruits en période de conflit ou après le conflit. Les mesures visant à prévenir la destruction des registres des logements, des terres et des biens pourraient inclure la protection in situ ou, si nécessaire, leur mise à l'abri en lieu sûr ou auprès d'un dépositaire pour une courte durée. S'ils ont été déplacés, les registres devraient être ramenés dans le lieu d'origine dès que possible après la fin des hostilités. Les États et les autres autorités responsables peuvent également envisager la mise en place de procédures pour copier les registres (y compris sous forme numérique), les transférer en toute sécurité et reconnaître l'authenticité des copies.*
- 15.5 *Les États et les autres autorités ou institutions responsables devraient fournir au requérant ou à la personne à qui il a donné procuration, à sa demande, des copies de toutes pièces justificatives en leur possession nécessaires pour présenter ou appuyer une demande de restitution. Ces pièces justificatives devraient être fournies gratuitement, ou moyennant une contrepartie minimale.*
- 15.6 *Les États et les autres autorités ou institutions responsables qui procèdent à l'enregistrement des réfugiés ou des personnes déplacées devraient s'efforcer de recueillir des renseignements permettant de faciliter le processus de restitution, par exemple en incluant dans le formulaire d'enregistrement des questions concernant l'emplacement et l'état du logement, des terres et des biens détenus précédemment par le réfugié ou la personne déplacée, ou de son lieu de résidence habituelle. Ces renseignements devraient être demandés lorsque des informations sont recueillies auprès des réfugiés et des personnes déplacées, y compris au moment de la fuite.*
- 15.7 *Dans les situations de déplacement massif, où il n'existe guère de justificatifs des titres de propriété ou de jouissance, les États peuvent présumer que les personnes qui ont fui leur foyer pendant une période marquée par des violences ou une catastrophe l'ont fait pour des raisons en rapport avec ces événements et ont donc droit à la*

restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens. En pareil cas, les autorités administratives et judiciaires peuvent, de manière indépendante, établir les faits en rapport avec les demandes de restitution non accompagnées de pièces justificatives.

15.8 *Les États ne reconnaîtront pas comme valide toute transaction portant sur des logements, des terres et/ou des biens, y compris toute cession, effectuée sous la contrainte ou en recourant, de façon directe ou détournée, à la pression ou à la force, ou qui a été réalisée en violation des normes internationales relatives aux droits de l'homme.*

Le *Principe 15* traite de la reconnaissance des droits au logement, à la terre et aux biens à travers leur inscription dans les registres, les décisions et la documentation sur la restitution. L'objectif ici est de faciliter les processus de restitution sur le plan logistique, grâce à la mise en place, à la préservation ou à la reconstruction de registres de propriété. Le *Principe 15.1* encourage les États à mettre en place des plans cadastraux nationaux polyvalents ou d'autres systèmes appropriés permettant d'enregistrer officiellement les droits une fois que les décisions reconnaissant des droits à restitution des logements et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées ont été rendues.

Le *Principe 15.2* met en évidence le lien entre la reconnaissance officielle des droits et l'étape suivant, c'est-à-dire l'enregistrement de ces droits, afin de garantir la sécurité d'occupation. Dans les cas de déplacements massifs, les États devraient encourager les organes judiciaires et administratifs chargés de la reconnaissance des titres de propriété à se coordonner avec la ou les institution(s) chargées de l'enregistrement de ces droits au registre, de façon à permettre un échange d'informations efficace.

Le *Principe 15.3* souligne qu'il est important de concevoir des systèmes d'enregistrement permettant d'enregistrer les droits sur des terres qui ne figurent pas dans les cadastres officiels, comme les terres des peuples autochtones, ainsi que les droits de propriété sur les terres collectives.

Les dégâts ou les destructions infligés aux maisons des réfugiés ou des personnes déplacées vont souvent de pair avec la confiscation ou la destruction des cadastres, des registres et autres documents permettant d'établir les droits de possession et de résidence, en particulier quand ils s'inscrivent dans le contexte de crimes comme le « nettoyage ethnique ». Nombreux sont les conflits au cours desquels les cadastres et les registres de propriété sont sciemment détruits ou confisqués par l'une des parties au conflit, dans l'intention d'éteindre les droits des représentants d'une autre partie. Ainsi, au Kosovo, plus de la moitié des registres ont disparu. Si l'on protège ou que l'on reconstitue les registres lorsque le conflit est fini, le processus de restitution peut donc se trouver nettement facilité puisque cela fournit une source indépendante – du moins en théorie – pour étayer les demandes de restitution. Ces questions sont au centre du *Principe 15.4*. Dans certains cas, il peut être nécessaire de mettre en place ou de maintenir un registre foncier ou une base de données. Lorsqu'il existe des registres fonciers et d'autres systèmes d'enregistrement, ils doivent être accessibles au public au niveau local et doivent pouvoir être consultés sans obstacles financiers ou administratifs excessifs. L'accès à ces informations est essentiel au fonctionnement transparent et responsable du processus de restitution.

Le *Principe 15.7* autorise la flexibilité nécessaire pour traiter les questions d'enregistrement de droits au logement et de droits de propriété en reconnaissant que souvent, en raison des circonstances dans lesquelles ils ont fui, les réfugiés et les personnes déplacées ne possèdent pas la preuve matérielle des droits qu'ils ont sur leur foyer d'origine et que par conséquent, cela ne doit pas limiter leur droit à restitution. Les déplacements survenant souvent dans des situations de conflit, le *Principe 15.8* vise à invalider toute cession de droit accordée sous la contrainte.

Lorsqu'ils utilisent le *Principe 15*, les utilisateurs de ce manuel doivent écouter tous les points de vue

qui s'expriment sur la question de l'enregistrement des droits au logement et des droits de propriété et être vigilants quant aux réponses apportées. Ainsi, il se peut que des fonctionnaires corrompus saisissent l'opportunité de la mise en place de registres officiels, par exemple pour pousser des groupes économiquement ou politiquement puissants à prendre illégalement possession de terrains appartenant à des réfugiés et des personnes déplacées et les enregistrer comme étant les leurs. Dans un tel cas de figure, il faut que les utilisateurs de ce manuel apportent leur concours aux initiatives destinées à améliorer les systèmes d'enregistrement des logements et des biens, afin de prévenir les violations des droits au logement et aux biens telles que la confiscation illégale de la terre. Il faudrait qu'ils mettent en place des systèmes d'enregistrement cadastral, qui reste le meilleur moyen pour protéger les droits des groupes les plus faibles de la société.

Scénarios types pour l'application du Principe 15

Au moment de la fuite – La perte ou la destruction des registres et des documents sur les logements et les biens dans les pays où, avant le conflit, les droits sur les logements et les biens étaient systématiquement enregistrés complique considérablement les processus de restitution dans la mesure où l'on perd une source d'information centrale, indépendante, pour évaluer les demandes de restitution. Cela est vrai qu'il s'agisse de titres fonciers, immobiliers, ou autres, de cadastres locaux sur les logements, les terres et les biens, de registres, ou de tout autre document officiel prouvant la possession, l'occupation, la location et d'autres droits fonciers ou droits d'occupation. C'est pourquoi les opérations de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Timor oriental et ailleurs ont mis en place des programmes de reconstruction et de renforcement des systèmes d'enregistrement des logements et des biens, qui constituent un élément essentiel dans la chaîne aboutissant à la restitution.

Pour limiter les conséquences de la perte de ces documents et pour rassembler des preuves matérielles qui seront utilisées dans l'éventualité d'un retour et d'une restitution, les utilisateurs de ce manuel et leurs organisations peuvent essayer de recueillir toutes les informations et les preuves qu'ils peuvent trouver sur les droits aux logements, à la terre et aux biens des réfugiés et des personnes déplacées à l'époque de leur fuite ou à une époque la plus proche possible de la fuite. Dans les situations d'urgence, afin de renforcer la collecte des données nécessaire à l'enregistrement, il peut être possible de lier les mesures de protection du droit à restitution des logements et des biens à l'inscription des déplacés dans les fichiers leur permettant de recevoir de l'aide humanitaire. On peut ainsi y noter, entre autres, leur adresse, la durée de leur résidence, une estimation de la valeur de leur bien, leur statut vis-à-vis de ce bien, leurs titres de possession et tout autre information personnelle pertinente sur la résidence, la possession, la jouissance ou l'utilisation et la perte des droits de propriété. Il peut s'avérer très utile de poser aux réfugiés et aux personnes déplacées, lors de la procédure d'enregistrement dans leur lieu d'accueil, des questions qui pourront être pertinentes en vue de la restitution des logements et des biens, et d'enregistrer leurs réponses. Les informations recueillies pourront être transmises aux institutions chargées de la restitution lorsque le conflit qui a engendré le déplacement de ces populations aura pris fin.

Il faut que l'institution ou l'organisation chargée de l'enregistrement des réfugiés au moment de leur fuite anticipe l'usage qui sera fait des informations recueillies par l'institution qui sera chargée de la restitution. Le système d'enregistrement doit donc être conçu de façon à prendre en compte différents types d'informations, selon un format précis, etc. De la même façon, l'institution chargée de la restitution doit analyser l'ensemble des sources d'information susceptibles de faciliter le processus de restitution, y compris les informations recueillies au moment de la fuite. Cette institution devra ensuite déterminer si ces informations sont exactes, complètes et utilisables. Aux termes de cette analyse, les informations ainsi recueillies pourront être utilisées comme l'une des sources permettant à l'institution chargée de la restitution d'établir en toute indépendance les circonstances entourant la demande de restitution déposée sans document.

En amont du dépôt des demandes de restitution – Les utilisateurs de ce manuel peuvent assister les demandeurs dans leur recherche d'informations officielles dans les cadastres ou d'autres systèmes d'enregistrement, pour étayer leur demande de restitution. En l'absence de documents officiels (si

les droits n'ont jamais été officiellement enregistrés ou si les registres ont été détruits ou perdus), ils peuvent aider les demandeurs à rassembler des documents pour monter un bon dossier de demande de restitution. Par exemple, il est difficile de déterminer qui sont les propriétaires légitimes des terres et des biens en Afghanistan, parce qu'on ne dispose d'aucun cadastre officiel et qu'il existe en revanche une multitude de titres de propriété, coutumiers et officiels. C'est d'autant plus difficile que l'Afghanistan possède un système juridique pluriel, dans lequel les droits étatiques, religieux et coutumiers se recourent souvent.

Après la décision sur la restitution – Tout processus de restitution juste et équitable confirmant les droits aux logements et aux biens des réfugiés et des personnes déplacées passe par la reconnaissance officielle de ces droits, qui doivent être enregistrés de façon régulière. Les demandeurs doivent se voir remettre un titre formel ou tout autre document de nature à leur garantir la sécurité d'occupation, et ce quel que soit les droits qui leur auront été reconnus sur leur logement ou leur bien. Pour les utilisateurs de ce manuel, ceci implique de surveiller attentivement les modalités de cette reconnaissance officielle, de façon à ce qu'elle ne suscite pas des litiges sur les logements, les terres et les biens concernés. Il est également important, lorsque les requêtes en restitution aboutissent, de faire en sorte que les systèmes d'enregistrement permettent la reconnaissance légale de droits coutumiers ou informels et ne cherchent pas nécessairement à assimiler ces droits à la légalité formelle de l'Etat sans en évaluer toutes les implications possibles, que celles-ci soient positives ou négatives. Mais surtout, les utilisateurs de ce manuel doivent être bien conscients du fait que l'enregistrement des droits n'est qu'une étape au sein du processus bien plus large de la restitution : au regard des difficultés innombrables auxquelles les réfugiés et les personnes déplacées se trouvent confrontés lorsqu'ils demandent la restitution de leurs biens, ce n'est ni une panacée ni une démarche que tous les groupes peuvent suivre de façon égale, indépendamment de leurs ressources et de toutes considérations idéologiques.

Questions fréquentes

Comment a fonctionné le Programme de soutien au cadastre du Kosovo?

La reconstruction de mécanismes efficaces de gouvernance a été l'une des priorités de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Elle a ainsi remis en place un système de cadastre, considérant que c'était là une condition préalable nécessaire aux activités de reconstruction, au respect de l'Etat de droit, au développement économique et que cela mettrait fin aux litiges et aux incertitudes qui duraient depuis longtemps. En octobre 1999, le programme UN Habitat a entrepris une étude détaillée évaluant l'ampleur des dégâts et des pertes de documents cadastraux. Peu après, le Programme de soutien au cadastre a été mis en place. Son principal objectif est la restauration du marché foncier et immobilier, qui contribuera à la croissance économique, au développement démocratique et durable et permettra aux usagers de bénéficier d'un outil approprié pour la gestion des terres et des biens. Le système cadastral contribuera à l'identification des droits aux logements et aux biens et à garantir la sécurité d'occupation. A terme, il remplira aussi un rôle déterminant pour la mise en place des impôts fonciers et des systèmes hypothécaires, l'amélioration des plans de développement urbain des infrastructures, la gestion et la protection de l'environnement, le recueil de données statistiques utiles à la planification des activités économiques et de développement.




Est-ce que l'octroi de droits provisoires sur les logements et les biens peut être un moyen de conférer une protection temporaire et une certaine sécurité d'occupation ?

Oui, mais beaucoup de précautions sont nécessaires. Dans un contexte d'insécurité généralisée sur la question des logements, il peut être utile de reconnaître à des occupants secondaires, pour une période définie, des droits sur les logements et les biens, si aucune demande de restitution n'est déposée pendant cette période, afin de leur garantir une certaine sécurité d'occupation. Ce genre de mesures de protection permet de gagner du temps en attendant qu'un processus de restitution soit engagé pour statuer sur les demandes et de déterminer les droits des parties. Elles peuvent aussi inciter les autorités à trouver des alternatives pour les personnes dont les droits provisoires arrivent à échéance ou à qui l'on ne reconnaît aucun droit sur leur lieu de résidence.

