



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2002/17  
12 juin 2002

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

---

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

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Restitution des biens des réfugiés ou des personnes déplacées**

**Document de travail soumis par M. Paulo Sérgio Pinheiro conformément  
à la décision 2001/122\* de la Sous-Commission**

---

\* Ce document a été transmis tardivement aux services des conférences, la question traitée ayant nécessité des consultations additionnelles avec une institution spécialisée pour vérifier les nombreuses références qu'il contient.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction .....	1 – 8	3
I. TERMINOLOGIE .....	9 - 12	4
II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES .....	13 - 15	4
III. SOLUTIONS DURABLES AU DÉPLACEMENT .....	16 – 21	5
IV. LE DROIT DE REGAGNER SON FOYER ET LE RÔLE DE LA RESTITUTION DES LOGEMENTS ET DES BIENS .....	22 - 41	6
V. QUESTIONS APPELANT UNE ÉTUDE APPROFONDIE .....	42 - 59	9
VI. CONCLUSIONS .....	60 - 67	12
VII. RECOMMANDATION .....	68	13

## Introduction

1. La Commission des droits de l'homme, dans ses résolutions 1996/25, 1997/22 et 1998/28, a demandé à la Sous-Commission et à ses membres de renforcer encore la coopération avec les mécanismes de la Commission et, dans le cadre de leurs compétences, avec tous les organes concernés, y compris les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans sa résolution 1999/81, la Commission s'est félicitée des efforts accomplis par la Sous-Commission à cette fin et dans sa résolution 2002/66, elle a réaffirmé que la meilleure façon pour la Sous-Commission de seconder la Commission était de lui soumettre des études d'experts réalisées à titre indépendant par ses membres.
2. À leur septième réunion, les Présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont recommandé que ces organes renforcent leur collaboration avec la Sous-Commission pour ce qui est de l'élaboration des études et qu'il proposent des thèmes d'étude.<sup>1</sup>
3. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a examiné cette question au cours de sa cinquantième session, en 1997<sup>2</sup>, et a décidé de proposer à la Sous-Commission neuf thèmes d'étude, au nombre desquels «la restitution des biens des réfugiés et des personnes déplacées».<sup>3</sup> Le Comité a fait observer ce qui suit :

«Des centaines de milliers de réfugiés ou de personnes déplacées sont souvent contraints à la suite d'un conflit armé d'abandonner leur maison et leurs biens, dont s'emparent alors fréquemment des personnes non autorisées. C'est ce qui se passe actuellement dans la région des Grands Lacs, en Bosnie-Herzégovine, à Chypre et ailleurs. À leur retour chez eux, tous ces réfugiés et ces personnes déplacées ont le droit de se voir restituer les biens dont ils ont été dépossédés au cours du conflit et d'être indemnisés pour leur perte éventuelle. En outre, aucune validité ne devrait être accordée aux engagements pris ou aux déclarations faites sous la contrainte au sujet de ces biens.

L'ampleur du problème est telle qu'il conviendrait de l'étudier sur la base du droit international et des instruments internationaux existants dans le domaine des droits de l'homme.»<sup>4</sup>
4. M. Michael Banton, alors Président du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, par lettre datée du 19 mars 1997<sup>5</sup>, a transmis ces propositions au Président de la quarante-huitième session de la Sous-Commission en le priant de les présenter à la Sous-Commission lors de sa quarante-neuvième session.
5. À sa quarante-neuvième session, la Sous-Commission, dans sa résolution 1997/5, a exprimé sa gratitude au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour avoir recommandé que la Sous-Commission effectue d'autres études qui pourraient contribuer utilement aux travaux du Comité. En outre, la Sous-Commission, dans sa décision 1997/112, a décidé d'accorder une attention spéciale, lors du choix de nouveaux sujets d'étude, à ceux qui étaient proposés par les organes conventionnels. Elle a par ailleurs donné suite à la demande du Comité en entreprenant d'établir des documents de travail, puis des études approfondies autorisées par la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social sur deux des autres sujets proposés par le Comité : l'action positive et les droits des non-ressortissants.

6. Dans sa résolution 1999/47, la Commission des droits de l'homme a encouragé la Sous-Commission à poursuivre ses travaux relatifs à 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.

7. À sa cinquante-troisième session, la Sous-Commission, par décision 2001/122, a chargé M. Paulo Sérgio Pinheiro d'établir un document de travail sur la restitution des biens des réfugiés ou des personnes déplacées pour le soumettre à la Sous-Commission afin de lui permettre de prendre, à sa cinquante-quatrième session, une décision sur la faisabilité d'une étude approfondie sur ce sujet.

8. Ce document de travail fait l'objet du présent document, soumis conformément à la décision 2001/122 de la Sous-Commission.

## I. TERMINOLOGIE

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

10. Deuxièmement, le droit au logement jouit, en droit international, d'une reconnaissance de beaucoup supérieure à celle des droits fonciers de caractère plus général et son contenu substantiel est beaucoup plus riche<sup>6</sup>. Aussi le présent document de travail porte-t-il principalement sur les questions relatives à la restitution des logements et des biens immobiliers.

