

Doc. 11289 rév.
24 mai 2007

Situation des réfugiés et personnes déplacées de longue date en Europe du Sud-Est

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur : M. Nikolaos DENDIAS, Grèce, Groupe du parti populaire européen

Résumé

Douze ans après la guerre en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, et huit ans après le conflit armé au Kosovo, il reste encore plus d'un demi million de réfugiés et de personnes déplacées dans la région. Ces chiffres concernent les personnes les plus vulnérables, notamment des personnes âgées sans soutien familial, des individus traumatisés ayant survécu à des atrocités, des malades et des handicapés, des mères seules, des membres de minorités nationales, ou des personnes ayant besoin d'une protection en tant que témoin. Ces gens ont été négligés au cours des dernières années, faute de ressources locales et d'aide humanitaire.

L'Assemblée insiste sur le fait que la recherche de solutions adéquates aux besoins des réfugiés et des personnes rapatriées et déplacées et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en faveur de solutions durables pour leur retour volontaire et permanent ou leur intégration locale doit occuper une place plus importante dans l'agenda politique de tous les pays de la région.

Les gouvernements devraient instituer des cadres juridiques et institutionnels clairs et fournir les ressources nécessaires; mettre en œuvre les instruments internationaux des droits de l'homme pour éviter les situations d'apatridie et accorder une protection spéciale, y compris aux membres de minorités nationales; entreprendre des réformes politiques, judiciaires et administratives pour permettre l'intégration locale et le retour volontaire dans un climat de sécurité et de dignité; simplifier et accélérer le processus de détermination du statut; soutenir la mise à disposition de l'aide et de l'assistance juridictionnelles gratuites fournie par des médiateurs et des organisations locales non gouvernementales; utiliser les critères de l'aide prioritaire basés sur la vulnérabilité; trouver des solutions durables pour les personnes hébergées dans des centres collectifs; et accorder la priorité à la relance économique, à la reconstruction et au déminage dans les zones de retour.

L'Assemblée exhorte les Etats membres, le Conseil de l'Europe et la Banque de développement du Conseil de l'Europe à accorder un soutien sans réserves à ce processus, et l'Union européenne à maintenir l'élan politique dans la région dans une perspective claire d'intégration européenne.

A. **Projet de recommandation**

1. L'Assemblée parlementaire s'intéresse à la question humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées en Europe du Sud-Est depuis le tout début du conflit armé dans la région. L'Assemblée fait en particulier référence à sa Recommandation 1588 (2003) sur le déplacement de populations en Europe du Sud-Est, sa Recommandation 1633 (2003) sur les retours forcés des Roms originaires de l'ex-République fédérative de Yougoslavie, y compris du Kosovo, vers la Serbie-Monténégro, en provenance des Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Douze ans après la guerre en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, et huit ans après le conflit armé au Kosovo, le nombre de réfugiés et de personnes déplacées dans la région est encore trop élevé - 120 000 réfugiés et 383 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) - soit au total plus d'un demi-million de personnes déplacées. En Croatie, le nombre des réfugiés s'élève à 2500 et celui des PDI à 4000 ; on dénombre 10 000 réfugiés et 135 000 PDI après le réenregistrement en Bosnie-Herzégovine ; c'est en Serbie que le nombre de réfugiés et de PDI est le plus élevé, avec respectivement 98 500 réfugiés et 207 000 PDI ; le Kosovo compte 21 000 PDI ; le Monténégro 6 900 réfugiés et 16 200 PDI ; et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » 2 000 réfugiés, essentiellement constitués de minorités ethniques du Kosovo (Roms, Ashkalis et Egyptiens).

3. Ces chiffres concernent souvent les personnes les plus vulnérables, notamment des personnes âgées sans soutien familial, des individus traumatisés ayant survécu à des atrocités, des malades et des handicapés, des mères seules, des membres de minorités nationales, ou des personnes ayant besoin d'une protection en tant que témoins dont certains vivent encore dans des centres collectifs et dont la plupart ont été négligés au cours des dernières années, faute de ressources locales et d'aide humanitaire.

4. L'Assemblée insiste sur le fait que la recherche de solutions adéquates aux besoins des réfugiés, des personnes rapatriées et des PDI et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en faveur de solutions durables pour leur retour volontaire et permanent ou leur intégration locale doivent occuper une place plus importante dans l'agenda politique de tous les pays de la région. Pour atteindre ces objectifs, les gouvernements devraient instituer des cadres juridiques et institutionnels clairs et fournir les ressources nécessaires. Les critères de la priorité de l'aide devraient être basés sur la vulnérabilité.

5. Il est préoccupant de constater que certains rapatriés et PDI rencontrent toujours des difficultés pour régulariser leur statut, faute de détenir des documents valides. L'absence de statut les empêche d'accéder à leurs droits socio-économiques.

6. Bien que l'apatridie de droit ait généralement été évitée par l'application du principe de la continuité de la citoyenneté républicaine (en vigueur dans l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie - RFSY), la seule application de cette règle n'apporte pas une solution raisonnable à la situation de nombreux citoyens de l'ancienne RFSY qui vivent dans d'autres républiques que celles où ils ont été enregistrés pour obtenir une citoyenneté républicaine.

7. L'entrave majeure à l'intégration réside dans le fait que l'acquisition des droits dépend généralement du droit de résider dans un territoire donné (statut de résidence). L'Assemblée est préoccupée par le fait que ce cadre juridique en vigueur dans la plupart des pays de la région ne prend pas en considération la situation particulièrement vulnérable des réfugiés, des rapatriés et des PDI.

8. Concernant les réfugiés, l'Assemblée réitère l'importance de garantir des conditions pour leur retour durable ou leur intégration locale dans la région où ils ont été déplacés par le transfert des droits à la sécurité sociale et à pension, la reconstruction des propriétés endommagées, la construction de logements de remplacement, l'application des droits d'exécution de récupération des biens et l'indemnisation équitable des anciens occupants/ locataires.