Est-il dangereux d'enregistrer des terres qui ne l'étaient pas ?

Oui, cela peut être très dangereux. Si la décision n'est pas prise selon les règles ou qu'elle est prise trop hâtivement, l'enregistrement des terres non répertoriées peut engendrer des problèmes graves. Souvent, dans les sociétés rurales, les litiges les plus compliqués sur les questions de restitution portent sur des ressources communes qui n'ont jamais été enregistrées de façon officielle mais dont l'usage est réglementé selon des accords coutumiers ou traditionnels. Ces possessions communes peuvent recouvrir un mélange de droits individuels ainsi que des unités sociales, petites ou grandes, permettant l'accès au pâturage ou aux forêts, aux réserves destinées à l'agriculture, ou à des domaines appartenant à des tribus depuis plusieurs générations. Il faut souvent imaginer des constructions juridiques pour permettre l'enregistrement de possessions communes et établir les droits de toutes les parties prenantes en distinguant les droits collectifs et individuels, les droits d'accès reconnus pour une longue durée ou pour un usage périodique. Ce sont souvent les personnes vulnérables, en particulier les femmes, qui pâtissent de l'enregistrement dans les pays où l'Etat de droit est encore fragile. C'est ce que traduit ce slogan des femmes kenyanes : « les titres sont une malédiction pour les femmes ». De plus, il ne faut pas encourager les communautés à enregistrer des titres individuels tant que la possession commune de la communauté n'a pas été délimitée en accord avec toutes les parties concernées. Cependant, si une grande attention est nécessaire lors de l'enregistrement des terres, il faut aussi rappeler qu'il n'est pas possible de mener à bien le processus de délivrance des titres s'il n'existe pas un système d'administration foncière doté d'un registre adapté au contexte local et largement soutenu par la population concernée. Il faut en outre que l'information contenue dans ce registre soit bien gérée et mise à jour par ceux qui acquièrent des droits, que ce soit aux termes de transactions commerciales, d'héritages ou par d'autres moyens.

Références utiles

-  Grimsted, P.K., 'Displaced Archives and Restitution Problems on the Eastern Front in the Aftermath of the Second World War' in *Contemporary European History*, vol. 6, pp. 27-74, 1997.
-  Payne, G., and Majale, M., *The Urban Housing Manual – Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*, Earthscan, 2004.
-  UN Habitat, *Land Administration – Handbook for Planning Immediate Measures from Emergency to Reconstruction*, Nairobi, 2005.

Principe 16. Les droits des locataires et autres personnes qui ne sont pas propriétaires

16.1 *Les États devraient 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. Dans toute la mesure possible, les États devraient veiller à ce que ces personnes 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.*

La protection des droits des locataires et des autres personnes qui ne sont pas propriétaires est souvent le parent pauvre des programmes de restitution. C'est pourtant un aspect particulièrement important dans les situations de rapatriement et de restitution où, parmi les personnes déplacées affectées, seule une minorité détenait des titres officiels de propriété au moment de la fuite. Tous les systèmes juridiques prévoient bien sûr une variété de régimes juridiques applicables aux locataires et aux autres personnes qui ne sont pas propriétaires : bail, co-propriété, coopérative, droit d'appropriation par occupation (garantissant la sécurité d'occupation), régime coutumier et autres, qui les protègent des expulsions forcées et des déplacements et leur garantissent en pratique une certaine sécurité dans l'occupation de leurs foyers d'origine et leurs lieux de résidence habituels. Si les lois injustes et arbitraires ne sont pas amendées dans les pays de retour, cela peut constituer un obstacle juridique à la restitution des logements et des biens et même être source d'instabilité et de conflits, en particulier quand ces lois sont invoquées contre les locataires et les autres personnes qui ne sont pas propriétaires.

Scénarios types pour l'application du Principe 16

Au début du processus de restitution – Au cours des discussions qui conduiront à la mise en place de programmes de restitutions, les utilisateurs de ce manuel doivent veiller à ce que les lois sur la restitution, les procédures et les institutions qui émergeront n'engendrent pas de discrimination – intentionnellement ou par omission – ou ne traitent pas de façon inéquitable les propriétaires et les non propriétaires. Ainsi que le *Principe 16* l'indique, les programmes de restitution doivent explicitement reconnaître des droits à trois catégories distinctes : les locataires, les détenteurs de droits sociaux et les autres occupants légitimes. Les utilisateurs de ce manuel doivent encourager la concertation dans cette perspective, que ce soit dans le cadre des processus de restitution nationaux ou dans le cadre de plans de retour et de rapatriement librement consenti.

La protection des groupes vulnérables – Toutes les agences de l'ONU et les autres organisations chargées d'aider les groupes vulnérables devraient trouver les moyens d'inclure les familles sans terre comme un groupe distinct nécessitant une protection. Cela permettrait d'accroître l'attention qui leur est accordée et, peut-être, de susciter des programmes concrets d'accès à la terre et aux logements lors de leur retour.



Questions fréquentes

Certains programmes de restitution ont-ils été bloqués pour favoriser les propriétaires au détriment des locataires ?

En République de Géorgie, pendant plusieurs années, le retour des Ossètes qui avaient fui leurs maisons entre 1990 et 1992 était impossible, du moins à grande échelle, en raison de l'application discriminatoire du Code du logement de 1983 par les juges. Les tribunaux géorgiens affirmaient que l'abandon d'un appartement par un réfugié ne constituait pas une « raison valable » de départ, si

bien que de nombreux appartements appartenant à des Ossètes ont pu être attribués à des Géorgiens d'ethnie géorgienne.

De la même façon, au Kosovo, les Albanais ont vu leurs droits au logement et leurs droits d'occupation arbitrairement annulés et leurs possibilités de réaliser des transactions immobilières très limitées, du fait de l'application de la Loi modifiant et complétant les limitations aux transactions immobilières (Gazette officielle de RS 22/91 du 18 avril 1991) ⁶. Entre 1989 et 1999, lorsqu'une maison était achetée ou vendue, c'était le plus souvent de façon informelle, sans que la transaction ne soit enregistrée. Cela a compliqué encore d'avantage un processus de restitution déjà difficile. La Croatie a connu des difficultés du même ordre, avec l'annulation des droits d'occupation de 30 000 Serbes de Croatie.

A-t-on des exemples de programmes de restitution qui ont assuré une égalité de traitement aux non propriétaires ?




Oui. Les procédures appliquées par la Commission chargée de régler les réclamations portant sur des biens fonciers (CRPC) mise en place en Bosnie-Herzégovine dans le cadre des Accords de paix de Dayton reconnaissent les mêmes droits aux propriétaires et aux détenteurs de droits sociaux en matière d'occupation de leur foyer d'origine. C'est le cas également des règlements sur la restitution au Kosovo. La Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers et le Programme sud-africain pour la réforme foncière et la restitution des droits fonciers offrent des exemples de programmes nationaux de restitution prenant en compte le problème de la perte de droits immobiliers autres que le droit de propriété. Lorsqu'il est question de statuer sur les droits des parties, le mandat de la Commission irakienne inclut, la prise en considération de certains droits de jouissance et droits d'utilisation reconnus dans le droit civil irakien. Le programme sud-africain permettait la restitution des droits des fermiers et des métayers, des droits coutumiers de puiser l'eau et d'extraire des minéraux, de labourer, de faire paître des bêtes, de ramasser du bois et de la terre, etc. ainsi que les droits dérivant de l'occupation.

Les occupants sans titre ont-ils des droits à restitution ?

En principe, oui, mais cela dépend des circonstances dans lesquelles ils ont été contraints de partir et des droits qu'ils peuvent invoquer dans leurs pays ou leurs lieux d'origine. Une personne ou une communauté victime de déplacement forcé illégal ou arbitraire doit pouvoir bénéficier de droits à restitution des logements et des biens même si elle ne bénéficiait pas de la sécurité d'occupation. Ce statut incertain peut s'avérer plus protecteur des droits de l'homme que l'on ne pourrait le croire à première vue, grâce aux droits des occupants sans titre et d'autres droits acquis. Les réfugiés et les personnes déplacées sans terre ou sans abri au moment du déplacement n'ont souvent pas pu bénéficier comme ils auraient dû des programmes de restitutions. Le *principe 16* apporte une base pour assurer que ces groupes les plus vulnérables ont aussi accès à des solutions durables à leur retour.

Références utiles

Sur les droits de l'homme des occupants sans titre, des sans-terres et des autres personnes qui ne sont pas propriétaires, voir :

-  Davis, M., *Planet of Slums*, Verso, 2006.
-  Durand-Lasserve, A. and Royston, L., (eds) *Holding Their Ground – Secure Land Tenure for the Urban poor in Developing Countries*, Earthscan, 2002.
-  Neuwirth, R., *Shadow Cities – A Billion Squatters, A New Urban World*, Routledge, 2005.

⁶ Law on Changes and Supplements on the Limitations of Real-Estate Transactions (Gazette officielle de RS 22/91 du 18 avril 1991).

Principe 17. Occupants secondaires

- 17.1 *Les États devraient veiller à ce que les occupants secondaires soient protégés contre l'expulsion arbitraire ou l'expulsion forcée illégale. Les États veillent à ce que, lorsque l'expulsion de ces occupants est considérée comme justifiable et inévitable aux fins de la restitution des logements, des terres et des biens, il y soit procédé de manière conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin que les occupants secondaires bénéficient des garanties d'une procédure équitable, y compris la possibilité d'être dûment consultés, d'un préavis suffisant et raisonnable et d'un recours juridique, y compris la possibilité d'obtenir réparation.*
- 17.2 *Les États devraient veiller à ce que les garanties d'une procédure équitable accordées aux occupants secondaires ne portent pas atteinte aux droits des propriétaires légitimes, des locataires et autres détenteurs de droits de reprendre possession des logements, des terres et des biens en question de façon équitable et dans un délai raisonnable.*
- 17.3 *Lorsque l'expulsion des occupants secondaires est justifiable et inévitable, les États devraient prendre des mesures positives pour éviter que ceux qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement suffisant autre que celui qu'ils occupent actuellement se retrouvent sans abri et soient victimes d'autres violations de leur droit à un logement suffisant. Les États devraient s'employer à recenser et fournir d'autres logements et/ou terres pour ces occupants, y compris à titre temporaire, afin de favoriser la restitution rapide du logement, des terres et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées. Toutefois, l'absence de telles solutions de rechange ne devrait pas retarder indûment l'application et l'exécution des décisions rendues par les organes compétents en ce qui concerne la restitution des logements, des terres et des biens.*
- 17.4 *Lorsque le logement, la terre ou les biens ont été vendus par les occupants secondaires à des tiers agissant de bonne foi, les États peuvent envisager d'établir des mécanismes pour indemniser les tiers lésés. Toutefois, on peut faire valoir que la notoriété du déplacement implique la 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.*

Les occupants secondaires sont les personnes qui s'installent dans un logement ou sur une terre après que les propriétaires ou les usagers légitimes ont fui, en raison d'un déplacement forcé, d'une expulsion forcée, de violence ou de menaces de violence, de catastrophe naturelle ou humaine. Les *Principes* couvrent cette question, l'occupation secondaire des logements des personnes déplacées constituant souvent un obstacle au retour. C'est ce qui s'est passé en Azerbaïdjan, en Arménie, au Rwanda, au Bouthan, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Géorgie, au Kosovo et ailleurs, où ce phénomène concernait un grand nombre de personnes. Il est tout à fait courant que, après un conflit, les logements, les terres et les biens des réfugiés et des personnes déplacées soient occupés illégalement. Il faut évidemment mettre fin à certaines formes d'occupation secondaire, en particulier dans les cas où l'occupation a commencé dans le contexte d'un conflit ethnique où elle était une manifestation du nettoyage ethnique, ou dans des cas d'opportunisme, de discrimination, de fraude, de corruption. Mais il faut toujours veiller à protéger les occupants secondaires pour qu'ils ne se retrouvent pas sans abri, qu'ils ne soient pas expulsés de force ou soumis à d'autres violations des droits de l'homme. Les droits à restitution doivent être respectés, mais les opérations de maintien de la paix et les institutions chargées de la restitution doivent veiller à ce que personne ne se retrouve sans-abri du fait qu'un réfugié a repris, à un occupant secondaire, ses droits sur sa maison, sa terre ou

ses biens. Il faut trouver des mécanismes garantissant qu'une personne que la loi oblige à libérer un logement sur lequel elle n'a aucun droit se voit proposer des alternatives d'hébergement. Cependant, il ne faut pas que ceux qui ont des droits légitimes sur leur foyer d'origine soient empêchés d'en reprendre possession parce que l'Etat ne parvient pas à trouver une solution alternative aux occupants actuels.

Il ne faut pas perdre de vue le fait que les occupants secondaires sont souvent eux-mêmes des personnes déplacées. Bien qu'il arrive parfois qu'il s'agisse d'auteurs de violations des droits de l'homme qui se sont installés après avoir expulsé les habitants et pillé les lieux, le plus souvent, il s'agit de personnes qui ont elles aussi fui un conflit, laissant derrière elles leurs foyers et leur communauté. Dans de nombreux cas, l'occupation secondaire est encouragée, voire imposée, par les forces qui ont obligé les populations à fuir, et les occupants secondaires eux-mêmes n'ont pas vraiment eu le choix. Ce sont donc souvent des innocents de bonne foi qui occupent les maisons appartenant aux réfugiés et aux personnes déplacées.