11. Le terme «restitution» s'entend d'une réparation équitable ou d'une forme de justice réparatrice rétablissant, dans toute la mesure du possible, les personnes ayant subi une perte ou un préjudice dans la position qui était la leur à la perte ou au préjudice. La réparation consiste par exemple à rendre à ces personnes des logements ou des biens arbitrairement ou illégalement confisqués. La restitution des logements et des biens est de plus en plus considérée comme un droit des personnes déplacées et des réfugiés en vertu des normes internationales relatives aux droits de l'homme et comme l'un des moyens essentiels de rétablir la situation telle qu'elle était avant que n'interviennent des déplacements.

12. Le terme «indemnisation» s'entend d'une réparation juridique sous la forme d'une compensation monétaire pour le préjudice subi, par exemple lorsqu'il s'avère impossible de restituer à l'intéressé ses biens ou son logement.

## II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

13. La question dont traite le présent document de travail est de la plus haute importance; il est en effet de plus en plus largement admis que le fait d'avoir été dépossédés de leur foyer est à l'origine de l'exode de nombreux réfugiés et autres personnes déplacées et que l'une des préoccupations

primordiales de ceux qui rentrent ou tentent de rentrer dans leur pays d'origine est de voir résolu, avant et après leur retour, les problèmes de biens et de logement.

14. En outre, la restitution des logements et des biens dont les personnes déplacées entraînent la perte temporaire est devenue l'un des principaux objectifs des efforts déployés pour protéger les droits de l'homme, rétablir la primauté du droit et prévenir de nouveaux conflits dans des pays dont la reconstruction est en cours.

15. Au nombre des circonstances, certes variables, dans lesquelles les gens se trouvent dépossédés de leur foyer et de leurs biens figurent souvent des déplacements arbitraires, des conflits civils prolongés, le nettoyage ethnique, l'expropriation sans indemnisation ou des confiscations à caractère discriminatoire. Assurer la restitution des logements et des biens et, du même coup, le droit au retour en toute sécurité et dignité est essentiel à la fois pour empêcher que les situations ainsi créées ne perdurent et pour protéger les droits de l'homme de ceux qui en sont victimes.

### III. SOLUTIONS DURABLES AU DÉPLACEMENT

16. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a recensé trois solutions durables aux problèmes des réfugiés : i) intégration dans des pays d'asile; ii) réinstallation dans des pays tiers, et iii) rapatriement librement consenti.<sup>7</sup> La restitution des logements et des biens est souvent essentielle pour faciliter la solution durable du rapatriement, laquelle a souvent la préférence de nombreux réfugiés et autres personnes déplacées.

17. Le rapatriement librement consenti est mentionné pour la première fois dans la résolution du 14 décembre 1950 par laquelle l'Assemblée générale a adopté le Statut du HCR et invité les gouvernements à coopérer avec le Haut-Commissaire des Nations Unies aux réfugiés dans l'exercice de ses fonctions, notamment en secondant ses efforts en faveur du rapatriement librement consenti des réfugiés. Depuis lors, diverses conclusions du Comité exécutif ont précisé le rôle et les grandes lignes de l'action du Haut-Commissariat en ce qui concerne le rapatriement volontaire.

18. Ainsi, dans sa Conclusion n° 18 (XXXI) de 1980, le Comité exécutif 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 pour des raisons donnant lieu à des problèmes de réfugiés».<sup>8</sup>

19. De même, dans sa Conclusion n° 40 (XXXVI) de 1985, le Comité exécutif a réaffirmé «le droit fondamental de toute personne de retourner librement dans son pays d'origine» et affirmé «la nécessité d'effectuer ce rapatriement dans des conditions de sécurité absolue, de préférence au lieu de résidence des réfugiés dans leur pays d'origine».<sup>9</sup>

20. Le HCR a publié un Manuel sur le rapatriement librement consenti qui contient un certain nombre de principes directeurs supplémentaires à cet égard. Il souligne par exemple que le Haut-Commissariat a notamment pour mission de promouvoir la création de conditions favorisant le retour librement consenti, en toute sécurité et dignité, et de faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés une fois créées les conditions propices à leur retour.<sup>10</sup> Il y est indiqué en outre que la

récupération et la restitution aux réfugiés qui rentrent dans leur pays des biens fonciers ou autres biens immeubles et meubles qu'ils peuvent avoir perdus ou abandonnés doivent figurer dans tout accord tripartite ou toute déclaration d'amnistie et de garanties.<sup>11</sup>

21. Selon une déclaration récente du HCR, l'expérience montre que les chances de réussite des opérations de rapatriement volontaire sont amoindries lorsque l'on tarde à régler les problèmes de logements et de biens, et en particulier lorsque les réfugiés ne peuvent pas recouvrer leur logement et leurs biens dans leur pays d'origine.<sup>12</sup> Il ressort de cette déclaration, ainsi que des conclusions et principes directeurs mentionnés ci-dessus, que, dans bien des cas, les tentatives de rapatriement volontaire échouent à court ou à moyen terme si les problèmes fondamentaux relatifs aux logements et aux biens ne sont pas résolus.