9. L'Assemblée se félicite donc de la coopération régionale instituée entre la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro dans le cadre du processus de Sarajevo, et exhorte les gouvernements respectifs à résoudre rapidement les deux questions en instance concernant la Croatie, à savoir trouver une solution équitable pour les anciens titulaires des droits de location-occupation et valider les années de travail et

les droits à pension acquis dans les territoires anciennement occupés – et adopter une matrice régionale de mise en œuvre.

10. En l'absence d'un système de protection international contraignant, les responsables des PDI sont les gouvernements de la région, qui doivent veiller à ce que les PDI jouissent des mêmes droits que les autres citoyens. En Serbie et au Monténégro, les PDI en provenance du Kosovo se heurtent à de nombreuses difficultés pour exercer leurs droits civiques, économiques et sociaux fondamentaux, notamment l'accès aux documents personnels, aux droits de propriétés, aux soins de santé, à la protection sociale, à un logement correct et à l'emploi. Sans l'existence des mesures de protection particulières, les PDI n'ont pas accès aux services sociaux et s'enfoncent de plus en plus dans la pauvreté et l'exclusion. L'Assemblée insiste sur le fait que cette population vulnérable ne doit pas être l'otage des futurs accords politiques.

11. La situation de Roms déplacés demeure une préoccupation particulière, comme le montrent notamment le grand nombre d'accords de réadmission qui ont été récemment signés avec les Etats membres de l'UE. La plupart des rapatriés sont confrontés à la situation d'un déplacement secondaire après leur retour. L'Assemblée réitère donc qu'elle se préoccupe du fait que les accords de réadmission ne définissent pas clairement les conditions d'accueil des personnes rapatriées ; ils ne confèrent aucune responsabilité aux Etats d'accueil en ce qui concerne la réintégration des rapatriés ; et ils ne sont pas assortis de programmes d'aide ou de financement en faveur de l'intégration durable.

12. Il est essentiel que l'ensemble de la région se penche sur les modes de discrimination profondément ancrés subis par les membres des minorités ethniques et qui sont de sérieuses entraves à des retours durables. Les « retours de minorités » sont particulièrement fragiles dans les zones rurales à cause de problèmes réels ou ressentis de sécurité et de discrimination, des importantes dégradations causées aux propriétés, de l'absence d'infrastructure et de l'impossibilité de vivre de l'agriculture étant donné les difficultés pour reprendre possession des terres ou la présence de champs de mines.

13. L'Assemblée parlementaire recommande donc au Comité des Ministres :

13.1. d'appeler instamment les gouvernements de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie, la MINUK et les Institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo (PISG), les gouvernements du Monténégro et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » :

13.1.1. à mettre en œuvre les instruments internationaux des droits de l'homme et en particulier la Convention de 1951 sur le Statut des réfugiés et le Protocole de 1967, les principes directeurs des NU relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et la recommandation du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Rec(2006)6) ; la Convention de 1954 relative au Statut des apatrides, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridies, la Convention européenne de 1997 sur la nationalité et la Convention du Conseil de l'Europe de 2006 sur la prévention de l'apatridie en relation avec la succession d'Etats ;

13.1.2. à appliquer les plans d'action nationaux pour trouver une solution durable pour les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées dans leur pays, en établissant un cadre institutionnel et juridique clair et en mettant à disposition les ressources financières nécessaires ;

13.1.3. à simplifier et accélérer le processus de détermination du statut en vue de favoriser l'intégration locale ;

13.1.4. à utiliser les critères de l'aide prioritaire basés sur la vulnérabilité ;

13.1.5. à trouver des solutions durables pour les groupes de personnes les plus vulnérables hébergées dans des centres collectifs ;

13.1.6. à faciliter l'accès des réfugiés, des PDI et des rapatriés aux informations sur leurs droits en vertu du droit national et à soutenir pleinement, y compris par la mise à disposition de ressources financières, l'aide juridictionnelle gratuite et l'assistance par des médiateurs et des organisations locales non gouvernementales ;

13.1.7. à renforcer les capacités et à entreprendre des réformes politiques, judiciaires et administratives pour permettre l'intégration locale et le retour volontaire dans un climat de sécurité et de dignité, notamment en vue de garantir l'égalité des droits et de répondre aux besoins spécifiques des populations minoritaires ;

13.1.8. à poursuivre le processus de réconciliation avec beaucoup plus de vigueur, en particulier dans les domaines du retour, en renforçant un climat politique et culturel de respect, de tolérance et de non-discrimination, et en poursuivant les auteurs de crimes de guerre et de violences interethniques;

13.1.9. à mettre pleinement en œuvre les dispositions de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, y compris le droit à l'emploi des personnes appartenant à des populations minoritaires dans l'administration publique, judiciaire, la police, en particulier dans les zones où vivent des rapatriés appartenant à des groupes minoritaires ;

13.1.10. à soutenir les retours, la réinstallation et l'intégration locale, en trouvant des solutions adéquates aux problèmes de logement, notamment pour la reconstruction d'habitations ou de logements de remplacement, pour l'exercice des droits à récupération des biens ou à indemnisation équitable des anciens droits d'habitation/de location ;

13.1.11. à accorder la priorité à la relance économique, à la reconstruction de l'infrastructure et au déminage dans les zones de retour ;

13.1.12. à instituer une pleine coopération régionale et bilatérale pour résoudre les questions en suspens concernant les réfugiés et les PDI ;

13.2. à appeler le Bureau du Haut représentant (BHR) à contribuer énergiquement au processus de réconciliation en Bosnie-Herzégovine (BiH) en accélérant la recherche d'un consensus entre les parties de la BiH;