Scénarios types pour l'application du Principe 17

Prendre des mesures pour limiter les difficultés rencontrées par les occupants secondaires

– Même dans les cas où les droits à la restitution des propriétés ne posent aucun doute, le départ des occupants secondaires de leurs terres et de leurs foyers soulève un certain nombre de difficultés. Le fait de procéder à l'expulsion légale des occupants secondaires pour permettre le retour des anciens occupants peut engendrer une résistance et accroître les tensions ethniques ou d'autre nature ; c'est ce qui s'est produit en Bosnie-Herzégovine. Quoi qu'il arrive, les occupants secondaires doivent être protégés contre les expulsions forcées arbitraires ou illégales et ils doivent bénéficier des garanties procédurales exposées dans l'Observation générale n°7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les occupants secondaires ont eux aussi droit à un logement suffisant en vertu du droit international des droits de l'homme. Les Etats doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher que les occupants secondaires se retrouvent sans-abri, objet de réinstallations abusives et autres violations de leurs droits humains. La garantie du respect de procédures régulières et d'un accès juste et équitable aux institutions légales doit leur être assurée.

Trouver des logements et des terres provisoires – L'occupation secondaire constitue réellement un défi aux politiques de restitution des logements et des biens, qui doivent apporter une réponse globale cohérente tout en respectant les droits de l'homme et les autres principes juridiques reconnaissant la prééminence du droit à restitution des logements et des biens pour les détenteurs de droits légitimes. Toute étude complète sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et des personnes déplacées doit donc inclure un examen approfondi des politiques entreprises pour répondre au problème de l'occupation secondaire. La force institutionnelle et la volonté politique sont deux éléments essentiels pour garantir l'égalité de traitement de toutes les parties : un programme de restitution peut réussir ou échouer simplement en fonction de ces deux paramètres. Au Rwanda, à l'instar de nombreux pays œuvrant pour mettre en place des processus de restitution, le problème de l'occupation secondaire s'est avéré très délicat. Les autorités nationales ont tenté de limiter les conflits engendrés par l'occupation secondaire en confiant les terres abandonnées aux autorités municipales, chargées de gérer ces terres. Les occupants secondaires avaient le droit d'occuper les terres abandonnées à condition d'en faire la demande écrite, mais les habitants d'origine gardaient un droit à restitution immédiate s'ils rentraient chez eux. Dans ce cas, l'occupant secondaire avait deux mois pour libérer les lieux de façon volontaire. S'il ne parvenait pas à trouver une solution alternative pendant ces deux mois, le gouvernement devait lui trouver un autre logement ou lui fournir des matériaux de construction.

Prendre des mesures pour limiter les difficultés rencontrées par les tiers de bonne foi – Très souvent les logements, les terres et les biens ont été vendus plusieurs fois, surtout dans les situations de déplacements internes ou externes de longue durée. C'est souvent des décennies auparavant que l'occupant secondaire a vendu le logement, la terre ou le bien à un tiers de bonne foi. Ainsi, la Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers traite des demandes concernant des biens qui ont été vendus illégalement ou qui ont été confisqués entre le 17 juillet 1968 et le 9 avril 2003. Les acheteurs ont acquis au prix du marché des biens qui sont aujourd'hui réclamés par les propriétaires

dont les droits ont été confisqués pendant des années ou des décennies, comme on le voit en Irak. Il faut indemniser ces tiers, car il ne serait pas raisonnable de les expulser et cela pourrait même constituer une violation des droits de l'homme. En Irak, les Statuts de la Commission disposent que le tiers de bonne foi devra recevoir une indemnisation correspondant à la valeur du bien au moment du dépôt de la demande de restitution et que cette somme devra être payée par celui qui a vendu le bien après qu'il a été illégalement saisi ou confisqué. Dans la plupart des cas, il s'agit de l'Etat irakien.



Questions fréquentes

Si l'application des droits à restitution nécessite d'expulser les occupants, quelles garanties procédurales doivent être respectées pour que les droits humains des occupants soient respectés ?

Dans l'Observation générale n°7 (1997), le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels estime que « les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus *exceptionnelles* et conformément aux principes applicables du droit international ». Lorsque des circonstances vraiment exceptionnelles surviennent – par exemple dans le cas de l'application d'une décision de justice donnant droit à une demande de restitution – l'expulsion peut être justifiée pour autant qu'elle est conduite en conformité avec les principes applicables du droit international. Le comité considère qu'une législation garantissant une protection contre les expulsions forcées devrait comporter les dispositions suivantes : a) possibilité de consulter véritablement les intéressés; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées; d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion; e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion; f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent; g) accès aux recours prévus par la loi; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

Faut-il garantir une alternative de logement aux occupants secondaires ?

Le *Principe 17.3* exige clairement des Etats qu'ils prennent des mesures positives pour protéger les occupants secondaires qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement suffisant autre que celui qu'ils occupent actuellement. Cette approche est conforme aux droits de l'homme et elle apparaît comme juste et raisonnable au regard des réalités politiques et économiques difficiles qui caractérisent les périodes post-confliktuelles. Mais il n'est pas possible de limiter ou de refuser d'appliquer les droits à restitution légitimes aux réfugiés ou aux personnes déplacées qui ont déposé une demande dans ce sens, au motif qu'il n'a pas été possible de trouver une solution alternative aux occupants secondaires. Les utilisateurs de ce manuel doivent savoir que, dans plusieurs pays, des responsables politiques ont invoqué l'argument de la solution alternative pour les occupants secondaires comme un prétexte pour retarder la restitution, en prétendant qu'ils ne trouvaient pas de solution alternative et qu'ils ne voulaient pas que les occupants secondaires soient sans-abri. On peut lutter contre de telles pratiques, par exemple en vérifiant si un autre logement, appartenant à l'occupant, est disponible (double occupant) ou en faisant dépendre l'attribution d'un autre logement du revenu de l'occupant.

Références utiles



Garlick, M. & Cox, M., 'Musical Chairs: Property Repossession and Return Strategies in Bosnia and Herzegovina' in Leckie, S. (ed.) *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Internally Displaced Persons* (vol. 1), Transnational Publishers, New York, 65, 2003.



HCR (Service d'inspection et d'évaluation), *The Problem of Access to Land and Ownership in Repatriation Operations*, 1998.

Principe 18. Mesures législatives

18.1 *Les États devraient veiller à ce que le droit des réfugiés et des personnes déplacées à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens soit reconnu comme un élément essentiel de l'état de droit. Les États devraient garantir le droit à la restitution des logements, des terres et des biens par tous les moyens législatifs nécessaires, y compris l'adoption, l'amendement, la réforme ou l'abrogation des lois, règlements ou pratiques pertinents. Il conviendrait que les États mettent en place un cadre juridique clair, cohérent et, si nécessaire, au titre d'une loi unique, en vue de protéger le droit à la restitution des logements, des terres et des biens.*

18.2 *Les États devraient veiller à ce que toutes les lois pertinentes définissent clairement toutes les personnes et/ou groupes concernés qui ont droit en vertu de la loi à la restitution de leur habitation, de leurs terres et de leurs biens, en particulier les réfugiés et*

les personnes déplacées. Les ayants droit, notamment les membres de la famille résidents au moment du déplacement, les conjoints, les concubins, les personnes à charge, les héritiers légitimes, devraient également être reconnus et bénéficier du droit à la restitution au même titre que les requérants principaux.

18.3 *Les États devraient veiller à ce que la législation nationale relative à la restitution des logements, des terres et des biens soit cohérente sur le plan interne et compatible avec les accords pertinents préexistants, comme les accords de paix et les accords de rapatriement librement consenti, dans la mesure où ces accords sont eux mêmes compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi que les normes connexes.*

Pour que les programmes et les politiques de restitution puissent être mis en œuvre, il est indispensable que le droit à restitution des logements, des terres et des biens soit reconnu par la loi. Il faut donc mettre en place un cadre juridique cohérent, conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi qu'aux normes connexes. Pour définir un cadre juridique garantissant la protection des droits énoncés dans ces Principes, les États devront prendre une série de mesures législatives, y compris l'adoption, l'amendement, la réforme ou l'abrogation des lois, règlements ou pratiques pertinents.

Scénarios types pour l'application du Principe 18

Juste après un changement de gouvernement et/ou pendant la mise en place d'accords de paix – La reconstruction de l'Etat de droit dans les pays dévastés par la guerre et la destruction est une condition indispensable à la construction de la paix. Informer les réfugiés et les personnes déplacées de leurs droits à restitution et leur garantir le droit à un recours pour les violations dont ils ont été victimes est l'une des étapes les plus concrètes vers la construction d'un système judiciaire opérationnel et d'une société fondée sur l'Etat de droit. De plus en plus souvent, les pays qui cherchent à protéger les droits à restitution de façon cohérente et concrète intègrent directement ces droits, de façon explicite, dans de nouvelles législations. Ainsi, en Colombie, plusieurs lois (loi 387/97) et décrets (décret 951/2001 et 2007/2001) énoncent des mesures destinées à protéger les droits des personnes déplacées par le conflit qui touche le pays. Le projet pour la protection des terres et des biens (Land and Property Protection Project, LPPP) a été lancé pour faire appliquer la loi 387 et le décret 2007. Il a bénéficié à environ 14 000 familles de personnes déplacées et protégé plus de 200 000 hectares de terres sur

lesquelles ces personnes avaient des droits à restitution.

Pendant les périodes de réforme législative, en particulier quand une administration des Nations unies ou des administrations connexes sont en place – Les personnes qui, au sein des opérations de maintien de la paix des Nations unies, travaillent sur la construction de l'Etat de droit et sur les droits à restitution commencent de plus en plus souvent par compiler les lois foncières, les lois sur les logements et sur les biens. Ce travail, à la fois simple et fastidieux, permet d'avoir un tableau complet de la législation, que l'on peut ensuite comparer aux Principes afin d'identifier d'éventuelles contradictions et de proposer des améliorations.



Questions fréquentes






La communauté internationale a-t-elle participé à la rédaction de lois ?

La communauté internationale a joué un rôle actif dans la rédaction de nombreuses lois garantissant les droits à restitution des logements et des biens en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie et au Kosovo. Sa contribution au cours de ces processus législatifs a permis de garantir une approche équilibrée, neutre et juste.. Avec le soutien de juristes du pays concerné, on peut ainsi garantir que les principes pertinents du droit international sont intégrés dans la législation nationale et que cette dernière est conforme aux bonnes pratiques entreprises sur la base des Principes.

Les héritiers des réfugiés et des personnes déplacées héritent-ils des droits à restitution ?

Dans le cas d'un déplacement de longue durée, si les détenteurs légitimes des droits à restitution des logements et des biens sont morts, les héritiers conservent en effet ces droits et en héritent s'ils n'ont pas eux-mêmes pu trouver une solution durable et s'ils ont revendiqué ces droits de façon claire et continue.

Références utiles

-  Foley, C., 'Legal Aid for Returnees: The NRC Programme in Afghanistan', in *Humanitarian Exchange*, n° 26, mars 2004.
-  Gouvernement de Colombie, *Land and Property Protection Project*, 2002.
-  Hastings, L., 'Implementation of the Property Legislation in Bosnia Herzegovina', in 37 *Stanford J. Int'l L.* 221, 2001.
-  Leckie, S., *Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons: International, Regional and National Standards* (editor), Cambridge University Press, 2007.
-  Property Law Implementation Plan (PLIP) – Inter Agency Framework Document (OSCE, UNMIB, OHR, UNHCR & CRPC), Sarajevo , octobre 2000.

Principe 19. Interdiction d'adopter des lois arbitraires et discriminatoires

- 20.1 *Les États devraient désigner les organismes publics chargés de faire appliquer les décisions et les jugements rendus en matière de restitution des logements, des terres et des biens.*
- 20.2 *Les États devraient veiller, par l'adoption de lois et tout autre moyen approprié, à ce que les autorités locales et nationales soient tenues de respecter, de mettre en œuvre et d'appliquer les décisions et jugements rendus par les organes compétents en ce qui concerne la restitution des logements, des terres et des biens.*
- 20.3 *Les États devraient adopter des mesures spécifiques pour empêcher les particuliers de faire obstruction à l'application des décisions et jugements rendus en matière de restitution des logements, des terres et des biens. Les menaces ou les agressions contre des fonctionnaires et des organismes exécutant des programmes de restitution devraient faire l'objet d'enquêtes et de poursuites appropriées.*
- 20.4 *Les États devraient adopter des mesures spécifiques pour empêcher la destruction ou le pillage des logements, des terres et des biens litigieux ou abandonnés. Afin de réduire au minimum les destructions et les pillages, les États devraient mettre en place, dans le cadre des programmes de restitution, des procédures pour inventorier le contenu des logements, des terres et des biens qui font l'objet d'une réclamation.*
- 20.5 *Les États devraient mettre en place des campagnes d'information du public visant à informer les occupants secondaires et les autres parties concernées de leurs droits et des conséquences juridiques du non respect des décisions et jugements rendus en matière de restitution, notamment le refus d'évacuer de plein gré les logements, les terres et les biens occupés, ainsi que l'endommagement et/ou le pillage de ceux-ci.*

Le *Principe 19* interdit l'adoption et l'application de lois arbitraires et discriminatoires qui peuvent porter atteinte au processus de restitution des logements et des biens. Certaines, comme les lois relatives à l'abandon, ne sont pas toujours ipso facto arbitraires. Elles peuvent d'ailleurs constituer un moyen tout à fait légitime de prévenir la spéculation et de garantir l'utilisation rationnelle d'un parc immobilier limité. Mais lorsqu'elles sont utilisées de façon sélective à l'encontre d'un groupe ethnique donné, comme un prétexte pour les empêcher de revendiquer leurs foyers et leurs terres d'origine, alors il est clair que l'interdiction mentionnée au *Principe 19* s'applique.