#### **IV. LE DROIT DE REGAGNER SON FOYER ET LE RÔLE DE LA RESTITUTION DES LOGEMENTS ET DES BIENS**

##### **A. Le droit de regagner son foyer**

22. Le droit de retour est désormais compris comme englobant non seulement le retour dans son pays mais aussi dans son foyer. En fait, le droit des réfugiés et des personnes déplacées de regagner leur foyer est reconnu par la communauté internationale comme étant, en soi, un droit distinct et autonome.<sup>13</sup> En 1980, l'Assemblée générale, dans sa résolution 35/124 relative à la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés, a réaffirmé «le droit des réfugiés de regagner leur foyer dans leur patrie». C'est là un élément important pour la réussite des efforts visant à protéger efficacement le droit au retour des réfugiés et des personnes déplacées et à améliorer les situations qui sont sources d'instabilité et de déplacements.

23. L'Organisation des Nations Unies a par ailleurs systématiquement réaffirmé ce principe à propos de cas spécifiques de déplacements. C'est ainsi que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 820 concernant la Bosnie-Herzégovine, adoptée le 17 avril 1993, a réaffirmé que «toutes les personnes déplacées ont le droit de rentrer en paix dans leurs anciens foyers et devraient recevoir une assistance à cette fin.»

24. Le Conseil de sécurité a réaffirmé en des termes analogues le droit de regagner son foyer dans les résolutions qu'il a adoptées concernant les personnes déplacées dans de nombreux pays et régions, dont l'Abkhazie et la République de Géorgie<sup>14</sup>, l'Azerbaïdjan<sup>15</sup>, la Bosnie-Herzégovine<sup>16</sup>, le Cambodge<sup>17</sup>, la Croatie<sup>18</sup>, Chypre<sup>19</sup>, le Kosovo<sup>20</sup>, le Koweït<sup>21</sup>, la Namibie<sup>22</sup> et le Tadjikistan<sup>23</sup>.

25. D'autres organismes des Nations Unies ont eux aussi réaffirmé ce droit. L'Assemblée générale a ainsi réaffirmé ou reconnu le droit des personnes déplacées de regagner leur foyer non seulement dans la résolution 35/124 mentionnée ci-dessus, mais dans des résolutions concernant l'Algérie<sup>24</sup>, Chypre<sup>25</sup>, la Palestine/Israël<sup>26</sup> et le Rwanda.<sup>27</sup>

26. La Sous-Commission a de même réaffirmé «le droit de tous les réfugiés ... et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à retourner dans leurs foyers et lieux de résidence habituels dans leur pays et/ou lieu d'origine, s'ils le souhaitent» en adoptant, sans vote, la résolution 1998/26, intitulée «Restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays».

27. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a réaffirmé ce principe dans sa Recommandation générale XXII relative à l'article 5 de la Convention et aux réfugiés et personnes déplacées, en soulignant que «tous les réfugiés et personnes déplacés... ont le droit de retourner librement dans leurs foyers d'origine en toute sécurité».<sup>28</sup>

28. Enfin, la communauté internationale, réunie à Durban (Afrique du Sud) en août et septembre 2001 à l'occasion de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, a clairement reconnu «le droit des réfugiés de regagner librement leurs foyers, dans la dignité et la sécurité, et de recouvrer leurs biens», et a «prié instamment tous les États de faciliter ce retour».<sup>29</sup>

### **B. Restitution des logements et des biens**

29. La restitution des logements et des biens doit être considérée comme un élément nécessaire de la mise en œuvre du droit de réintégrer son foyer et de fait, dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme, le droit à la restitution des logements et des biens est reconnu comme une composante essentielle du droit au retour des réfugiés et des personnes déplacées.<sup>30</sup>

30. C'est ainsi que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 820 (1993) mentionnée plus haut, a réaffirmé que «toutes les personnes déplacées ont le droit de rentrer en paix dans leurs anciens foyers et devraient recevoir une assistance à cette fin». La Déclaration de Durban réaffirme «le droit des réfugiés de regagner librement leurs foyers, dans la dignité et la sécurité» et «prie instamment tous les États de faciliter ce retour»<sup>31</sup>. Il est important de souligner que la communauté internationale a ainsi affirmé que les États devraient aider les personnes déplacées à regagner leur foyer ou faciliter leur retour, ce qui suppose notamment qu'ils prennent des mesures pour que, à titre de réparation, leur logement et leurs terres leur soient restitués.