13.3. afin de renforcer la stabilité politique et économique dans la région, d'exhorter les Etats membres du Conseil de l'Europe :

13.3.1. à poursuivre leur appui au processus de rapatriement volontaire et d'intégration locale en apportant l'aide financière et l'expertise nécessaires ;

13.3.2. à faire des contributions volontaires en faveur des programmes spéciaux du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection des droits de l'homme, la primauté du droit et la démocratie dans la région ;

13.3.3. dans le cadre des accords de réadmission, à éviter d'organiser des opérations de rapatriement de grande envergure des Kosovars dont la demande d'asile n'a pas abouti, tant que ne sont pas remplies les conditions de leur retour volontaire dans la sécurité et la dignité ;

13.4. d'exhorter l'Union européenne :

13.4.1. à maintenir l'élan politique dans la région dans une perspective claire d'intégration européenne ;

13.4.2. à poursuivre l'assistance au processus de retour volontaire et d'intégration locale assortie d'aide financière et de l'expertise;

13.4.3. à apporter un soutien financier aux programmes spéciaux du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection des droits de l'homme, la primauté du droit et la démocratie dans la région ;

13.5. d'inviter le HCR et l'OSCE :

13.5.1. à maintenir leur présence au niveau régional et sur le terrain en vue de remplir leur rôle de suivi et d'incitation pour apporter une aide supplémentaire au renforcement des capacités locales et sensibiliser davantage les donateurs/la communauté internationale aux questions et aux besoins les plus pressants de la région.

14. L'Assemblée parlementaire recommande en outre au Comité des Ministres :

14.1. de veiller au maintien de la présence et à la poursuite de l'action globale du Conseil de l'Europe dans la région, entre autres dans le domaine de la coopération politique et du processus de suivi, de la coopération juridique (réformes constitutionnelles, réformes judiciaires, renforcement des capacités, formation), des droits de l'homme, des droits de minorités nationales, de la protection des Roms, de la démocratie locale, des droits sociaux, des migrations et des politiques en matière d'asile, de l'éducation et de l'instauration de la tolérance, du respect du patrimoine culturel et des activités de jeunesse ;

14.2. d'aider les autorités de la région à mettre en œuvre les plans d'action nationaux en faveur de solutions durables aux problèmes de réfugiés et des PDI par :

14.2.1. la promotion des normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme, et en particulier la convention de 1951 sur le Statut des réfugiés et le protocole de 1967 ; les principes directeurs des NU sur les déplacements des personnes à l'intérieur de leur pays et la Recommandation du Comité des Ministres sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Rec(2006)6) ; la Convention de 1954 relative au Statut des apatrides, la Convention européenne de 1997 sur la nationalité et la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats;

14.2.2. la mise en œuvre de programmes d'assistance et de suivi pour l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;

14.2.3. la mise à disposition de l'expertise juridique nécessaire en matière de restitution des biens et des droits de location-occupation, en prenant en considération la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

15. L'Assemblée invite le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à donner suite à sa Résolution 175(2004) sur les flux migratoires et la cohésion sociale en Europe du Sud-Est : le rôle des autorités locales et régionales.

16. L'Assemblée invite le Commissaire aux droits de l'homme à soutenir la coopération des médiateurs et des institutions nationales des droits de l'homme dans la région en vue de renforcer leurs capacités, accroître leurs effectifs et leur présence sur le terrain afin de mieux aider les réfugiés, les rapatriés et les PDI à accéder à leurs droits.

17. L'Assemblée demande à la Banque de développement du Conseil de l'Europe de renforcer sa coopération avec les pays de la région dans le but de financer un plus grand nombre de projets concernant les réfugiés et les PDI au moyen de prêts, de financements par le biais du Compte fiduciaire sélectif et de dons spécifiques en collaboration avec le HCR.

B. Exposé des motifs par M. Dendias, rapporteur

I. Introduction

1. La Commission des migrations, des réfugiés et de la population a accordé son attention à la situation humanitaire des réfugiés et personnes déplacées en Europe du Sud-Est dès le début du conflit armé dans la région. La commission a élaboré un certain nombre de rapports et recommandations à ce sujet, et des délégations la représentant ont effectué de nombreuses missions d'information sur place.

2. Le rapporteur aimerait rappeler notamment les recommandations de l'Assemblée parlementaire : sur les personnes disparues (Recommandation 1685(2004) ; sur les retours forcés de Roms (Recommandation 1633(2003) ; sur le déplacement de populations (Recommandation 1588(2003) ; sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées dans la République fédérale de Yougoslavie (Recommandation 1569(2002) ; sur la situation humanitaire des personnes rapatriées au Kosovo (Recommandation 1510(2001) ; sur le retour des réfugiés et personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine (Recommandation 1357(1998) et en Croatie (Recommandation 1406(1999).

3. En octobre 2005, dans le cadre de la Présidence, par l'Assemblée parlementaire, de la Troïka parlementaire du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est, la Sous-commission des migrations a organisé un séminaire sur la situation des réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) présents dans cette région, en coopération avec le Centre MARRI (Initiative régionale pour les migrations, l'asile et les réfugiés). Les nombreux sujets de préoccupation évoqués au cours du séminaire ont incité la Commission à entreprendre l'élaboration d'un rapport et à encourager vivement les gouvernements de la région à accorder une attention plus grande à la résolution des problèmes qui subsistent encore.

4. Le présent rapport a par conséquent pour buts de rappeler les besoins des derniers réfugiés et PDI en matière de protection et d'assistance et d'examiner des moyens de surmonter les obstacles qui empêchent toujours d'apporter au déplacement des solutions durables en termes de rapatriement ou d'intégration. A cet effet, le rapporteur s'est rendu en Serbie, au Kosovo et au Monténégro en juin 2006 pour une première visite d'enquête et en Croatie et en Bosnie-Herzégovine en mars 2007 (voir le programme des deux visites figurant dans les annexes I et II).