Scénarios types pour l'application du Principe 19

Pendant les périodes de réforme législative – Il est indispensable de corriger les effets de l'application discriminatoire, arbitraire ou injuste, de la loi dans les pays de retour. A défaut, le processus de restitution ne pourra pas être mené à bien et l'on risque d'ouvrir une nouvelle période d'instabilité et de conflit. Ainsi, en République de Géorgie, pendant plusieurs années, le retour des Ossètes qui avaient fui leurs maisons entre 1990 et 1992 était impossible, du moins à grande échelle, en raison des séquelles de l'application discriminatoire du Code du logement de 1983 par les juges. De la même façon, au Kosovo, les Albanais ont vu leurs droits au logement et leurs droits d'occupation arbitrairement annulés, du fait de l'application de la Loi modifiant et complétant les limitations des

transactions immobilières ⁷ et en raison des discriminations orchestrées à leur rencontre, ce qui a ajouté des complications à un processus de restitution déjà difficile.

Travailler à l'égalité de traitement dans la mise en œuvre des lois sur la restitution – Les programmes de restitution discriminatoires creusent les divisions sociales et exacerbent les tensions. Ils vont à l'encontre des programmes de sortie de crise, de construction de la paix, ainsi que des droits fondamentaux et des obligations internationales en matière de droits de l'homme. Il est essentiel que les utilisateurs de ce manuel aident les Etats à mettre leur législation sur la restitution des logements et des biens en conformité avec les normes interdisant la discrimination. Les programmes de restitution peuvent aussi s'avérer discriminatoires sans qu'il ait été possible de l'anticiper. C'est le cas lorsque le retour à la situation antérieure engendre des discriminations à l'encontre de certains groupes. Il est alors sans doute nécessaire d'aller plus loin que le simple rétablissement des conditions de logement existantes avant le déplacement, et d'adopter des mesures complémentaires pour garantir que les droits au logements sont respectés pour l'ensemble de la population sans discrimination.



Questions fréquentes

Est-ce que certains pays ont abrogé des lois qui portaient atteinte aux droits à restitution des logements et des biens internationalement reconnus ?

On l'a dit plus haut, en Bosnie-Herzégovine, toutes les parties au conflit ont invoqué l'application de lois sur les biens abandonnés ou de certaines dispositions sur l'abandon, afin de légitimer le nettoyage ethnique et la confiscation des logements et des biens pendant la guerre. La contribution à l'abrogation de ces lois draconiennes fut l'une des actions les plus reconnues de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. Au Kosovo, comme on l'a également évoqué plus haut, la MINUK a abrogé une loi qui discriminait la majorité albanaise. L'Afrique du Sud a bien sûr abrogé une série de lois discriminatoires sur les logements et les terres et les a remplacé par des lois reconnaissant des droits à restitution des terres. En clair, l'abrogation est souvent une condition préalable à l'application effective des droits à restitution.

Les lois relatives à l'abandon ne constituent-elles pas en général un moyen juridique raisonnable pour prévenir la spéculation et garantir l'utilisation du parc immobilier existant ?

Pendant les périodes de paix et de prospérité, les lois relatives à l'abandon sont en général considérées comme tout à fait raisonnables et légitimes. Pendant les conflits, en revanche, elles sont en général invoquées de façon abusive, afin de punir les personnes déplacées pour leur fuite. Elles peuvent aussi être utilisées pour faciliter et légitimer des politiques de nettoyage ethnique ou de manipulation démographique. Elles empêchent aussi les personnes déplacées d'être confiantes quant à la perspective de leur retour. Non seulement ces lois empêchent le retour, mais en outre elles portent atteinte au principe de non-discrimination et d'égalité puisqu'elles sont en général invoquées à l'encontre de groupes raciaux, ethniques ou religieux. Au Sri Lanka par exemple, l'application de l'Ordonnance sur la prescription (Prescription Ordinance) dans les zones de conflit a fait perdre tout droit sur leurs foyers et leurs terres aux personnes déplacées parties depuis plus de dix ans. Et ce malgré le fait qu'il était trop dangereux pour elles de rentrer pendant ces années, en raison du conflit armé.

Références utiles



Garlick, M., 'Protection for Property Rights: A Partial Solution? The Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC) in Bosnia and Herzegovina' in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 19, n° 3, pp. 66-67, 2000.



Roodt, M., Land Restitution in South Africa' in *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons – Volume 1* (Scott Leckie, ed.), Transnational Publishers, pp. 243-274, 2003.

⁷ *Law on Changes and Supplements on the Limitations of Real-Estate Transactions (Gazette officielle de RS 22/91 du 18 avril 1991).*

Principe 20. Application des décisions et jugements en matière de restitution

- | | |
|---|---|
| <p>19.1 Les États ne devraient ni adopter ni appliquer des lois qui portent atteinte au processus de restitution, en particulier des lois relatives à l'abandon ou des dispositions relatives à la prescription arbitraires, discriminatoires ou injustes.</p> <p>19.2 Les États devraient prendre des mesures immédiates pour abroger les lois injustes ou arbitraires et les lois qui ont un effet discriminatoire sur la jouissance du droit à la restitution des logements, des terres et des</p> | <p>biens et veiller à ce que ceux qui ont été lésés par l'application antérieure de telles lois disposent de moyens de recours.</p> <p>19.3 Les États devraient veiller à ce que toutes les politiques nationales relatives au droit à la restitution des logements, des terres et des biens garantissent pleinement le droit des femmes et des filles à être protégées de la discrimination et à l'égalité en vertu de la législation et dans la pratique.</p> |
|---|---|

Le rétablissement de l'Etat de droit et la protection physique des personnes qui souhaitent regagner leurs foyers sont les deux conditions préalables les plus importantes pour la réussite des programmes de restitution. Le *Principe 20* reconnaît l'importance de l'exécution des jugements en matière de restitution pour la mise en œuvre des programmes et des politiques de restitution, ainsi que dans les situations où des personnes ont été déplacées en raison de violences et/ou d'un conflit. On ne saurait trop insister sur la nécessité de prévoir un service chargé de l'application au sein de l'institution de restitution, ou une structure extérieure chargée de la contrôler. Les organes de restitution doivent être dotés des pouvoirs nécessaires pour faire appliquer leurs décisions et garantir que les gouvernements et les autres acteurs concernés s'y conforment. Les autorités locales et nationales devraient avoir l'obligation légale d'accepter les décisions adoptées par les organes de restitution.

Scénarios types pour l'application du Principe 20

Avant que les réfugiés ou les personnes déplacées ne retrouvent ou ne reprennent possession de leurs foyers – La restitution étant un processus souvent complexe, constitué de couches successives de lois, d'histoire, de conflits, ses mécanismes doivent être suffisamment souples pour traiter les différentes demandes. En Afrique du sud, il s'est avéré que l'approche essentiellement judiciaire de la restitution qui a été engagée au début prenait trop de temps et de ressources, si bien qu'elle ralentissait tout le processus. Après la mise en place de procédures plus flexibles, essentiellement administratives, un nombre plus important de demandes a pu être examiné et les décisions ont été rendues plus rapidement. Ce sont toujours les tribunaux qui ont le dernier mot dans ces procédures, mais ils ne sont saisis que si les requérants estiment qu'ils n'ont pas obtenu une réparation juste et équitable. Au Kosovo, un organe juridictionnel a été institué pour traiter les demandes de restitution mais, en même temps, la Direction des logements et des biens (*Kosovo Housing and Property Directorate*, HPD) a apporté une assistance aux requérants qui cherchaient à résoudre leurs problèmes par la médiation. C'est ainsi que 30 000 requêtes environ ont pu être examinées. En somme, plus les systèmes de restitution sont flexibles, plus ils ont de chances d'atteindre leurs objectifs. Il faut bien sûr prévoir des garanties pour que cette flexibilité ne porte pas atteinte aux droits des requérants.

Pour des activités sur les terres et les biens entreprises par des opérations de maintien de la paix – Même si, officiellement, il n'y a pas eu de programme de restitution au Timor oriental au moment de son indépendance, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO) a mis en place dès les premiers jours de son mandat l'Unité *Terreset propriétés* (*Land and Property Unit*, LPU) chargée notamment de promouvoir la restitution. Cette unité a joué un rôle majeur pour identifier les possibilités de restitution à travers le pays, pour rédiger des projets de lois

sur la restitution et préparer des projets de règlements sur la restitution des logements et des terres au Timor oriental.

Lorsque de nombreuses autorités locales ou nationales sont impliquées dans l'application des décisions et des jugements en matière de restitution – L'application des droits à restitution est presque toujours difficile et complexe, quelles que soient les conditions locales, les valeurs historiques et culturelles de la terre, des logements et des biens. Il est souhaitable, mais pas toujours possible, de prévoir un service chargé de l'application au sein de l'institution de restitution, ou une structure extérieure chargée de la contrôler. Ainsi, en Irak, la Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers n'a pas le pouvoir de faire appliquer les décisions qu'elle adopte. Elle doit s'en remettre aux départements chargés de l'application et aux Bureaux chargés de l'enregistrement des biens, deux institutions qui relèvent du Ministère de la justice. Ces deux organes ont l'obligation juridique de mettre en œuvre les décisions adoptées par la Commission, mais celle-ci n'a aucun contrôle sur son action. Dans ce cas de figure, il est important qu'il y ait une coordination et une bonne collaboration entre les institutions impliquées dans la restitution et les autorités chargées de l'application. L'expérience montre que même si un organe de restitution n'a pas le pouvoir de faire appliquer ses décisions, il est essentiel qu'il suive et contrôle leur application, en particulier dans les situations post-confliktuelles où l'appareil étatique est affaibli et surchargé. Cela permet à cet organe de sensibiliser les autorités étatiques sur les problèmes rencontrés et de faire pression pour que des mesures adéquates soient prises afin de garantir la mise en œuvre et l'application des décisions dans un délai raisonnable.







Questions fréquentes

Que faire si les autorités locales ou nationales n'appliquent pas les décisions de restitution ?

Il est préférable d'en référer en premier lieu aux autorités civiles. Toutefois, si cela semble nécessaire et pertinent, les forces internationales de police et les forces de maintien de la paix peuvent être officiellement impliquées dans l'application et la protection des droits au logement, à la terre et aux biens. Mais il faut faire attention à ce que leur implication ne soit pas de nature répressive, à ce qu'elle ne compromette pas les droits et qu'elle ne soit pas mal perçue par la population locale. Il se peut que les éléments civils d'opérations de maintien de la paix soient amenés à rechercher le soutien des militaires dans le traitement d'affaires de droits au logement, à la terre et aux biens, que ce soit pour mettre fin à des actes de violence contre des civils, pour protéger les maisons contre le pillage, les dégâts ou la destruction, pour aider à l'application de droits à restitution en expulsant des occupants secondaires qui occupent illégalement une maison. L'armée peut aussi jouer un rôle de médiation dans les litiges sur les logements et les biens. Il faudrait former les militaires pour renforcer leur action dans ce domaine. La présence de forces armées internationales pendant des expulsions entreprises pour appliquer des décisions de restitution doit être bien pesée dans la mesure où elle peut contribuer à attirer l'attention sur ces expulsions et attiser les tensions entre les communautés ethniques dans un contexte post-conflituel encore sensible.

Références utiles

-  UNMIK, *Kosovo Housing and Property Directorate & Housing and Property Claims Commission – Annual Report 2004 (with Statistical Update June 2005)*, HPD, Pristina, 2005
-  NRC, *Afghanistan's Special Property Disputes Resolution Court*, septembre 2005.
-  NRC, *Land and Property Disputes in Eastern Afghanistan*, 2004.
-  NRC Civil Rights Project, *Triumph of Form Over Substance: Judicial Termination of Occupancy Rights in the Republic of Croatia and Attempted Legal Remedies – Analysis of 586 Individual Cases*, Croatia, octobre 2002.

Principe 21. Indemnisation

21.1 *Tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées ont droit à une indemnisation intégrale et effective en tant que partie intégrante du processus de restitution. L'indemnisation peut se faire en numéraire ou en nature. Afin de se conformer au principe de la justice réparatrice, les États veillent à ce qu'il ne soit procédé à une indemnisation en tant que moyen de recours que lorsque la restitution n'est pas possible dans les faits ou que 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.*

21.2 *En règle générale, les États devraient*

veiller à ce que la restitution ne soit déclarée impossible de fait que dans 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. Même en pareil cas, la personne qui détient les droits sur le logement, les terres et/ou les biens devrait, lorsque cela s'y prête, se voir offrir la possibilité de réparer ou de reconstruire. Il se peut que, dans certains cas, le moyen de recours et la forme de justice réparatrice les plus appropriés consistent à associer indemnisation et restitution.

Il est essentiel de comprendre le lien entre l'indemnisation et la restitution pour pouvoir aborder le problème de la restitution sur le terrain. Comme indiqué ci-dessus, les *Principes* considèrent l'indemnisation comme un recours possible dans des cas bien déterminés. L'indemnisation n'est pas une alternative à la restitution et elle ne doit être possible que lorsque la restitution n'est pas possible dans les faits ou que 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. En même temps, il faut bien noter qu'indemnisation et restitution ne doivent pas être perçues comme une alternative : les *Principes* reconnaissent que dans certains cas, associer indemnisation et restitution est la solution et la forme de justice réparatrice la plus appropriée..