31. La Commission des droits de l'homme s'est elle aussi penchée sur la question de la restitution en tant que réparation essentielle. Les déplacements forcés sont souvent déclenchés par des expulsions forcées; ils ont en tout cas pour caractéristique de se traduire par des expulsions forcées de fait. La Commission a clairement affirmé que la pratique des expulsions forcées «constitue une violation flagrante des droits de l'homme».<sup>32</sup>

32. La Commission des droits de l'homme a examiné la question de la restitution dans le contexte de telles violations des droits de l'homme. Dans plusieurs résolutions relatives au droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de graves violations des droits de l'homme, la Commission a systématiquement fait état du «droit à restitution, ... des victimes de violations graves des droits de l'homme».<sup>33</sup> On peut donc en inférer que le droit à restitution en tant que réparation en cas d'expulsion forcée de fait résultant d'un déplacement forcé est un droit distinct autonome.

33. Plusieurs instruments internationaux reconnaissent ou englobent le principe de la restitution des logements et des biens. Les dispositions du droit humanitaire s'appliquent par exemple pour ce qui est de la restitution des logements et des biens. La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de 1949 dispose par exemple en son article 49 que :

«La population ... évacuée sera ramenée dans ses foyers aussitôt que les hostilités dans le secteur concerné auront pris fin.»

34. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale autorise de même la restitution comme forme de réparation pour les violations relevant de sa juridiction. Le paragraphe 1 de l'article 75 du Statut de Rome dispose ce qui suit :

«La Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation, à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit».

35. D'autres instruments encore reconnaissent la restitution comme forme de réparation. Ainsi, le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission du droit international et transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2001<sup>34</sup> dispose que la restitution est une des formes de réparation adéquate pour certaines violations du droit international.

36. L'article 34 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État dispose ce qui suit :

«La réparation intégrale du préjudice causé par le fait internationalement illicite prend la forme de restitution, d'indemnisation et de satisfaction, séparément ou conjointement».

37. L'article 37 dispose en outre :

«L'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que les faits illicites ne soient commis.»

38. La Sous-Commission s'est également prononcée de façon particulièrement ferme sur la question de la restitution des logements et des biens en invitant, dans sa résolution 1998/26 du 26 août 1998 :

«Tous les États à veiller à ce que tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent, de manière libre et équitable, du droit de retourner dans leurs foyer et lieu de résidence habituel et à mettre au point des procédures juridiques, administratives et autres, efficaces et rapides, pour garantir l'exercice libre et équitable de ce droit, y compris des mécanismes équitables et efficaces conçus pour résoudre les problèmes de logement et de biens non encore réglés.»

39. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a reconnu que la restitution des logements et autres biens devait faire partie de la réparation à laquelle avaient droit les personnes déplacées. Dans sa Recommandation générale XXII sur l'article 5 et les réfugiés et personnes déplacées, le Comité a souligné que :

«Tous les réfugiés et personnes déplacées ... ont, une fois de retour dans leurs foyers d'origine, le droit de se voir restituer les biens dont ils ont été dépouillés au cours du conflit et d'être dûment indemnisés pour ceux qui ne peuvent leur être restitués».<sup>35</sup>

40. Le droit à la restitution des logements et des biens a également été reconnu et invoqué dans plusieurs accords visant à mettre fin à un conflit, notamment ceux portant sur le retour des personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine<sup>36</sup>, au Cambodge<sup>37</sup>, au Guatemala<sup>38</sup>, au Kosovo<sup>39</sup>, au Mozambique<sup>40</sup> et au Rwanda<sup>41</sup>.



41. Plusieurs pays, dont la Bosnie-Herzégovine<sup>42</sup>, la Bulgarie<sup>43</sup>, la République tchèque<sup>44</sup>, l'Estonie<sup>45</sup>, l'Allemagne<sup>46</sup>, le Rwanda<sup>47</sup>, la Slovénie<sup>48</sup>, l'Afrique du Sud<sup>49</sup> et le Tadjikistan<sup>50</sup>, ont inscrit le droit à la restitution des logements dans leur Constitution ou dans leur législation nationale. Ces initiatives sont autant d'exemples de la façon dont des mécanismes en matière de logement et de biens peuvent être créés et appliqués pour faire face à des situations spécifiques.

## V. QUESTIONS APPELANT UNE ÉTUDE APPROFONDIE

42. Il ressort clairement de ce qui précède que le principe de la restitution des logements et des biens est consacré par le droit international et national, réaffirmé par la communauté internationale et reconnu par des organes indépendants d'experts des Nations Unies. Ce principe n'en reste pas moins trop souvent lettre morte pour des millions de personnes qui souhaitent regagner leur foyer en toute sécurité et dignité, triste réalité qui prouve qu'il reste beaucoup à faire pour que les normes destinées à faciliter le droit de regagner son foyer soient effectivement appliquées. Face à ce décalage entre les normes existantes et la réalité sur le terrain, il convient d'étudier de façon approfondie les raisons pour lesquelles ces normes ne sont pas convenablement appliquées et les moyens de faire en sorte qu'elles le soient.