II. Aperçu général de la situation des réfugiés et personnes déplacées

5. Douze ans après la guerre en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, et huit ans après le conflit armé du Kosovo, il reste dans la région beaucoup trop de réfugiés et PDI, à savoir 120000 réfugiés et 383 000 personnes déplacées au total.

6. D'après les chiffres du HCR¹ : en Croatie, le nombre des réfugiés s'élève à 2500 et celui des PDI à 4000 ; on dénombre 10 000 réfugiés et 135 000 PDI après le réenregistrement en Bosnie-Herzégovine ; c'est en Serbie que le nombre de réfugiés et de PDI est le plus élevé, avec respectivement 98 500 réfugiés et 207 000 PDI ; le Kosovo compte 21 000 PDI ; le Monténégro 6 900 réfugiés et 16 200 PDI ; et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » 2 000 réfugiés, essentiellement constitués de minorités ethniques du Kosovo (Roms, Ashkalis et Egyptiens) et 725 personnes déplacées (voir annexe III).

7. Ces chiffres concernent souvent les personnes les plus vulnérables, notamment des personnes âgées sans soutien familial, des individus traumatisés ayant survécu à des atrocités, des malades et des handicapés, des mères seules, des membres de minorités nationales, ou des personnes ayant besoin d'une protection en tant que témoin ; dont certains vivent encore dans des centres collectifs et dont la plupart ont été négligés au cours des dernières années, faute de ressources locales et d'aide humanitaire.

8. Si de nombreuses PDI ont pu rentrer chez elles, notamment en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, il est crucial pour toute la région de surmonter les obstacles, y compris la discrimination et l'intolérance, qui

¹ Données du HCR du 31 décembre 2006

s'opposent à un retour durable. Les PDI sont également tributaires du règlement de questions politiques telles que les discussions sur le statut du Kosovo et l'enjeu électoral au Monténégro suite à son indépendance.

9. La situation des Roms déplacés demeure une préoccupation particulière, surtout eu égard au grand nombre d'accords de réadmission qui ont été signés récemment avec des Etats membres de l'UE et dont on peut regretter qu'ils ne s'accompagnent d'aucun programme d'assistance ni d'aucun financement pour une réintégration durable.

10. Le retour des réfugiés et PDI et leur accès aux biens, à l'éducation, à l'aide sociale, aux soins de santé et surtout à l'emploi doivent être situés dans la perspective générale de difficultés économiques et d'un taux de chômage élevé dans la plupart des zones de retour.

11. La « Déclaration de Sarajevo sur le retour des réfugiés », signée en janvier 2005 par les Gouvernements de Croatie, de Bosnie-Herzégovine, de Serbie et du Monténégro, offre la possibilité de régler les difficultés encore non résolues, mais ce processus est pour l'instant dans une impasse. La Task Force intergouvernementale – composée de commissaires aux réfugiés, de Secrétaires d'Etat et de Vice-ministres – est chargée de préparer les plans d'action nationaux (feuilles de route) qui seront intégrés dans une matrice conjointe de mise en œuvre.

12. S'il est vrai que des progrès significatifs ont été enregistrés dans un certain nombre de domaines, ce processus est actuellement à la traîne à cause de deux questions non résolues qui restent ouvertes à propos de la Croatie, à savoir : trouver une solution équitable pour les personnes qui ont perdu leurs droits d'habitation/de location ; et validation des années travaillées (droits à pension) dans les territoires anciennement occupés. Les gouvernements respectifs ont accepté de consolider la Matrice régionale, mais seulement après le règlement de toutes les questions en suspens. Les trois partenaires internationaux au « processus 3x4 de Sarajevo » -OSCE , HCR et UE – appellent instamment les quatre gouvernements à identifier une mécanisme que permettra de traiter ces questions afin de trouver une solution dans les meilleurs délais. Ma matrice conjointe de mise en œuvre devrait couvrir toutes les questions en suspens et contenir des dispositions de mise en œuvre suffisamment détaillées ainsi que des engagements financiers précis.

13. Les matrices « internes », qui ont été élaborées par le HCR pour suivre la mise en œuvre des feuilles de routes nationales, donnent une vue d'ensemble des questions à traiter, des problèmes rencontrés et des progrès réalisés pour trouver des solutions pour les réfugiés, les rapatriés et les PDI. Les matrices du HCR servent aussi d'instruments de suivi des engagements pris par les gouvernements, et sensibilisent la communauté internationale/des donateurs aux questions et aux besoins les plus pressants dans la région.

i. Bosnie-Herzégovine

a. *Statistiques*

14. Un million de personnes approximativement étaient déplacées à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine (BiH) au moment de la signature de l'Accord de paix de Dayton en 1995. Un grand nombre de PDI sont revenues dans leur région d'origine peu de temps après la guerre. Le premier recensement général et officiel des personnes déplacées, réalisé en 2000, a dénombré 556 000 personnes déplacées (base de données unique). Le processus de retour s'est accéléré en 2001-2002 grâce à une mise en œuvre plutôt performante de la législation sur la récupération de la propriété et des anciens droits d'habitation/de location, à la reconstruction des logements et à des mesures de sécurité accrues, qui étaient toutes des facteurs propices à des décisions de retour. Au cours du processus de réenregistrement en 2005, le statut de 135 500 individus (sur 188 000 demandes)² a été confirmé.

15. A la fin de décembre 2006, on a recensé le retour dans leur foyer d'avant guerre ou dans d'autres municipalités de la Bosnie-Herzégovine (BiH) de plus d'un million d'anciens réfugiés et personnes déplacées

² Données du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, Bosnie-Herzégovine

(PDI) sur un nombre estimatif de 2,2 millions de personnes qui avaient été déplacées de force pendant la guerre.