Scénarios types pour l'application du Principe 21

Lorsque la maison est endommagée ou détruite – Presque toujours, le déplacement forcé provoqué par les conflits va de pair avec des dégâts et des destructions de maisons et de biens. Au Kosovo, la moitié du parc immobilier a été endommagé ou détruit. En Bosnie-Herzégovine, 65% des maisons ont été détruites et, au Timor oriental, c'est sans doute jusqu'à 80% du parc immobilier qui a été transformé en ruines. Dans ce cas, la solution la plus durable et la plus équitable est peut-être l'association de droits à restitution qui garantissent aux requérants le droit de retrouver leurs foyers et leurs terres d'origine, avec l'octroi d'une aide financière sous la forme d'une indemnisation qui permettra de reconstruire ou de réparer la maison. L'entière restitution de la maison étant impossible du fait de sa destruction, la seule alternative acceptable est l'indemnisation, afin de restituer la valeur correspondant à la perte du bien détruit. Mais l'indemnisation doit être octroyée dans la même intention que la restitution, afin que les victimes retrouvent, autant que possible, la situation dans laquelle elles se trouvaient avant la perte ou l'endommagement de leur bien (*status quo ante*). L'indemnisation doit être raisonnable au regard de la valeur du dommage subi par la victime.

Dans la mise en œuvre de solutions durables souples – Même dans les situations où l'indemnisation est le seul recours possible, tous les réfugiés et les personnes déplacées doivent

bénéficier des garanties d'une procédure équitable et du droit à un recours juste et impartial devant un organe juridictionnel. L'idée communément reconnue est *que* l'indemnisation ne doit pas être perçue comme une alternative à la restitution, mais qu'elle ne doit être proposée que lorsque la restitution n'est pas possible dans les faits ou que la partie lésée accepte l'indemnisation en lieu et place de la restitution, en connaissance de cause et de son plein gré. Par exemple, une partie lésée ne pourrait recevoir une indemnisation pour la confiscation illégale de sa maison seulement si cette maison n'existe plus ou si cette personne lésée décide en connaissance de cause et de son plein gré qu'il est dans son intérêt de ne pas retourner dans son foyer d'origine. Par conséquent, l'absence de volonté politique ne peut pas être une excuse pour privilégier l'indemnisation sur la restitution.

Lorsque le déplacement a eu lieu bien longtemps avant que des recours ne soient rendus possibles – L'indemnisation peut aussi être la solution la plus adaptée lorsque le déplacement a eu lieu bien des années avant qu'un recours de soit rendu possible et que les victimes ou leurs héritiers, ayant reconstruit leurs vies ailleurs, préfèrent y rester et recevoir une indemnisation financière pour la perte de leur maison ou de leur terre. C'est le cas en particulier lorsqu'une ou plusieurs générations n'ont jamais vécu dans la propriété d'où leurs parents ou grands-parents ont été déplacés. Dans ce cas, il faut veiller à ce que tous ceux qui sont éligibles à la restitution ou à une indemnisation connaissent bien leurs droits. On peut trouver des exemples récents de mécanismes offrant ce choix dans la jurisprudence de la Commission irakienne pour le règlement des litiges fonciers et dans les procédures mises en place par la Commission de réconciliation nationale et de réparation en application de la Loi sur la paix et la justice en Colombie. Des situations similaires peuvent se produire dans le cas de détenteurs de titres de propriété ou d'occupation, ou leurs descendants, qui ont du fuir leur pays et laisser leurs biens derrière eux, qui ont acquis un statut et se sont installés à l'étranger et qui préfèrent donc l'indemnisation à la restitution.



Questions fréquentes?

Peut-on proposer une indemnisation avant de garantir les droits à restitution ?

Non. En vertu des *Principes*, la restitution doit être le premier recours pour les réfugiés et les personnes déplacées, à moins qu'ils expriment explicitement le choix de recevoir une indemnisation en lieu et place de la restitution. L'indemnisation ne peut pas leur être imposée et, à moins qu'ils ne préfèrent cette solution (dans l'hypothèse où il n'est plus possible pour eux de retrouver leur maison et leur bien d'origine), l'indemnisation doit être limitée aux cas où il n'existe pas d'autre solution possible. Le plus souvent, elle doit être associée à la restitution, afin de favoriser un rapatriement durable.

L'indemnisation en espèces est-elle la seule forme acceptable ?

L'indemnisation en espèces est souvent considérée comme un moyen facile de répondre à une demande de restitution d'une terre, d'un logement ou d'un bien. Pourtant, elle ne devrait être utilisée que pour les dommages résultant de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire dont on peut estimer la valeur financière. C'est le cas, par exemple, des douleurs physiques ou mentales, de la perte d'une chance (notamment en matière de formation), des dommages matériels ou de la perte de gains, du tort causé à la réputation ou à la dignité, des coûts d'expertise ou d'aide juridique, des médicaments, des consultations médicales, psychologiques, des services sociaux, de la perte ou de la destruction d'un bien mobilier ou immobilier, y compris la destruction ou les dégâts causés au foyer d'origine. Même dans ces cas, il vaut mieux éviter l'indemnisation en espèces dans les pays où le marché foncier et immobilier et les banques ne fonctionnent pas. Lorsqu'il est établi que ces pré-conditions sont réunies et que le réfugié ou la personne déplacée souhaite recevoir une indemnisation en espèces en lieu et place de la restitution, mais qu'il n'y a pas assez de fonds publics pour la lui verser, les utilisateurs de ce manuel doivent aider les autorités compétentes à trouver d'autres moyens pour garantir l'indemnisation. La première alternative à l'indemnisation en espèces est évidemment la construction – directement par l'Etat ou avec ses subventions – d'une maison appropriée, abordable et accessible pour les personnes de retour ou pour les occupants secondaires déplacés. Mais on peut imaginer d'autres solutions justes comme, par exemple, l'octroi de parcelles de terrain, la distribution de bons ou de coupons de logements ou de subventions individuelles par un établissement public que les bénéficiaires ne pourraient retirer que pour la construction de logements, l'octroi d'une aide

gouvernementale pour trouver un appartement vide ou acquérir une nouvelle maison, des réductions temporaires d'impôt, le placement des réfugiés et personnes déplacées en tête des listes d'attente de logement, l'octroi de parcelles appartenant à l'Etat, la distribution de bons, l'octroi de crédits avantageux pour l'achat de matériaux de construction pour ceux qui choisissent de construire leur propre maison.

Une maison détruite peut-elle faire l'objet d'une demande de restitution ?

On pourrait donner de nombreux exemples, mais il suffit de dire que la destruction ou l'altération d'un logement, d'un bien ou d'un terrain n'empêche pas qu'il fasse l'objet d'une demande de restitution. Cela n'empêche pas non plus le requérant d'obtenir sa restitution ou une indemnisation. La destruction et la disparition des logements et des biens est courante dans les pays travaillant sur la question de la restitution, mais cela ne peut être invoqué pour justifier le paiement d'une indemnisation en lieu et place de la restitution. Au contraire, il faut veiller à ce que les modalités de restitution soient envisagées de façon ouverte et flexible (y compris sous forme d'indemnisation), de façon à ce que l'état dans lequel se trouve le bien ou la communauté – qu'ils soient endommagés ou détruits – n'empêche en rien les réfugiés et les personnes déplacées qui y résidaient de former une requête. La restitution peut être demandée et accordée, même pour des bâtiments, des villages et des villes qui n'existent plus. Evidemment, dans de tels cas de figure, la solution ne sera pas la même que dans des cas plus classiques de restitution. Mais les réfugiés et les personnes déplacées ont le droit de demander à retrouver les terres et les bâtiments où ils vivaient autrefois, ou à obtenir une indemnisation financière appropriée. La seule destruction du bien ne suffit pas à annuler ce droit, même si ces circonstances compliquent évidemment le processus de restitution.

Références utiles



Lee, L., "*The Right to Compensation: Refugees and Countries of Asylum*", in *The American Journal of International Law*, vol. 80, n° 3, pp. 532-567, 1986.



Rosand, E., '*The Right to Compensation in Bosnia: An Unfulfilled Promise and a Challenge to International Law*' in 33 *Cornell Int'l L.J.* 113, 1999.



Shelton, D., *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000.



Section VI : Le rôle de la communauté internationale, notamment des organisations internationales

Nigeria, terre allouée pour réinstaller des personnes déplacées (IDMC, Mc Goldrick)

La section VI des *Principes* souligne le rôle joué par la communauté internationale et les organisations internationales pour faciliter les processus de restitution. Le *Principe 22.1* ci-dessous dispose que la communauté internationale 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.

Article 22. Responsabilité de la communauté internationale

- 22.1 *La communauté internationale 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.*
- 22.2 *Les institutions et organismes internationaux de financement, de commerce, de développement et les autres entités apparentées, y compris les États membres ou les États donateurs ayant voix délibérative au sein de ces organes, devraient tenir pleinement compte de l'interdiction visant les déplacements illégaux ou arbitraires et, en particulier, l'interdiction, en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme et des normes connexes, de la pratique des évictions forcées.*
- 22.3 *Les organisations internationales devraient agir de concert avec les gouvernements nationaux et mettre en commun leur expertise concernant l'élaboration de politiques et de programmes nationaux en matière de restitution des logements, des terres et des biens et aider à s'assurer qu'ils sont compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi que les normes connexes. Les organisations internationales devraient également apporter un appui pour le suivi de la mise en œuvre de ces politiques et programmes.*
- 22.4 *Les organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies, devraient s'efforcer de veiller à ce que les accords de paix et les accords de rapatriement librement consenti contiennent des dispositions relatives à la restitution des logements, des terres et des biens, notamment en prévoyant la mise en place de procédures, d'institutions, de mécanismes et de cadres juridiques au niveau national.*
- 22.5 *Dans l'exercice de leur mandat global, les opérations internationales de paix devraient contribuer au maintien d'un environnement sûr et stable dans le cadre duquel des politiques et programmes appropriés de restitution des logements, des terres et des biens puissent être mis en œuvre et appliqués avec succès.*
- 22.6 *Les opérations internationales de paix devraient, en fonction du contexte de la mission, être priées d'appuyer la protection du droit à la restitution des logements, des terres et des biens, notamment en faisant appliquer les décisions et jugements en matière de restitution. Les membres du Conseil de sécurité devraient envisager d'inclure ce rôle dans le mandat des opérations de paix.*
- 22.7 *Les organisations et les opérations de paix internationales devraient éviter d'occuper, de louer ou d'acquérir des logements, des terres et des biens auxquels les propriétaires en titre n'ont pas accès actuellement ou dont ils sont dépossédés, et exiger de leur personnel qu'il fasse de même. Elles devraient veiller aussi à ce que les organismes ou mécanismes placés sous leur contrôle ou leur supervision n'entraient pas, directement ou indirectement, la restitution des logements, des terres et des biens.*

Les Nations unies et les autres organismes ont un rôle important à jouer puisqu'ils doivent superviser la mise en œuvre des programmes de restitution des logements et des biens. Les dispositions énoncées dans la section VI sur le rôle des organisations internationales dans les opérations de paix reconnaissent que la restitution des logements et des biens intervient nécessairement dans un contexte post-conflictuel et qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre correctement des programmes de restitution dans une situation instable. Les Principes relèvent que les organisations internationales, dont les Nations unies, devraient s'efforcer d'obtenir l'inclusion, au sein des accords de paix et des accords de rapatriement librement consenti, des dispositions sur les procédures, les institutions, les mécanismes et les cadres juridiques nationaux qui faciliteront le déroulement des activités de restitution.

Scénarios types pour l'application du Principe 22

Dans toutes les situations de retour des réfugiés et des personnes déplacées – Les processus de restitution des logements et des biens sont nécessairement sources de tensions dans les pays vers lesquels les réfugiés et les personnes déplacées espèrent retourner après un conflit, et ce même s'ils sont justes et s'ils ont été soigneusement préparés. Le contexte dans lequel ces processus ont cours est souvent volatile et la crainte de voir le conflit ravivé à cause de programmes de restitution mal gérés ou mal conçus peut entraver les activités de restitution. La restitution concerne toujours des pays qui ont traversé des crises majeures ; c'est pourquoi il est essentiel de prendre en compte les craintes que la restitution suscite, afin qu'elle contribue à la stabilité et à la paix dans la société. L'un des tout premiers rôles de la communauté internationale consiste donc à intervenir comme un arbitre indépendant, à jouer le rôle du médiateur qui calme les tensions, au cours du long processus de construction d'une paix durable.

La coordination des initiatives entreprises par toutes les agences engagées dans les opérations de paix – L'implication de la communauté internationale au niveau national sur la question de la restitution est en général le fait d'une équipe de personnes issues de plusieurs agences. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, plus de 100 agences différentes étaient impliquées dans le processus de restitution et de retour. Pour éviter les doubles emplois ou, au contraire, la mise en place d'activités aux objectifs incompatibles, il faut que les utilisateurs de ce manuel aident les agences à s'inscrire dans une démarche commune. Cela implique de renforcer les liens entre ces agences sur le terrain et entre leurs sièges, mais aussi d'identifier les moyens les plus efficaces de coordonner leurs activités de restitution. La restitution peut être gravement compromise ou, à tout le moins, considérablement retardée, si l'on ne poursuit pas une approche coordonnée de toutes ces questions (qui concernent aussi directement les institutions gouvernementales locales et nationales dès lors que la communauté internationale s'investit).

Questions fréquentes

Quelles mesures spéciales la communauté internationale a-t-elle prises pour protéger les droits à restitution ?