43. Le droit au retour se heurte à de nombreux obstacles qui entravent concrètement la restitution des logements et des biens. Si beaucoup de ces obstacles débordent le cadre du présent document de travail, certains peuvent être abordés de façon préliminaire dans ce cadre et d'autres peuvent au moins être identifiés comme tels. Seule une étude plus approfondie permettra de tous les recenser. Toute stratégie visant à encourager la restitution des logements et des biens et à faciliter du même coup l'exercice du droit à regagner son foyer devra impérativement comporter l'analyse de la façon particulière dont chacun de ces obstacles se manifeste et la mise au point de mesures efficaces permettant de les surmonter.

44. L'un des principaux obstacles à la restitution des logements et, partant, au droit de retour est l'absence de recours effectifs et accessibles, qui limite considérablement l'utilité d'une quelconque action judiciaire visant à faire respecter les droits relatifs au logement et aux biens immeubles, en particulier en situation d'après-conflit.

45. Une solution provisoire consiste à mettre en place des commissions indépendantes chargées de promouvoir le droit à la restitution des logements et des biens. La Commission chargée d'examiner les réclamations concernant des biens fonciers de réfugiés et de personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine<sup>51</sup> et la Direction du logement et des biens immeubles au Kosovo<sup>52</sup> sont deux exemples de la façon dont il est possible de remédier à l'absence de systèmes judiciaires indépendants locaux.

46. Un autre obstacle au retour des personnes déplacées est l'occupation secondaire de leurs foyers. Ce problème continue en fait d'entraver considérablement les efforts en faveur du retour en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Kosovo, en Géorgie, en Azerbaïdjan, en Arménie, au Rwanda, au Bhoutan et ailleurs.<sup>53</sup>

47. Dans bien des cas, ce sont les forces responsables des déplacements initiaux qui imposent, encouragent et/ou facilitent l'installation de nouveaux occupants, ceux-ci n'ayant peut-être pas, ou guère, eu de choix en la matière. Parfois aussi, les logements vides ont été utilisés à des fins

humanitaires légitimes, par exemple pour loger d'autres personnes déplacées. Ce sont ainsi souvent des personnes innocentes, qui, en toute bonne foi, occupent des logements appartenant à des réfugiés ou à d'autres personnes déplacées.

48. Il s'avère particulièrement difficile de lever cet obstacle sans prendre des mesures appropriées pour garantir que les occupants en place ne seront pas jetés à la rue ou relogés dans des conditions inacceptables. L'occupation secondaire pose donc une série de problèmes qui appellent un ensemble cohérent de réponses fondées sur le respect des droits de l'homme et sur les autres principes juridiques consacrant clairement la prééminence du droit au logement et à la restitution des biens à leurs propriétaires légitimes. Un examen et une analyse exhaustifs des politiques qui sont et pourraient être mises en œuvre pour régler le problème de l'occupation secondaire devraient donc faire partie intégrante d'une étude approfondie consacrée à la restitution des logements et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées.

49. Les lois relatives à l'abandon font elles aussi obstacle au droit au retour. Ces lois, en vertu desquelles les personnes qui laissent leur logement inoccupé pendant un certain temps sont réputées avoir volontairement renoncé à tous leurs droits réels, ont souvent été utilisées contre les réfugiés et les personnes déplacées, comme en témoignent les affaires auxquelles ont donné lieu les événements dans l'ex-République de Yougoslavie.

50. Les lois relatives à l'abandon sont souvent utilisées pour punir les personnes déplacées d'avoir pris la fuite et peuvent l'être aussi pour faciliter et consolider le nettoyage ethnique ou des manipulations démographiques. Elles sont également en grande partie à l'origine des doutes que peuvent nourrir les personnes déplacées quant à leurs chances réelles de pouvoir rentrer en toute sécurité.

51. Ces lois, outre qu'elles font obstacle au droit au retour, violent souvent les principes de non-discrimination et d'égalité, étant donné qu'elles visent généralement, dans leur énoncé ou leur application, des groupes raciaux, ethniques, religieux ou autres bien précis.

52. L'absence de mesures visant à remédier à l'application discriminatoire, arbitraire ou injuste à tout autre égard de la loi dans les pays de retour contribue, elle aussi, à l'échec des opérations de restitution et peut même être source d'instabilité et de conflits futurs. En Géorgie par exemple, les séquelles de l'application discriminatoire du Code du logement de 1983 dont ont été victimes les Ossètes qui ont abandonné leurs foyers pendant le conflit de 1990–1992 ont empêché pendant plusieurs années toute opération importante de retour. De la même façon, l'application au Kosovo de la loi modifiant et complétant les limitations aux transactions foncières, ainsi que la discrimination persistante exercée à l'encontre de la population albanaise, ont entraîné l'annulation arbitraire de titres de propriété et d'occupation, et compliqué le processus de restitution.

53. Un autre obstacle encore est la pratique consistant à détruire intentionnellement les registres fonciers et autres dossiers administratifs où sont consignés les titres de propriété ou d'occupation, pratique qui va souvent de pair avec les déplacements forcés, notamment dans un contexte de nettoyage ethnique. L'existence de tels registres et le droit d'y accéder facilitent la restitution des logements et, du même coup, le processus de retour.