16. Toutefois, 27 374 réfugiés originaires de la BiH vivent encore en Serbie, 5 000 au Monténégro, 22 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (FYROM) et 2 100 en Croatie.

17. Par rapport aux nombres enregistrés avant la guerre et sur la base de la structure démographique, on constate un nombre significatif de retours dans les municipalités de Sarajevo, Bugojno, Prijedor, Zvornik, Bijeljina, et dans le district de Brcko (les zones urbaines attirent davantage les réfugiés que les zones rurales). Bien que le nombre global des personnes rapatriées soit en baisse, le pourcentage des « retours de minorités » augmente. C'est là un signal d'espoir extraordinaire de réinstaurer la tolérance et de reconstruire une société multiethnique en Bosnie-Herzégovine, qui pourrait être un exemple pour les pays voisins.

b. Statut et droits

18. Le statut et les droits des personnes déplacées et rapatriées sont régis par le cadre juridique prévu par la *Loi sur réfugiés originaires de la BiH et des personnes déplacées en BiH* (Loi de la BiH), la *Loi sur les personnes déplacées et retournées en FBiH et les réfugiés originaires de la BiH* (Loi de la Fédération de la BiH), et la *Loi sur les personnes déplacées, les personnes retournées et les réfugiés en Republika Srpska* (Loi de la RS). Deux lois sur les PDI de l'Entité ont été harmonisées au début de l'année 2005 ; elles contiennent des dispositions identiques ou similaires régissant l'accès aux droits des PDI et des rapatriées dans le but d'adopter une approche harmonieuse au règlement de la question du déplacement et du rapatriement des personnes.

19. Cependant, dans la pratique, les personnes de retour dans leur pays rencontrent encore des difficultés pour bénéficier d'une série de droits à cause de la structure de la constitution de la BiH, du cadre juridique fragmenté en découlant, qui régit les droits spécifiques (par exemple la protection sociale ou assurance maladie), de différentes pratiques en vigueur et de la pénurie de ressources (par exemple dans le domaine de la protection sociale). L'accès et l'importance des droits n'incitent parfois pas au retour dans la mesure où les droits peuvent être plus élevés dans le cas des personnes déplacées. L'harmonisation des droits des rapatriés devrait inclure l'accès à l'emploi, la protection sociale, la protection de la santé et l'éducation.

c. Retour, reconstruction et intégration locale

20. A la suite du transfert des compétences de la communauté internationale, la « Stratégie de la BiH relative à la mise en œuvre de l'annexe 7 de l'Accord de paix de Dayton » représentait le premier document-cadre conjoint élaboré par le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés au niveau de l'Etat en collaboration avec les deux ministères au niveau de l'Entité (Fédération de la BiH et Republika Srpska) et d'autres partenaires nationaux en Bosnie-Herzégovine (2003-2004). Ce document présente les actions et les réformes nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques suivants : mener à terme le processus de rapatriement des réfugiés de la BiH et des personnes déplacées (PDI) ; achever le processus de reconstruction des unités de logements pour répondre aux besoins des réfugiés ; mettre convenablement en œuvre le processus de retour dans les propriétés et de récupération des droits d'habitation ; et enfin, créer des conditions pour un retour durable.

21. Quelque 445 000 logements en BiH ont été partiellement ou totalement détruits au cours de la guerre (37% du stock des logements construits avant la guerre). De surcroît, 14 000 unités de logements ont été dévastées après la signature de l'Accord de paix de Dayton³.

22. En vue de reconstruire 50 000 unités de logements en BiH, le Fonds de rapatriement a été créé au niveau de l'Etat, en application de la législation de la BiH portant amendement de la Loi sur les réfugiés originaires de la BiH et les personnes déplacées en BiH. Le budget total requis a été estimé à 900 millions de

³ Informations sur la situation des réfugiés originaires de la BiH, des personnes déplacées et retournées en BiH et application de la « Stratégie de la BiH pour la mise en œuvre de l'annexe 7 de l'Accord de Dayton » (avec un accent sur la période commençant le 1^{er} janvier 2003), ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, Bosnie-Herzégovine, www.mhrr.org.ba

BAM⁴. Le Fonds a été créé avec des contributions apportées par les institutions publiques (notamment des prêts) et de donateurs internationaux. Des ONG et les rapatriés eux-mêmes ont également contribué aux coûts de reconstruction. Le processus de reconstruction est mis en œuvre par quatre centres régionaux à Sarajevo, Banja Luka, Tuzla et Mostar.

23. Le consensus sur les zones prioritaires a été finalement atteint, et 42 municipalités ont été sélectionnées pour être reconstruites, soit par des projets conjoints, soit par les fonds du projet « Sutra II » (cofinancement européen). Aujourd'hui, 58% des logements endommagés sont reconstruits et il manque encore un montant d'environ 300 millions € pour achever le processus de reconstruction.

24. Le processus de récupération de la propriété et des anciens droits de location est presque achevé en Bosnie-Herzégovine. Un petit nombre de cas (atteignant le chiffre de 5%) reste encore à résoudre, en grande partie parce que certaines municipalités n'appliquent pas les lois.

25. A la suite de son adhésion à la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), la BiH a bénéficié de prêts à hauteur de 40 millions € (à des taux préférentiels) qui sont utilisés pour les soins de santé primaire, les infrastructures scolaires et les investissements dans les petites et moyennes entreprises (PME). En 2004, la CEB, en coopération avec le HCR, a également octroyé une subvention de 300 000 \$ pour permettre aux PDI les plus vulnérables vivant dans des foyers d'hébergement de trouver des solutions durables en récupérant leur terre et leur propriété et en leur fournissant ensuite un logement permanent. En 2005 et 2006, un montant supplémentaire de 1 million de \$ a été approuvé pour les 8 000 autres PDI vivant dans des centres collectifs.