Le programme d'application de la loi sur la propriété (*Property Law Implementation Programme*, PLIP) en Bosnie-Herzégovine est l'un des exemples les plus intéressants pour illustrer la façon dont la communauté internationale a contribué à la garantie des droits à restitution. Même si ce type d'initiative n'est pas toujours possible ou adapté à tous les cas de restitution, le PLIP est un bon exemple témoignant de l'importance de la coordination entre les principales agences internationales pour contrôler un processus de restitution engagé par les institutions nationales. D'autres exemples montrent comment la communauté internationale a aidé des victimes à former des requêtes devant les tribunaux. Les ONG ont ainsi joué un rôle important pour porter l'affaire *Blečić c. Croatie* devant la Cour européenne des droits de l'homme. Même si l'arrêt rendu par la Cour n'a finalement pas abouti au résultat espéré par les plaignants, le processus montre comment la communauté internationale s'implique aux côtés de réfugiés et des personnes déplacées pour faire respecter concrètement leurs droits à restitution des logements et des biens.

Quelle est pour la communauté internationale la meilleure façon d'intervenir pour empêcher qu'il ne soit porté atteinte aux droits légitimes des réfugiés et des personnes déplacées à la restitution de leurs biens ?

Le *Principe 22.7* traite de l'impact négatif que peuvent avoir les organisations internationales sur les droits à restitution des logements et des biens dans les pays où elles travaillent. Ce principe est un appel à ces agences pour qu'elles se gardent d'utiliser ou d'acheter des terres, des logements ou des biens appartenant à des réfugiés ou à des personnes déplacées. On a beaucoup d'exemples de personnes travaillant pour des organisations internationales, dans des opérations de maintien de la paix, et qui résident dans des maisons appartenant à des réfugiés. Il faut vraiment veiller à ce que l'occupation de maisons par des représentants de la communauté internationale ne constitue pas un obstacle à l'exercice du droit à restitution pour les réfugiés et les personnes déplacées. Les utilisateurs de ce manuel sont invités à encourager leurs organisations à adopter une politique adaptée sur cette question. En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, il était demandé au personnel de l'ONU de prouver que leur logement était loué au propriétaire légitime.

Références utiles



Bleèiæ c. Croatie (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 8 mars 2006)



CIISE, La responsabilité de protéger (Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats), CRDI, Ottawa, 2001.



Comité permanent interorganisations, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action – Programme & Practices Gathered from the Field*, IASC, Genève, 2002.



UNHCR/OHR et CRPC, *Property and Housing Issues Affecting Repatriates and Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina*, UNHCR publication, Genève, 1999.



UNHCR & The National Human Rights Commission, *Land, Housing and Property, Proposals to the Parties for Comprehensively Addressing Land, Housing and Property Rights in the Context of Refugee and IDP Return within and to Sri Lanka*, Colombo, 22 avril 2003.



UNHCR, *Inter-Office Memorandum No. 104/2001 – UNHCR Field Office Memorandum No. 104/2001 – Voluntary Repatriation and the Right to Adequate Housing*, 28 novembre 2001.



Section VII : Interprétation

Principe 23. Interprétation

23.1 *Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées ne seront pas interprétés comme limitant ou modifiant les droits consacrés par les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes, ou les droits conformes à ces règles et normes reconnues en droit interne, ni comme portant atteinte à ces droits.*

La dernière disposition, sur l'interprétation des Principes, contient une clause de non préjudice, interdisant toute interprétation qui limite, altère ou porte atteinte aux droits consacrés par les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes, ou aux droits conformes à ces règles et normes reconnues en droit interne.. Cette disposition garantit que les *Principes* ne seront pas utilisés à mauvais escient pour justifier des violations des droits de l'homme ou d'autres dispositions du droit international dans des circonstances imprévues qui pourraient survenir à l'avenir.

Conclusion

Les réfugiés et les personnes déplacées – quelle que soit la cause de leur déplacement – ont le droit de regagner de leur plein gré, dans la sécurité et la dignité, leurs foyers et leurs terres d'origine. En effet, pour nombre d'entre eux, c'est parce qu'ils ont perdu leur maison qu'ils ont du partir. Lorsqu'ils rentrent ou qu'ils tentent de rentrer dans leur pays ou région d'origine, leur principale préoccupation est donc de résoudre la question de leur logement, leur terre ou leurs biens avant et après le retour.

Les conditions dans lesquelles les gens perdent leurs maisons et leurs biens varient mais, comme ce manuel l'a montré, elles sont en général liées à des guerres civiles, à des catastrophes naturelles, au nettoyage ethnique, à l'expropriation injuste et sans indemnisation ou à la confiscation discriminatoire. Il est essentiel de permettre la restitution des logements et des biens et de garantir à ceux qui font le choix du retour qu'ils peuvent rentrer dans la sécurité et la dignité, afin que les conditions qui ont provoqué leur départ ne soient pas maintenues et de protéger les droits de l'homme des victimes.

Les principes sur la restitution des logements des terres et des biens l'affirment clairement : les personnes qui ont été déplacées de leurs foyers et de leurs terres d'origine ont droit à un recours effectif leur permettant de retrouver ces maisons et ces terres qu'ils ont du quitter, ou d'obtenir une compensation équitable en nature ou en espèces. Le droit international donne clairement priorité à la restitution en nature, considérée comme le recours privilégié pour ce type de violation des droits de l'homme et du droit international. Si la loi autorise aussi le paiement d'une indemnisation suffisante et sans délai dans les cas où la restitution est matériellement impossible (en particulier quand la maison a été détruite), en pratique on voit que les Etats soutiennent de plus en plus la restitution comme un élément clé d'une solution durable pour les réfugiés et les personnes déplacées qui regagnent leurs foyers et leurs terres d'origine.

La restitution n'est jamais facile et la justice a toujours un coût financier et humain. Et pourtant, partout dans le monde, des Etats décident que la stabilité politique et économique du pays doit passer par la reconnaissance des violations passées et par la garantie de la justice, et par l'adoption de lois et de procédures permettant d'appliquer les droits à restitution. Même si les mécanismes varient d'un Etat à l'autre, le fait est que ces structures existent dans de nombreux pays et que des millions de personnes déplacées ont pu regagner leurs foyers et leurs terres d'origine grâce aux institutions chargées de la restitution. Il faut espérer que l'application de ces *Principes* contribuera à la poursuite de ce processus.



Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées ⁸

Case de personnes déplacées, Somalie (IDMC, Benetti)

⁸ Adoptés sans vote le 11 août 2005 dans la résolution 2005/21 par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Genève.

Préambule

Reconnaissant que des millions de réfugiés et de personnes déplacées à travers le monde continuent de vivre dans une situation précaire et incertaine et que tous les réfugiés et les personnes déplacées ont le droit de regagner de leur plein gré, dans la sécurité et la dignité, leurs foyers et leurs terres d'origine ou ceux qu'ils occupaient habituellement,

Soulignant que le retour de plein gré dans la sécurité et la dignité doit être fondé sur un choix personnel effectué librement et en toute connaissance de cause et que les réfugiés et les personnes déplacées devraient disposer d'informations complètes, objectives, à jour et exactes, portant notamment sur les questions de sécurité physique, matérielle et juridique dans leur pays ou leur lieu d'origine,

Réaffirmant les droits des femmes et des filles réfugiées ou déplacées et reconnaissant la nécessité de prendre des mesures pour garantir leurs droits à la restitution des logements, des terres et des biens,

Se félicitant de la création, au cours des dernières années, de nombreuses institutions nationales et internationales chargées de garantir les droits à restitution des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi que de l'existence des nombreux textes législatifs, normes, déclarations de principe, accords et directives nationaux et internationaux qui reconnaissent et réaffirment le droit à la restitution des logements, des terres et des biens,

Convaincu(e) que le droit à la restitution des logements, des terres et des biens est essentiel pour le règlement des conflits et la consolidation de la paix après un conflit, le retour dans la sécurité et dans des conditions viables et l'instauration de l'état de droit, et qu'un suivi attentif des programmes de restitution de la part des organisations internationales et des États concernés est indispensable pour garantir la bonne exécution de ces programmes,

Convaincu(e) également que la mise en œuvre de programmes efficaces de restitution des logements, des terres et des biens, qui constitue un élément clef de la justice réparatrice, contribue effectivement à désamorcer des situations qui risqueraient d'engendrer des déplacements et à instaurer une paix durable,

Section I. Portée et champ d'application

1. Portée et champ d'application

- 1.1 Les présents Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées visent à aider tous les acteurs nationaux et internationaux à résoudre les questions d'ordre juridique et technique que soulève la restitution dans les situations où le déplacement a eu pour résultat de priver arbitrairement ou illégalement des personnes de leur logement, de leurs terres et de leurs biens ou de leur lieu de résidence habituelle.
- 1.2 Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées s'appliquent au même titre à tous les réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et autres personnes déplacées ayant franchi les frontières nationales sans pour autant répondre nécessairement à la définition juridique du réfugié (ci-après dénommés «réfugiés et personnes déplacées»), qui ont été arbitrairement ou illégalement privés de leur logement, de leurs biens ou de leurs terres ou de leur lieu de résidence habituelle, quelles que soient les circonstances qui ont donné initialement naissance au déplacement.

Section II. Le droit à la restitution des logements et des biens

2. Le droit à la restitution des logements et des biens

- 2.1 Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de se voir restituer tout logement, terre et/ou bien dont ils ont été privés arbitrairement ou illégalement, ou de recevoir une compensation pour tout logement, terre et/ou bien qu'il est matériellement impossible de

leur restituer, comme établi par un tribunal indépendant et impartial.

- 2.2 Les États privilégient le droit à la restitution comme moyen de recours en cas de déplacement et comme élément clef de la justice réparatrice. 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 ayant droit à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens.

Section III. Principes fondamentaux

3. Le droit de ne pas faire l'objet de discrimination

- 3.1 Toute personne a le droit d'être protégée contre la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la pauvreté, l'incapacité, la naissance ou toute autre situation.
- 3.2 Les États veillent à ce que la discrimination pour les motifs susmentionnés soit interdite en droit et en fait et à ce que toutes les personnes, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, soient égales devant la loi.

4. Le droit à l'égalité entre hommes et femmes

- 4.1 Les États garantissent aux hommes et aux femmes, ainsi qu'aux garçons et aux filles, un droit égal à la restitution des logements, des terres et des biens. Les États garantissent aux hommes et aux femmes, ainsi qu'aux garçons et aux filles, des droits égaux en ce qui concerne, notamment, le retour librement consenti dans la sécurité et la dignité, la sécurité d'occupation, la propriété des biens, la succession, ainsi que la jouissance et la gestion d'un logement, d'une terre et de biens, et l'accès à ceux-ci.
- 4.2 Les États devraient veiller à ce que les programmes, politiques et pratiques en matière de restitution des logements, des terres et des biens reconnaissent les droits de propriété conjoints des hommes et des femmes chefs de famille en tant qu'élément faisant partie intégrante du processus de restitution, et prennent en compte les impératifs d'égalité entre les sexes.
- 4.3 Les États veillent à ce que les programmes, politiques et pratiques en matière de restitution des logements, des terres et des biens ne désavantagent pas les femmes et les filles. Ils devraient adopter des mesures positives visant à garantir l'égalité entre les sexes à cet égard.

5. Le droit d'être protégé contre les déplacements

- 5.1 Chacun a le droit d'être protégé contre le déplacement arbitraire de son logement, de sa terre ou de son lieu de résidence habituelle.
- 5.2 Les États devraient inscrire la protection contre les déplacements dans leur législation nationale, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire et aux normes connexes, et devraient accorder cette protection à toutes les personnes placées sous leur juridiction ou leur autorité de fait.
- 5.3 Les États interdisent l'éviction forcée, la démolition de logements et la destruction de zones agricoles et la confiscation ou l'expropriation arbitraires de terres comme sanction ou comme instrument ou méthode de guerre.
- 5.4 Les États prennent des mesures pour veiller à ce que nul ne soit soumis à des déplacements, que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques. Les États veillent également à ce que les individus, sociétés et autres entités placés sous leur juridiction ou leur autorité de fait s'abstiennent de procéder ou de participer au déplacement de personnes.

6. Le droit à la vie privée et au respect du domicile

- 6.1 Chacun a le droit d'être protégé contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée et son domicile.
- 6.2 Les États veillent à ce que chacun bénéficie des garanties offertes par la loi en cas d'immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée ou son domicile.

7. Le droit à la jouissance pacifique des biens

- 7.1 Chacun a droit à la jouissance pacifique de ses biens.
- 7.2 Les États subordonnent uniquement l'utilisation et la jouissance des biens à l'intérêt public et aux conditions prévues par la loi et par les principes généraux du droit international. Dans toute la mesure possible, l'«intérêt de la société» doit être interprété dans un sens restrictif, de manière à impliquer uniquement une ingérence temporaire ou limitée eu égard au droit de jouissance pacifique de ses biens.

8. Le droit à un logement suffisant

- 8.1 Chacun a droit à un logement suffisant.
- 8.2 Les États devraient adopter des mesures positives en vue d'alléger le sort des réfugiés et des personnes déplacées qui vivent dans des conditions de logement insuffisantes.
- 9. Le droit de circuler librement
- 9.1 Chacun a le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence. Nul ne sera contraint de manière arbitraire ou illégale de demeurer dans les limites d'un certain territoire, zone ou région. De même, nul ne sera contraint de manière arbitraire ou illégale de quitter un certain territoire, zone ou région.
- 9.2 Les États veillent à ce que le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence ne fasse l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes.