54. En outre, certains candidats au retour prétendent qu'ils ont dû signer sous la contrainte des contrats de vente ou de location lorsqu'ils ont fui le pays et ne peuvent de ce fait regagner leur foyer. Il est souvent difficile de prouver la véracité de telles allégations et il est nécessaire de mettre en place des mécanismes permettant, autant que possible, de faire la part du vrai et du faux en ce qui les concerne.

55. Les obstacles au retour énumérés ci-dessus doivent faire l'objet d'une étude approfondie. Il faut aussi déterminer s'il en existe d'autres, analyser la façon particulière dont chacun d'entre eux se manifeste et mettre au point des mesures permettant de les surmonter.

56. Enfin, la question de savoir si l'indemnisation peut tenir lieu de restitution demande à être examinée de près; il est toutefois possible de formuler, à ce stage, un certain nombre d'observations préliminaires sur ce point.

57. L'opinion qui prédomine à cet égard est que l'indemnisation ne devrait pas être considérée comme une solution de remplacement à la restitution et qu'il ne devrait y être fait recours que lorsque la restitution est factuellement impossible ou lorsque la partie lésée accepte librement et en toute connaissance de cause qu'au lieu de lui restituer ses biens, on lui verse une indemnisation. La partie lésée ne devrait par exemple être indemnisée pour avoir été injustement dépossédée de son logement que si ce logement n'existe plus ou si la partie en question décide librement et en toute connaissance de cause qu'il est de son intérêt de ne pas regagner son foyer.

58. Dans sa Recommandation générale n° XXIII sur les droits des populations autochtones, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a fait sienne cette position en ce qui concerne les terres et les ressources des populations autochtones, en demandant aux États parties à la Convention :

«De reconnaître et de protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsqu'ils ont été privés des terres et territoires qui, traditionnellement, leur appartenaient ou, sinon, qu'ils habitaient ou utilisaient, sans leur consentement libre et informé, de prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus. Ce n'est que dans les cas où il est factuellement impossible de le faire que le droit à la restitution devrait être remplacé par le droit à une indemnisation juste, équitable et rapide.»<sup>54</sup>

59. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a affirmé, ce faisant, que la restitution doit être impossible pour des raisons factuelles et non pas seulement pour des raisons purement juridiques ou politiques. C'est là une exigence importante : de nombreuses demandes de restitution sont en effet injustement, voire illégalement rejetées en vertu de systèmes juridiques imposés aux populations autochtones par la puissance occupante. Elle modifie la perspective dans laquelle ces demandes doivent être analysées en privilégiant non plus les arguties politiques et juridiques, mais la question concrète de savoir si les terres peuvent en fait être restituées.<sup>55</sup> L'absence de volonté du législateur ou du politique ne peut, de ce fait, être invoquée comme excuse pour privilégier l'indemnisation plutôt que la restitution.

## VI. CONCLUSIONS

60. Le droit de retour comprend non seulement le droit de rentrer dans son pays mais aussi celui de retrouver son foyer et ses terres. Qui plus est, le droit de retrouver son foyer et ses terres est nécessaire pour faciliter l'exercice du droit de retour et est, en fait, un droit distinct autonome.
61. La communauté internationale a fort justement reconnu que la restitution des logements était un élément essentiel du droit des réfugiés et des personnes déplacées de regagner leur foyer et l'une des composantes nécessaires de toute solution permanente supposant le rapatriement volontaire, durable, en toute sécurité et dans la dignité, des réfugiés et des personnes déplacées. De fait, la restitution des logements est un élément indispensable de toute stratégie visant à promouvoir, protéger et appliquer le droit de retour.
62. Dans la plupart des cas, les conditions requises pour l'exercice du droit de retour en toute sécurité et dans la dignité ne sont pas et ne pourront pas être remplies sans que soient mis en place des garanties et des mécanismes destinés à protéger et à concrétiser ce droit.
63. Au nombre de ces garanties et mécanismes devraient figurer des procédures juridiques, administratives et autres, efficaces et rapides, assurant l'exercice libre et équitable du droit de regagner son foyer, y compris des mécanismes équitables et efficaces conçus pour résoudre les problèmes de logements et de biens non encore réglés, et faciliter ainsi la restitution des logements et des biens.
64. Les problèmes liés à la restitution de leur logement et de leurs biens aux personnes déplacées qui souhaitent regagner leur foyer sont au nombre des principaux dilemmes que doivent résoudre les législateurs et les responsables politiques des pays de retour, qui ne disposent à cette fin que de rares textes législatifs et autres ayant valeur de précédents. Si des progrès considérables ont été accomplis en termes de mise en place d'un cadre institutionnel à l'appui de la restitution, il est loin d'en être de même pour ce qui est de la restitution effective des logements et des biens.
65. Pour que les programmes de rapatriement aient un maximum de chances de réussite, il faut cerner clairement les facteurs liés au logement qui, trop souvent, font obstacle à la restitution, grâce à des stratégies cohérentes, fondées sur des principes et visant à prévenir et surmonter ces obstacles. Faire de la restitution des logements et des biens l'élément central de tout processus de rapatriement et y consacrer la volonté politique et les ressources nécessaires aura pour effet d'accroître considérablement les chances de voir ce processus, dès lors que le droit au logement des rapatriés sera défendu et respecté, aboutir à leur retour durable, dans la dignité et la sécurité.
66. L'adoption ou l'application par les États de lois visant à faciliter ou entraîner de quelque autre façon la perte ou la privation du droit de détenir, d'utiliser, de posséder un logement ou un bien ou de tout autre droit connexe; la révocation active du droit de résider dans un lieu particulier; ou l'utilisation de lois relatives à l'abandon à l'encontre des réfugiés ou des personnes déplacées sont autant d'obstacles de taille à leur retour et à leur réintégration, ainsi qu'à la reconstruction et à la réconciliation.
67. Le droit international reconnaît que l'indemnisation en tant que forme de réparation ne devrait être utilisée que lorsque la restitution est factuellement impossible ou lorsque la partie lésée accepte librement et en toute connaissance de cause que l'indemnisation remplace la restitution.