26. Le déminage reste un problème à résoudre pour les 3,5 % du territoire qui n'ont pas encore été déminés. Cette situation est très risquée pour les personnes revenues dans les zones rurales (vivant de l'agriculture et de la foresterie) et crée des difficultés supplémentaires du fait de la parcellisation des terres arables. Les ressources budgétaires manquent pour achever le processus de déminage. La pénurie d'électricité, la médiocrité de l'infrastructure et le niveau élevé du chômage entravent fondamentalement la durabilité des rapatriements. Malheureusement, beaucoup de personnes revenues dans ces zones prennent la décision de repartir.

27. Enfin, la question du retour des Roms n'a pas été jusqu'ici traitée de façon appropriée étant donné que les critères de sélection pour l'aide (cas prioritaires) sont basés sur la présentation d'un certain nombre de documents (cartes d'identité, preuves de la résidence, documents justificatifs de l'emploi, etc.) que la plupart des Roms ne possèdent pas. La question est en train d'être examinée par le Département chargé des Roms au ministère d'Etat pour les Droits de l'homme et les Réfugiés.

ii. Croatie

a. Statistiques

28. A la fin de décembre 2006, un nombre total de 383 000 rapatriés a été enregistré par la Direction des personnes déplacées, des rapatriés et des réfugiés (ODPR) de la Croatie et le HCR, dont 128 400 personnes étaient d'ethnie serbe. Actuellement, on dénombre plus de 80 000 réfugiés, originaires de la Croatie, vivant en Serbie (71 000), en Bosnie-Herzégovine (7 200) et au Monténégro (1 900). Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de la Croatie n'atteint pas le chiffre de 4 000.

29. Depuis la fin du conflit en 1995, environ 30% de la population déplacée est retournée sur ses lieux d'origine en Croatie. Cependant, on ne peut considérer comme durables que 60% de ses retours tandis que 40% des retours concerne soit des personnes qui font la navette entre la Croatie, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, soit des personnes revenues qui ont pris la décision de repartir.

⁴ Environ 450 millions €.

b. *Statuts et droits*

30. Cette situation reflète les difficultés que rencontrent certains rapatriés pour récupérer leurs biens, leur logement et la citoyenneté croate, conditions nécessaires pour accéder aux soins de santé (au-delà des soins de santé primaires) et aux moyens économiques de survie (emplois, prêts, etc.).

31. Par le passé, certains réfugiés n'ont pas réussi à régulariser leur statut, faute de documents de voyage valides ou de preuves d'une assurance médicale⁵. Le HCR estime qu'il importe de prendre en considération le fait que les réfugiés, notamment ceux dont la citoyenneté ne peut pas être facilement établie, ne possèdent pas toujours les documents requis. Le HCR propose, pour les réfugiés sans documents de voyage, d'accepter tout autre document officiel, par exemple une carte valide d'enregistrement en tant que réfugié, comme preuve de l'identité de la personne afin d'émettre le permis de résidence en Croatie.

32. Bien que l'apatridie de droit ait généralement été évitée par l'application du principe de la continuité de la citoyenneté républicaine (principe qui était en vigueur dans l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie - RFSY), l'application exclusive de cette règle n'apporte ni n'apportera pas de solution raisonnable à la situation de nombreux citoyens de l'ancienne RFSY qui vivent dans d'autres républiques que celles où ils ont été enregistrés pour obtenir une citoyenneté républicaine. Au fil des années, les autorités croates ont reconnu l'importance de cette question dans la mesure où c'est un facteur essentiel pour le retour volontaire des réfugiés vers leur lieu de résidence habituelle et leur réintégration effective⁶.

33. La Croatie est depuis le 8 octobre 1991 partie à la Convention de 1954 sur le Statut des personnes apatrides mais n'a malheureusement pas encore adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. La nécessité d'adhérer à la Convention de 1961 a été soulevée par la Représentation du HCR en Croatie avec le gouvernement croate dans différents forums, y compris lors de la toute dernière visite de l'Assistante au Haut commissaire aux réfugiés, Mme Erika Feller (février 2007).

34. Le mécanisme prévu par l'article 47 de la loi sur les étrangers devrait être appliqué à toutes les personnes qui avaient un domicile enregistrés en Croatie le 8 octobre 1991 et qui, compte tenu de ce lien, ont une intention manifeste de retourner et de s'établir en Croatie. A cet égard, le mécanisme ne doit pas être limité aux personnes qui ont fait une demande dans le cadre du Programme de logement, mais être également ouvert aux personnes qui ont fait une demande pour d'autres types de logement dans le cadre de l'aide (par exemple reconstruction/réfection) ou de récupération de biens, ainsi qu'à ceux qui n'ont pas fait de demande auprès de ces programmes mais ont néanmoins manifesté une réelle volonté de retour⁷.

35. Le ministre de l'Intérieur a récemment annoncé que les rapatriés qui n'ont pas encore d'endroit pour les accueillir (par exemple, anciens détenteurs de contrats de location et propriétaires dont les propriétés ont été détruites ou sont temporairement occupées) et qui sont provisoirement logés dans des centres d'hébergement en Croatie ont le droit de régulariser leur statut dans le cadre du nouveau mécanisme. Il conviendrait d'inclure les personnes qui sont obligées de vivre provisoirement dans des familles d'accueil étant donné qu'ils sont dans des situations similaires.

⁵ En ce qui concerne l'assurance médicale, le HCR a attiré l'attention du ministère de l'Intérieur sur le fait que l'on peut, une fois le statut permanent d'étranger résidant octroyé, donner aux rapatriés le statut de rapatrié, qui inclut l'accès à l'aide humanitaire et à l'assurance médicale. Par conséquent, le HCR recommande d'exclure de la condition de l'assurance médicale, au moins pour les personnes revenues dans le pays qui ont déposé une demande de statut de rapatriés, si l'ODPR peut confirmer qu'ils obtiendront ce statut au cas où un document de statut d'étranger résidant était émis.