Section IV. Le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité

10. Le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité

- 10.1 Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de regagner de leur plein gré leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle, dans la sécurité et la dignité. Le retour de plein gré dans la sécurité et la dignité doit être fondé sur un choix personnel, exprimé librement et en toute connaissance de cause. Les réfugiés et les personnes déplacées devraient disposer d'informations complètes, objectives, à jour et exactes, portant notamment sur les questions de sécurité physique, matérielle et juridique dans leur pays ou leur lieu d'origine.
- 10.2 Les États autorisent les réfugiés et les personnes déplacées qui souhaitent regagner leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle à le faire. Ce droit n'est pas susceptible de restrictions en cas de succession d'États ni de prescription arbitraire ou illégale.
- 10.3 Les réfugiés et les personnes déplacées ne peuvent être forcés ou contraints, par des moyens directs ou détournés, de regagner leur foyer, leurs terres ou leur lieu de résidence habituelle. Les réfugiés et les personnes déplacées devraient avoir la possibilité de rechercher concrètement des solutions durables au déplacement autres que le retour, si tel est leur souhait, sans préjudice de leur droit à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens.
- 10.4 Les États devraient, si nécessaire, solliciter auprès d'autres États ou d'organisations internationales l'aide financière et technique requise pour faciliter le retour de plein gré effectif, dans la sécurité et la dignité, des réfugiés et des personnes déplacées.

Section V. Dispositif juridique, politiques, procédures, institutions et mécanismes de mise en œuvre

11. Compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes

- 11.1 Les États devraient veiller à ce que l'ensemble des procédures, institutions, mécanismes et cadres juridiques relatifs à la restitution des logements, des terres et des biens soient pleinement conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au

droit humanitaire ainsi qu'aux normes connexes et reconnaissent le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité.

12. Procédures, institutions et mécanismes nationaux

- 12.1 Les États devraient mettre en place en temps utile et soutenir des 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. Si les procédures, institutions et mécanismes existants sont à même de traiter efficacement ces questions, des ressources – financières, humaines et autres – suffisantes devraient leur être allouées pour faciliter la restitution de façon équitable et dans des délais raisonnables.
- 12.2 Les États devraient veiller à ce que les procédures, institutions et mécanismes de restitution des logements, des terres et des biens prennent en compte la situation des mineurs et des femmes, qu'ils reconnaissent l'égalité des droits des hommes et des femmes ainsi que des garçons et des filles et qu'ils intègrent le principe primordial de l'«intérêt supérieur de l'enfant».
- 12.3 Les États devraient prendre toutes les mesures administratives, législatives et judiciaires qui s'imposent pour appuyer et faciliter le processus de restitution des logements, des terres et des biens. Ils devraient doter tous les organismes compétents des ressources financières, humaines et autres suffisantes pour mener à bien leur tâche de façon équitable et en temps voulu.
- 12.4 Les États devraient adopter des directives qui garantissent l'efficacité de tous les mécanismes, institutions et procédures compétents en matière de restitution des logements, des terres et des biens, y compris des directives concernant l'organisation institutionnelle, la formation du personnel et le nombre d'affaires, les procédures d'enquête et de traitement des demandes, la vérification des droits sur les biens ou autres droits de propriété, ainsi que les mécanismes relatifs à la prise de décisions et à leur mise en œuvre et aux moyens de recours. Les États peuvent intégrer les modes alternatifs ou informels de règlement des différends à ce processus, dans la mesure où de tels mécanismes se conforment tous aux règles internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et aux normes connexes, notamment le droit d'être protégé contre la discrimination.
- 12.5 En cas d'effondrement général de l'état de droit, ou lorsque les États ne sont pas à même de mettre en œuvre les procédures, institutions et mécanismes nécessaires pour faciliter le processus de restitution des logements, des terres et des biens de façon équitable et en temps voulu, les États 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.
- 12.6 Les États devraient inclure des procédures, institutions et mécanismes de restitution des logements, des terres et des biens dans les accords de paix et les accords de rapatriement librement consenti. Les accords de paix devraient comporter des dispositions précises par lesquelles les parties s'engagent à régler selon des modalités appropriées tous problèmes concernant les logements, les terres et les biens qui impliquent des moyens de recours en vertu du droit international ou menacent de compromettre le processus de paix s'ils ne sont pas résolus, tout en indiquant clairement que le droit à restitution est le moyen de recours privilégié à cet égard.

13. Facilité d'accès aux procédures de traitement des demandes de restitution

- 13.1 Quiconque a été arbitrairement ou illégalement privé de son logement, de ses terres et/ou de ses biens devrait être habilité à présenter une demande de restitution et/ou d'indemnisation à un organe indépendant et impartial, qui se prononcera sur la demande et notifiera la décision à l'intéressé. Les États ne devraient pas subordonner le dépôt d'une demande de restitution à des conditions préalables.
- 13.2 Les États devraient veiller à ce que le processus de traitement des demandes de restitution sous tous ses aspects, y compris les procédures de recours, soit équitable, rapide, facile d'accès,

gratuit et tiennent compte de la situation des mineurs et des femmes. Les États devraient prendre des mesures positives pour que les femmes puissent participer à ce processus dans des conditions de pleine égalité.

- 13.3 Les États devraient veiller à ce que les mineurs séparés de leurs parents et non accompagnés puissent participer au processus de demande de restitution et y soient pleinement représentés, et à ce que toute décision prise en rapport avec la demande de restitution des intéressés soit en conformité avec le principe primordial de l'«intérêt supérieur de l'enfant».
- 13.4 Les États devraient veiller à ce que les réfugiés et autres personnes déplacées aient accès au processus de demande de restitution quel que soit le lieu où ils résident pendant la période de déplacement, y compris dans le pays d'origine, le pays d'asile ou le pays où ils ont trouvé refuge. Les États devraient veiller à ce que toutes les personnes concernées soient informées de l'existence du processus de demande de restitution et à ce que les renseignements sur ce processus soient faciles à obtenir, y compris dans le pays d'origine, le pays d'asile ou le pays où elles ont trouvé refuge.
- 13.5 Les États devraient s'efforcer de mettre en place des centres et bureaux de traitement des demandes de restitution dans toutes les régions touchées où résident des requérants potentiels. Les demandes devraient être présentées en personne mais, afin que le processus soit accessible au plus grand nombre, elles devraient également pouvoir être soumises par courrier ou par procuration. Les États devraient aussi envisager de mettre en place des unités mobiles afin de garantir l'accès à ces services à tous les requérants potentiels.
- 13.6 Les États devraient veiller à ce que les utilisateurs des logements, des terres et/ou des biens, y compris les locataires, aient le droit de participer au processus de demande de restitution, notamment en déposant des demandes collectives.
- 13.7 Les États devraient veiller à ce que les formules de demande soient simples et faciles à comprendre et à utiliser, et rédigées dans la ou les langues principales des groupes concernés. Il conviendrait de prévoir du personnel compétent chargé d'aider les personnes à remplir et à soumettre les formules nécessaires, cette aide devant prendre en compte les problèmes spécifiques des mineurs et des femmes.
- 13.8 S'il n'est pas possible de simplifier suffisamment les formules de demande de restitution en raison de la complexité de la procédure, les États devraient confier à des personnels qualifiés le soin de procéder à des entretiens confidentiels avec les requérants potentiels, en prêtant attention aux besoins spécifiques des mineurs et des femmes, de façon à obtenir les renseignements nécessaires et à remplir les formules en leur nom.
- 13.9 Les États devraient fixer des délais précis pour le dépôt des demandes de restitution. Cette information devrait être largement diffusée et le délai prévu suffisamment long pour que toutes les personnes concernées puissent raisonnablement déposer une demande, compte tenu du nombre de requérants potentiels, des difficultés que risquent de soulever la collecte de l'information et l'accès aux procédures, de l'échelle du déplacement, de la nécessité de rendre le processus accessible aux groupes susceptibles d'être défavorisés et aux personnes vulnérables, ainsi que de la situation politique dans le pays ou la région d'origine.
- 13.10 Les États devraient veiller à ce qu'une assistance spéciale soit accordée aux personnes qui en ont besoin, comme les analphabètes et les handicapés, afin de ne pas leur fermer l'accès au processus de demande de restitution.
- 13.11 Les États devraient veiller à ce qu'une assistance juridique adéquate soit fournie, si possible gratuitement, à ceux qui veulent présenter une demande de restitution. Cette assistance peut être fournie par des sources gouvernementales ou non gouvernementales (qu'elles soient nationales ou internationales), mais elle devrait satisfaire à des exigences suffisantes de qualité, de non discrimination, d'équité et d'impartialité, de façon à ne pas compromettre le processus de demande de restitution.
- 13.12 Les États devraient veiller à ce que nul ne soit persécuté ou puni pour avoir présenté une demande de restitution.

14. Modalités adéquates de consultation et de participation à la prise de décisions

- 14.1 Les États et les autres acteurs internationaux et nationaux impliqués devraient veiller à ce que les programmes de rapatriement librement consenti et de restitution des logements, des terres et des biens soient effectués en consultation avec les personnes, groupes et communautés concernés et avec leur participation, selon des modalités adéquates.
- 14.2 Les États et les autres acteurs internationaux et nationaux impliqués devraient veiller, en particulier, à ce que les femmes, les peuples autochtones, les minorités raciales et ethniques, les personnes âgées, les handicapés et les enfants soient adéquatement représentés et inclus dans le processus de décision en matière de restitution et qu'ils aient les moyens et l'information nécessaires pour y participer effectivement. Une attention particulière devrait être accordée aux besoins des personnes vulnérables, notamment les personnes âgées, les femmes chefs de famille, les mineurs séparés de leurs parents et non accompagnés, ainsi que les handicapés.

15. Registre des logements, des terres et des biens et documentation en la matière

- 15.1 Les États devraient établir ou rétablir des plans cadastraux nationaux polyvalents ou d'autres systèmes appropriés permettant d'enregistrer les droits sur les logements, les terres et les biens en tant que partie intégrante de tout programme de restitution, en respectant les droits des réfugiés et des personnes déplacées.
- 15.2 Les États devraient veiller à ce que toute décision judiciaire, quasi judiciaire, administrative ou coutumière relative à la possession légitime de logements, de terres et/ou de biens, ou aux droits sur ceux-ci, soit accompagnée de mesures visant à garantir l'enregistrement ou la délimitation de ces logements, terres et/ou biens selon les modalités nécessaires pour garantir la sécurité d'occupation au regard de la loi. Ces décisions doivent être conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi qu'aux normes connexes, notamment le droit d'être protégé de la discrimination.
- 15.3 Les États devraient veiller, s'il y a lieu, à ce que les systèmes d'enregistrement consignent ou reconnaissent les droits de propriété des communautés traditionnelles et autochtones sur les terres collectives.
- 15.4 Les États et les autres autorités ou institutions responsables devraient veiller à ce que les systèmes d'enregistrement existants ne soient pas détruits en période de conflit ou après le conflit. Les mesures visant à prévenir la destruction des registres des logements, des terres et des biens pourraient inclure la protection in situ ou, si nécessaire, leur mise à l'abri en lieu sûr ou auprès d'un dépositaire pour une courte durée. S'ils ont été déplacés, les registres devraient être ramenés dans le lieu d'origine dès que possible après la fin des hostilités. Les États et les autres autorités responsables peuvent également envisager la mise en place de procédures pour copier les registres (y compris sous forme numérique), les transférer en toute sécurité et reconnaître l'authenticité des copies.
- 15.5 Les États et les autres autorités ou institutions responsables devraient fournir au requérant ou à la personne à qui il a donné procuration, à sa demande, des copies de toutes pièces justificatives en leur possession nécessaires pour présenter ou appuyer une demande de restitution. Ces pièces justificatives devraient être fournies gratuitement, ou moyennant une contrepartie minimale.
- 15.6 Les États et les autres autorités ou institutions responsables qui procèdent à l'enregistrement des réfugiés ou des personnes déplacées devraient s'efforcer de recueillir des renseignements permettant de faciliter le processus de restitution, par exemple en incluant dans le formulaire d'enregistrement des questions concernant l'emplacement et l'état du logement, des terres et des biens détenus précédemment par le réfugié ou la personne déplacée, ou de son lieu de résidence habituelle. Ces renseignements devraient être demandés lorsque des informations sont recueillies auprès des réfugiés et des personnes déplacées, y compris au moment de la fuite.
- 15.7 Dans les situations de déplacement massif, où il n'existe guère de justificatifs des titres de propriété ou de jouissance, les États peuvent présumer que les personnes qui ont fui leur foyer pendant une période marquée par des violences ou une catastrophe l'ont fait pour des

raisons en rapport avec ces événements et ont donc droit à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens. En pareil cas, les autorités administratives et judiciaires peuvent, de manière indépendante, établir les faits en rapport avec les demandes de restitution non accompagnées de pièces justificatives.

- 15.8 Les États ne reconnaîtront pas comme valide toute transaction portant sur des logements, des terres et/ou des biens, y compris toute cession, effectuée sous la contrainte ou en recourant, de façon directe ou détournée, à la pression ou à la force, ou qui a été réalisée en violation des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

16. Les droits des locataires et autres personnes qui ne sont pas propriétaires

- 16.1 Les États devraient 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. Dans toute la mesure possible, les États devraient veiller à ce que ces personnes 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.