## **VII. RECOMMANDATION**

68. La Sous-Commission devrait prier le Conseil économique et social, par l'intermédiaire de la Commission des droits de l'homme, de l'autoriser à entreprendre une étude approfondie sur la restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et des personnes déplacées.

Notes\*

<sup>1</sup> A/51/483 (11 octobre 1996), para. 53

<sup>2</sup> See CERD/C/SR.1189 (8 March 1997).

<sup>3</sup> For the complete list of topics proposed to the Sub-Commission, see E/CN.4/Sub.2/1997/31, annex.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Housing rights are enshrined in numerous instruments. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (art. 25) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11.1) both guarantee the right to adequate housing. Additionally, the International Covenant on Civil and Political Rights protects persons from arbitrary or unlawful interference with their home (art. 17.1); the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination prohibits discrimination on account of race, colour, or national or ethnic origin with respect to the right to housing (art. 5 (e) (iii)); the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women obliges States parties to «condemn discrimination against women in all its forms» and, specifically, to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure that such women enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing (arts. 2 and 124.2 (h)); the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to provide, in cases of need, material assistance and support programmes to families and children, particularly with regard to housing (art. 27.3); and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families provides that «[m]igrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation ... (d) access to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect to rents» (art. 43.1 (d)). Other international instruments guaranteeing housing rights include various International Labour Organization conventions, humanitarian law instruments and the Convention relating to the Status of Refugees.

<sup>7</sup> See also UNHCR EXCOM Conclusion No. 56 (XL)-1989, «Durable solutions and refugee protection» (13 October 1989).

<sup>8</sup> UNHCR EXCOM Conclusion No. 18 (XXXIV)-1980, «Voluntary repatriation», para. 48 (3) (f), United Nations document A/AC.96/588 (16 October 1980).

<sup>9</sup> UNHCR EXCOM Conclusion No. 40 (XXXVI)-1985, «Voluntary repatriation», paras. (a) and (b) (18 October 1985).

---

\* Les notes sont reproduites en anglais seulement..

<sup>10</sup> UNHCR, Handbook on Voluntary Repatriation, Geneva, UNHCR (1996).

<sup>11</sup> See, *ibid.*, annexes 5 and 6.

<sup>12</sup> See UNHCR Global Consultations on International Protection, «Voluntary repatriation», EC/GC/02/5 (25 April 2002), para. 23.

<sup>13</sup> See, e.g., Security Council resolutions 1287 (2000) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons ... to return to their homes in secure conditions), 1244 (1999) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety), 1999 (1998) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety), 1036 (1996) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons ... to return to their homes in secure conditions), 971 (1995) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons ... to return to their homes in secure conditions), 876 (1993) (affirming the right of refugees and displaced persons to return to their homes), 820 (1993) (reaffirming ... that all displaced persons have the right to return in peace to their former homes and should be assisted in doing so); General Assembly resolutions 51/126 (reaffirming the right of all persons displaced ... to return to their homes or former places of residence), 35/124 (reaffirming the right of refugees to return to their homes in their homelands); Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities resolutions 1998/26 (reaffirming the right of all refugees ... and internally displaced persons to return to their homes and places of habitual residence in their country and/or place of origin), 1994/24 (affirming the right of refugees and displaced persons to return, in safety and dignity, to their country and/or within it, to their place of origin or choice); Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXII on refugees and displaced persons, (forty-ninth session) (A/51/18) (reaffirming that all ... refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin under conditions of safety).

<sup>14</sup> See Security Council resolutions 1287 (2000), 1036 (1996), 971 (1995) and 876 (1993).

<sup>15</sup> See Security Council resolution 853 (1993).

<sup>16</sup> See Security Council resolution 752 (1992).