⁶ Vue d'ensemble de l'évolution de la réglementation relative à la citoyenneté en République de Croatie :

a) article 79 de la Loi abolie sur le déplacement et le séjour des étrangers (1991)
b) principes de base du programme de retour de 1998
c) instructions distinctes émises par le ministère de l'Intérieur en avril 2000
d) disposition provisoire (Article 115) de la Loi actuelle sur les étrangers dont le délai de séjour a expiré le 30 juin 2005
e) mécanisme actuel non limitatif de la Loi sur les étrangers (Articles 37 et 47) en vertu duquel les rapatriés affectés seront en mesure de légaliser leur séjour/statut à leur retour dans la mesure où ils ont de véritables liens (en particulier le lien de la résidence habituelle) avec la Croatie (référence est faite à l'article 18 de la Convention européenne sur la nationalité).

⁷ Sur la base de la demande de rapatriement volontaire remplie auprès du HCR et conjointement auprès de l'ODPR, la demande de reconstruction de la propriété de résidence ; la demande de récupération des biens ; la demande de logement à l'intérieur ou à l'extérieur des zones de préoccupation particulières de l'Etat.

36. Les droits de minorités, pourtant garantis en vertu du droit constitutionnel sur les minorités nationales (2002), doivent encore être appliqués sur le terrain. Le Rapporteur rappelle les recommandations du Comité des Ministres concernant la Croatie⁸, notamment les garanties concernant la participation des minorités aux instances administratives et judiciaires de l'Etat ; la nécessité de veiller à ce que l'engagement pris par le gouvernement en faveur des questions des retours restant à résoudre soit également partagé au niveau local ; le renforcement de l'efficacité et de la capacité du système judiciaire en ce qui concerne la protection des droits des minorités énoncés dans la Convention-cadre ; l'élimination des obstacles inutiles contenus dans la procédure d'acquisition de la citoyenneté et la prise en compte des droits de l'homme des personnes dont la citoyenneté n'a pas été clarifiée.

37. La Rapporteur demande aussi plus de transparence en ce qui concerne les condamnations pour crime de guerre, l'absence d'information du public sur ces condamnations restant un obstacle majeur au retour des réfugiés Serbes en Croatie. En octobre 1996, dans le cadre de l'Accord de normalisation des relations entre la Croatie et la Serbie, la Loi sur l'amnistie générale a été adoptée en Croatie. Cette Loi confère l'amnistie indépendamment de la citoyenneté, de l'ethnicité, du domicile/de la résidence ou du lieu de résidence actuel pour « tous les actes commis dans le cadre de conflits armés, à l'exception des plus graves violations des droits de l'homme désignées comme crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ». Plus de 24 000 personnes ont été amnistiées à ce jour. Cependant, aucune donnée n'est disponible sur le nombre de personnes condamnées par contumace. Une procédure est mise en place par le Gouvernement de la Croatie sur la base de sa Conclusion du 14 septembre 2000, et celle-ci autorise le ministère de la Justice et les tribunaux respectifs à vérifier le casier judiciaire des réfugiés. Le maintien de la transparence par le « contrôle facultatif du casier judiciaire » (demandes formulées par le HCR auprès de l'ODPR) permettra aux réfugiés de prendre une décision libre et éclairée concernant leur rapatriement volontaire.

c. *Retour et intégration locale*

38. Le droit des réfugiés croates d'origine serbe de retourner en Croatie et de réclamer officiellement leurs propriétés a été reconnu pour la première fois en 1998, lorsque le Parlement croate a adopté le « Programme de retour ». Ce programme a institutionnalisé un schéma administratif de récupération des biens qui a été mis en œuvre par des commissions municipales sur le logement. Avec l'adoption des amendements de 2002 à la Loi sur les zones de préoccupations particulières de l'Etat (LASSC), le gouvernement a centralisé le processus de récupération au niveau ministériel.

39. Près de douze ans après le contrôle provisoire des propriétés⁹, la récupération des propriétés résidentielles privées est presque achevée. Cependant, les statistiques officielles n'incluent pas les propriétés occupées qui font actuellement l'objet d'une procédure judiciaire ou les maisons dont les propriétaires n'ont pas fait de demande de récupération¹⁰. Parfois, des retards ont été observés dans les procédures, en particulier dans l'exécution des décisions des tribunaux en faveur des propriétaires¹¹.

40. Les propriétaires dont les biens ont été frauduleusement vendus à l'Agence nationale des transactions des biens fonciers (APN) sont encore confrontés à de nombreux obstacles pour récupérer leur propriété. Des progrès ont été faits dans le règlement de la question des investissements qui n'ont pas été réclamés par les

⁸ Résolution Rés.CMN(2005)5 relative à la mise en œuvre de la Convention cadre pour la protection des minorités par la Croatie ; et le deuxième avis du Comité consultatif.

⁹ Après la libération des territoires occupés en Croatie en 1995 (Opération « Tempête »), plus de 19 000 propriétés privées appartenant à des croates d'origine serbe sont restées inoccupées. Ces propriétés ont été placées sous la responsabilité de l'Etat en vertu de la Loi sur le contrôle provisoire et l'administration des propriétés spécifiées qui a été adoptée la même année. Les propriétés abandonnées ont ensuite été offertes comme logement aux réfugiés croates d'origine bosniaque et aux PDI croates.