17. Occupants secondaires

- 17.1 Les États devraient veiller à ce que les occupants secondaires soient protégés contre l'expulsion arbitraire ou l'expulsion forcée illégale. Les États veillent à ce que, lorsque l'expulsion de ces occupants est considérée comme justifiable et inévitable aux fins de la restitution des logements, des terres et des biens, il y soit procédé de manière conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin que les occupants secondaires bénéficient des garanties d'une procédure équitable, y compris la possibilité d'être dûment consultés, d'un préavis suffisant et raisonnable et d'un recours juridique, y compris la possibilité d'obtenir réparation.
- 17.2 Les États devraient veiller à ce que les garanties d'une procédure équitable accordées aux occupants secondaires ne portent pas atteinte aux droits des propriétaires légitimes, des locataires et autres détenteurs de droits de reprendre possession des logements, des terres et des biens en question de façon équitable et dans un délai raisonnable.
- 17.3 Lorsque l'expulsion des occupants secondaires est justifiable et inévitable, les États devraient prendre des mesures positives pour éviter que ceux qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement suffisant autre que celui qu'ils occupent actuellement se retrouvent sans abri et soient victimes d'autres violations de leur droit à un logement suffisant. Les États devraient s'employer à recenser et fournir d'autres logements et/ou terres pour ces occupants, y compris à titre temporaire, afin de favoriser la restitution rapide du logement, des terres et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées. Toutefois, l'absence de telles solutions de rechange ne devrait pas retarder indûment l'application et l'exécution des décisions rendues par les organes compétents en ce qui concerne la restitution des logements, des terres et des biens.
- 17.4 Lorsque le logement, la terre ou les biens ont été vendus par les occupants secondaires à des tiers agissant de bonne foi, les États peuvent envisager d'établir des mécanismes pour indemniser les tiers lésés. Toutefois, on peut faire valoir que la notoriété du déplacement implique la 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.

18. Mesures législatives

- 18.1 Les États devraient veiller à ce que le droit des réfugiés et des personnes déplacées à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens soit reconnu comme un élément essentiel de l'état de droit. Les États devraient garantir le droit à la restitution des logements, des terres et des biens par tous les moyens législatifs nécessaires, y compris l'adoption, l'amendement, la réforme ou l'abrogation des lois, règlements ou pratiques pertinents. Il conviendrait que les États mettent en place un cadre juridique clair, cohérent et, si nécessaire, au titre d'une loi unique, en vue de protéger le droit à la restitution des logements, des terres et des biens.

- 18.2 Les États devraient veiller à ce que toutes les lois pertinentes définissent clairement toutes les personnes et/ou groupes concernés qui ont droit en vertu de la loi à la restitution de leur habitation, de leurs terres et de leurs biens, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées. Les ayants droit, notamment les membres de la famille résidents au moment du déplacement, les conjoints, les concubins, les personnes à charge, les héritiers légitimes, devraient également être reconnus et bénéficier du droit à la restitution au même titre que les requérants principaux.
- 18.3 Les États devraient veiller à ce que la législation nationale relative à la restitution des logements, des terres et des biens soit cohérente sur le plan interne et compatible avec les accords pertinents préexistants, comme les accords de paix et les accords de rapatriement librement consenti, dans la mesure où ces accords sont eux mêmes compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi que les normes connexes.

19. Interdiction d'adopter des lois arbitraires et discriminatoires

- 19.1 Les États ne devraient ni adopter ni appliquer de lois qui portent atteinte au processus de restitution, en particulier des lois relatives à l'abandon ou des dispositions relatives à la prescription arbitraires, discriminatoires ou injustes.
- 19.2 Les États devraient prendre des mesures immédiates pour abroger les lois injustes ou arbitraires et les lois qui ont un effet discriminatoire sur la jouissance du droit à la restitution des logements, des terres et des biens et veiller à ce que ceux qui ont été lésés par l'application antérieure de telles lois disposent de moyens de recours.
- 19.3 Les États devraient veiller à ce que toutes les politiques nationales relatives au droit à la restitution des logements, des terres et des biens garantissent pleinement le droit des femmes et des filles à être protégées de la discrimination et à l'égalité en vertu de la législation et dans la pratique.

20. Application des décisions et jugements en matière de restitution

- 20.1 Les États devraient désigner les organismes publics chargés de faire appliquer les décisions et les jugements rendus en matière de restitution des logements, des terres et des biens.
- 20.2 Les États devraient veiller, par l'adoption de lois et tout autre moyen approprié, à ce que les autorités locales et nationales soient tenues de respecter, de mettre en œuvre et d'appliquer les décisions et jugements rendus par les organes compétents en ce qui concerne la restitution des logements, des terres et des biens.
- 20.3 Les États devraient adopter des mesures spécifiques pour empêcher les particuliers de faire obstruction à l'application des décisions et jugements rendus en matière de restitution des logements, des terres et des biens. Les menaces ou les agressions contre des fonctionnaires et des organismes exécutant des programmes de restitution devraient faire l'objet d'enquêtes et de poursuites appropriées.
- 20.4 Les États devraient adopter des mesures spécifiques pour empêcher la destruction ou le pillage des logements, des terres et des biens litigieux ou abandonnés. Afin de réduire au minimum les destructions et les pillages, les États devraient mettre en place, dans le cadre des programmes de restitution, des procédures pour inventorier le contenu des logements, des terres et des biens qui font l'objet d'une réclamation.
- 20.5 Les États devraient mettre en place des campagnes d'information du public visant à informer les occupants secondaires et les autres parties concernées de leurs droits et des conséquences juridiques du non respect des décisions et jugements rendus en matière de restitution, notamment le refus d'évacuer de plein gré les logements, les terres et les biens occupés, ainsi que l'endommagement et/ou le pillage de ceux-ci.

21. Indemnisation

- 21.1 Tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées ont droit à une indemnisation intégrale et

effective en tant que partie intégrante du processus de restitution. L'indemnisation peut se faire en numéraire ou en nature. Afin de se conformer au principe de la justice réparatrice, les États veillent à ce qu'il ne soit procédé à une indemnisation en tant que moyen de recours que lorsque la restitution n'est pas possible dans les faits ou que 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.

- 21.2 En règle générale, les États devraient veiller à ce que la restitution ne soit déclarée impossible de fait que dans 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. Même en pareil cas, la personne qui détient les droits sur le logement, les terres et/ou les biens devrait, lorsque cela s'y prête, se voir offrir la possibilité de réparer ou de reconstruire. Il se peut que, dans certains cas, le moyen de recours et la forme de justice réparatrice les plus appropriés consistent à associer indemnisation et restitution.

Section VI. Le rôle de la communauté internationale, notamment des organisations internationales

22. Responsabilité de la communauté internationale

- 22.1 La communauté internationale 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.
- 22.2 Les institutions et organismes internationaux de financement, de commerce, de développement et les autres entités apparentées, y compris les États membres ou les États donateurs ayant voix délibérative au sein de ces organes, devraient tenir pleinement compte de l'interdiction visant les déplacements illégaux ou arbitraires et, en particulier, l'interdiction, en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme et des normes connexes, de la pratique des évictions forcées.
- 22.3 Les organisations internationales devraient agir de concert avec les gouvernements nationaux et mettre en commun leur expertise concernant l'élaboration de politiques et de programmes nationaux en matière de restitution des logements, des terres et des biens et aider à s'assurer qu'ils sont compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ainsi que les normes connexes. Les organisations internationales devraient également apporter un appui pour le suivi de la mise en œuvre de ces politiques et programmes.
- 22.4 Les organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies, devraient s'efforcer de veiller à ce que les accords de paix et les accords de rapatriement librement consenti contiennent des dispositions relatives à la restitution des logements, des terres et des biens, notamment en prévoyant la mise en place de procédures, d'institutions, de mécanismes et de cadres juridiques au niveau national.
- 22.5 Dans l'exercice de leur mandat global, les opérations internationales de paix devraient contribuer au maintien d'un environnement sûr et stable dans le cadre duquel des politiques et programmes appropriés de restitution des logements, des terres et des biens puissent être mis en œuvre et appliqués avec succès.
- 22.6 Les opérations internationales de paix devraient, en fonction du contexte de la mission, être priées d'appuyer la protection du droit à la restitution des logements, des terres et des biens, notamment en faisant appliquer les décisions et jugements en matière de restitution. Les membres du Conseil de sécurité devraient envisager d'inclure ce rôle dans le mandat des opérations de paix.
- 22.7 Les organisations et les opérations de paix internationales devraient éviter d'occuper, de louer ou d'acquérir des logements, des terres et des biens auxquels les propriétaires en titre n'ont pas accès actuellement ou dont ils sont dépossédés, et exiger de leur personnel qu'il fasse de même. Elles devraient veiller aussi à ce que les organismes ou mécanismes placés sous leur

contrôle ou leur supervision n'entravent pas, directement ou indirectement, la restitution des logements, des terres et des biens.

Section VII. Interprétation

23. Interprétation

- 23.1 Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées ne seront pas interprétés comme limitant ou modifiant les droits consacrés par les normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire et les normes connexes, ou les droits conformes à ces règles et normes reconnues en droit interne, ni comme portant atteinte à ces droits.

Contacts utiles

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

FAO Viale delle Terme di Caracalla 00100 Rome, Italie Tel: +39 06 57051

Paul Munro-Faure, Chef

Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers Unit Email: land-tenure@fao.org

David Palmer

Cadastre et enregistrement des terres Email: land-tenure@fao.org

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA)

OCHA United Nations 1211 Genève 10, Suisse Tel: +41 22 917 1543

www.ocha.org

Contact pour les questions de restitution des biens – Simon Bagshaw Email: bagshaw@un.org

Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (HCDH)

Unité droits de l'homme et questions économiques et sociales, Section Recherche et droit au développement, Division des opérations, des programmes et de la recherche, Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies à Genève, Palais des Nations 1211 Genève, Suisse Tel: +41 22 917 1235, Fax: +41 22 917 9010

Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant

Section des procédures spéciales, Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies à Genève,

Palais des Nations 1211 Genève, Suisse Tel: +41 22 917 1235, Fax: +41 22 917 9006

UN-HABITAT

Dan Lewis

Chef, Section Catastrophe, post-conflit et sécurité PO Box 30030 Nairobi, Kenya Tel: +254 20 7623826 email: dan.lewis@unhabitat.org

Gert Ludeking

Conseiller senior Refuge et établissements humains UN-HABITAT Genève, Suisse Tel: +41 (0) 22 917 87 59, +41 079 444 43 86

ludeking.unhabitat@unog.ch

Clarissa Augustinus Chef, Section Terre et régimes fonciers, PO Box 30030 Nairobi, Kenya Tel: +254 20 7624652 email: clarissa.augustinus@unhabitat.org

unhabitat.org

Représentant spécial des Nations Unies pour les personnes déplacées dans leur propre pays

Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Section des procédures spéciales, Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies à Genève, Palais des Nations, CH-1211 Genève, Suisse Tel: +41 22 917 1235, Fax: +41 22 917 9006

UNHCR

UNHCR 94 Rue de Montbrillant 1202 Genève, Suisse

www.unhcr.org

Contact sur les questions relatives à la restitution – Gregory Balke, (Responsable pour la protection, Service d'appui aux opérations, Division des services de la protection internationale, balke@unhcr.org)

Organisations non-gouvernementales

Centre pour le droit au logement et contre les expulsions (COHRE)

83 Rue de Montbrillant 1202 Genève, Suisse Tel: +41.22.734.1028, Fax: +41.22.733.4336

www.cohre.org

COHRE Programme sur la restitution des logements et des biens (Housing and Property Restitution Programme, HPRP) – 83 Rue de Montbrillant, 1202 Genève, Suisse, restitution@cohre.org – Coordinateur HPRP – Scott Leckie (scott@cohre.org), +66.2.237.3460.

Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC)

Grensen 17

Oslo, Norvège.

Tel: +47.23.109.800, Fax: +47.23.109.801 –

www.nrc.no/engindex.htm

Conseiller chargé de l'information et de l'aide juridique (ICLA) -Paal Nesse (Paal.nesse@nrc.no)

L'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC)

7-9 Chemin de Balaxert

1219 Châtelaine, Genève, Suisse.

Tel: +41 22 799 07 15, Fax: +41 22 799 07 01,

www.internal-displacement.org:

Conseillère, Logements, terres et biens – Barbara McCallin (Barbara.mccallin@nrc.ch)

Index

A

Afghanistan
Aide (juridique, judiciaire)
Angola
Application
Armée
Arménie
Azerbaïdjan

B

Balkans
Bhoutan
Bosnie-Herzégovine
Burundi

C

Cadastre
Cambodge
Catastrophe naturelle
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
Chypre
Colombie
Comité exécutif du HCR
Commission chargée de régler les réclamations portant sur des biens fonciers (CRPC)
Conflit
Convention américaine relative aux droits de l'homme
Consultation
Contrôle
Cour européenne des droits de l'homme
Croatie

D

Déclaration universelle des droits de l'homme
Délai
Demandes de restitution collectives
Déplacements (arbitraire, illégal, forcé)
Discrimination

E

Egalité
Enfants
Epouse
Exécution (des décisions de restitution)
Expulsions (y compris forcées)
Expropriation

F

Femmes

G

Garanties
Genre
Géorgie
Groupe(s) (marginalisés, vulnérable)
Guatemala

H

HCR
Héritage

I

Immixtion
Intégration locale
Indemnisation
Intérêt de la société
Irak

J

Juste équilibre

K

Kosovo

L

Liberté de mouvement
Logement suffisant
Locataires
Loi
Législation

M

Migrant(s)
Mozambique

N

Nationalité
Nations unies
Normes (internationales, minimales)

O

Occupant (secondaire)
ONG

P

Pacte international relatif aux droits civils et politiques
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
Pakistan
Palestinien
Paix (accords, opérations)
Peuples autochtones
Pinheiro

Possession
Procédures nationales
Processus
Propriété

R

Rapatriement
Rapporteur spécial (sur le droit à un logement convenable, sur les droits de l'homme des personnes déplacées)
Réconciliation
Reconstruction
Recours
Registres
Réinstallation
République démocratique du Congo (RDC)
République Tchèque
Responsabilité
Restitution
Restitution (mécanismes, procédures)
Retour
Rwanda

S

Sécurité d'occupation
Solution durable
Sri Lanka
Soudan

T

Terre
Timor oriental
Titre de propriété
Tribunal
Tsunami
Turquie

V

Veuve
VietNam