<sup>17</sup> See Security Council resolution 745 (1992).

<sup>18</sup> See Security Council resolution 1009 (1995).

<sup>19</sup> See Security Council resolution 361 (1974).

<sup>20</sup> See Security Council resolutions 1244 (1999) and 1199 (1998).

<sup>21</sup> See Security Council resolution 687 (1991).

<sup>22</sup> See Security Council resolution 385 (1976).

<sup>23</sup> See Security Council resolution 999 (1995).

<sup>23</sup> UNHCR, Handbook on Voluntary Repatriation, Geneva, UNHCR (1996).

<sup>24</sup> General Assembly resolution 1672 (XVI).

<sup>25</sup> General Assembly resolution 3212 (XXIX).

<sup>26</sup> General Assembly resolutions 51/126 and 194 (III).

<sup>27</sup> General Assembly resolution 51/114.

<sup>28</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXII on article 5 and refugees and displaced persons (forty-ninth session), A/51/18 (1996).

<sup>29</sup> World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, para. 65.

<sup>30</sup> See Scott Leckie, «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, Geneva, UNHCR (2000).

<sup>31</sup> World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, para. 65.

<sup>32</sup> See Commission on Human Rights resolution 1993/77, para. 1.

<sup>33</sup> See, e.g., Commission on Human Rights resolutions 2000/41 and 1999/33. Although resolution 1993/77 uses the term «gross» violation while resolution 1999/33 and 2000/41 use «grave» violation, the two terms are in practice synonymous. The draft «Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights and humanitarian law, to which resolutions 1999/33 and 2000/41 refer, apply to «gross violations of international human rights».

<sup>34</sup> General Assembly resolution 56/83, annex.

<sup>35</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXII on article 5 and refugees and displaced persons (forty-ninth session), A/51/18 (1996), annex VIII.C, para. 2 (d).

<sup>36</sup> See General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7, Agreement on Refugees and Displaced Persons.

<sup>37</sup> See Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (1991).

<sup>38</sup> See Agreement on Identity and Rights of Indigenous Peoples (Guatemala Peace Accords) (31 March 1995); Agreement on Resettlement of the Population Groups Uprooted by the Armed Conflict (17 June 1994).

<sup>39</sup> See United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/23 (on the establishment of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission) (15 November 1999).



<sup>40</sup> See General Peace Agreement (4 October 1992), Protocol III, Section IV; Tripartite Agreement between the Government of the Republic of Mozambique, the Government of Zimbabwe and UNHCR for the Voluntary Repatriation of Mozambican Refugees from Zimbabwe (1993).

<sup>41</sup> See Arusha Peace Agreement (August 1993).

<sup>42</sup> See Law on the Cessation of the Application of the Law on Temporarily Abandoned Real Property Owned by Citizens (3 April 1998) (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law on the Cessation of The Application of the Law on Abandoned Apartments (1998) (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law on the Taking Over of the Law on Housing relations (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law Amending the Law on the Sale of Apartments with Occupancy Rights (6 December 1997) (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law on the Cessation of the Application of the Law on the Use of Abandoned Property (2 December 1998) (Republika Srpska), in their amended forms.

<sup>43</sup> See Restitution on Ownership of Nationalized Real Property Act of 1992.

<sup>44</sup> See Law No. 116/1994 Coll.; Law No. 87/1991 Coll.

<sup>45</sup> See Law on the Fundamentals of Ownership Reform of 1991, as amended in 1993; Land Reform Act of 1991, as amended in 1993.

<sup>46</sup> See Federal Restitution Law of 1957; German Act Regulating Unresolved Property of 1990.

<sup>47</sup> See Ministerial Order No. 01/96 of 23 September 1996 Regarding the Temporary Management of Land Property.

<sup>48</sup> See Denationalization Law (1991, as amended 1998).

<sup>49</sup> See Constitution of the Republic of South Africa, art. 25 (1996); Restitution of Land Rights Act 22 of 1994.

<sup>50</sup> See Special Law on the Return of Illegally Occupied Houses; Law of the Republic of Tajikistan on Forced Migrants (20 July 1994); Resolution No. 542 of 22 August 1995 on Additional Measures Facilitating the Return of Refugees-Citizens of the Republic of Tajikistan and Forced Migrants to the Places of Permanent Residence and Their Social and Legal Protection.

<sup>51</sup> See Annex 7, Chapter II of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (14 December 1995).

<sup>52</sup> See UNMIK Regulation No. 1999/23 (on the establishing of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission) (15 November 1999).

<sup>53</sup> UNHCR, UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons : A Preliminary Review, p. 9, Geneva, UNHCR, Division of International Protection (1994).

<sup>54</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples (fifty-first session), A/52/18, annex V, para. 5 (1997).

<sup>55</sup> Bret Thiele, «Enforcing the right to restitution: legal strategies for indigenous peoples and the role of international law», in Housing and Property Restitution: A Comparative Study (Scott Leckie, ed.), New York, Transnational Publishers (2002).

-----