¹⁰ Rapport d'information de l'OSCE sur la récupération des biens en Croatie, 27 avril 2006

¹¹ Dans les affaires *Radanović et Kunić c. Croatie*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un retard excessif du tribunal pour trancher un litige relatif à la propriété constitue une violation non seulement du droit des requérants à obtenir une décision de justice dans un délai raisonnable, mais aussi de leur droit de propriété proprement dit. La CEDH a également estimé que l'indemnisation pour l'utilisation des biens privés repris par l'Etat était inappropriée, quel que soit son montant, puisqu'elle ne prenait pas en compte la période antérieure au 1^{er} novembre 2002.

utilisateurs temporaires, ce qui devrait permettre de saisir l'Etat et non le propriétaire pour un dédommagement des investissements perdus.

41. La récupération n'entraîne pas toujours le retour permanent et durable d'un propriétaire légitime de biens. Une étude réalisée par l'OSCE montre qu'en moyenne, seules 25% des propriétés rendues sont occupées par leur propriétaire. Le chiffre est le plus bas pour l'arrière-pays de la Dalmatie (15%). Près de la moitié des maisons sont toujours vides ou ne sont utilisées que de manière saisonnière. Dans 30 à 40% des cas, les propriétaires vendent leur maison à l'Agence nationale des transactions de biens fonciers (APN) et décident de s'installer définitivement là où ils ont été déplacés, généralement en Serbie, au Monténégro ou en Bosnie-Herzégovine. Les maisons vendues sont ensuite allouées aux anciens occupants temporaires, principalement des Croates d'origine bosniaque dans le cadre du programme de logement¹².

42. Dans les zones rurales, les retours, malgré la récupération des biens, ne sont pas durables pour différentes raisons : problèmes réels et ressentis de sécurité et de discrimination, importantes dégradations des propriétés, absence d'infrastructure (alimentation en eau et électricité) ou impossibilité de vivre de l'agriculture (difficultés pour récupérer les terres ; la présence des champs de mines).

43. Le retour vers les centres urbains – où la plupart des personnes étaient titulaires de droits de location-occupation est très lent. Même si le Gouvernement croate a fait de gros efforts en termes de planification concrète et d'affectation budgétaire pour résoudre les problèmes de logement des candidats au retour à l'intérieur et à l'extérieur de les zones de préoccupation particulière pour l'Etat¹³, la mise en œuvre est toujours trop lente et la qualité des logements attribués n'est souvent pas acceptable. 8 699 demandes étaient en attente à la fin de 2006, et plus de 11 500 personnes n'ont pas été en mesure de revenir, faute de solution au problème du logement. Dans l'ensemble, le HCR estime à quelque 30 000 les cas d'anciens locataires qui n'ont pas trouvé de solutions durables.

44. Il importe de trouver également des solutions durables pour les personnes les plus vulnérables logées dans les centres d'hébergement. Le Rapporteur se félicite des références faites aux perspectives d'intégration locales pour ce groupe « oublié » qui a été inclus dans la feuille de route de la Croatie (le processus de Sarajevo). Le HCR propose d'entreprendre une gestion conjointe au cas par cas avec l'ODPR.

45. Le Rapporteur conclut que les efforts permanents déployés pour faire progresser les conditions socio-économiques et juridiques pour le retour et l'intégration locale ont bénéficié du nouvel élan créé par le souhait manifesté par la Croatie d'adhérer à l'UE¹⁴ ainsi que des négociations multilatérales déclenchées par le processus de Sarajevo. Nonobstant les progrès accomplis à ce jour, il reste beaucoup de travail à faire comme l'a également reconnu le rapport de 2006 de la CE :

Il y a toujours des obstacles réels au retour durable des réfugiés serbes, tels que l'hostilité persistante dans certaines localités et les problèmes non résolus de logement, principalement pour les personnes qui détenaient des contrats de location. Les Serbes, y compris ceux qui sont restés en Croatie pendant la guerre, rencontrent de grandes difficultés pour trouver des emplois, tout particulièrement dans les zones touchées par la guerre. La discrimination existe encore dans le domaine de l'emploi, notamment dans le secteur public. Il importe de formuler une stratégie globale de lutte contre la discrimination et de la mettre en œuvre.

¹² Rapport d'information de l'OSCE sur la récupération des biens en Croatie, 27 avril 2006

¹³ Régions les plus fortement affectées par la guerre de 1991-1995

¹⁴ Les priorités à court terme énumérées dans le partenariat d'adhésion avec la Croatie (Décision du Conseil du 20 février 2006) incluent entre autres, la mise en œuvre du Droit constitutionnel sur les minorités nationales ; l'achèvement du processus du retour des réfugiés, dont tous les cas de récupération de biens, de reconstruction et de relogement pour les personnes qui détenaient des contrats droits d'habitation/de location ; la coopération régionale pour mettre en œuvre la Déclaration de Sarajevo ; les efforts visant à réconcilier les citoyens de la région ; la pleine coopération avec le TPI pour l'ex-Yougoslavie ; et de façon plus générale la réforme judiciaire ; et la mise en œuvre d'une stratégie pour prévenir et combattre la corruption et la criminalité organisée.

iii. Serbie

a. Statistiques

46. D'après les chiffres du HCR en date de décembre 2006, la Serbie est le pays d'Europe qui compte aujourd'hui le plus de réfugiés (98 500) et de PDI (206 859).

47. Les statistiques officielles fournies par le Commissariat serbe aux Réfugiés à la suite du dernier recensement, effectué en 2005, montrent que 104 246 personnes ont obtenu le statut de réfugié, sur 141 680 dont la demande relative à ce statut avait été enregistrée. 73,47 % venaient de Croatie, 26,38 % de Bosnie-Herzégovine et 0,15 % des autres républiques de l'ex-Yougoslavie.

48. Le nombre de réfugiés a diminué de plus des deux tiers depuis 1996 (date à laquelle on en avait enregistré 551 000 réfugiés), après le processus de retour en Croatie et Bosnie-Herzégovine, l'intégration locale en Serbie ou la réinstallation dans des pays tiers (environ 50 000 réfugiés du territoire de l'ex-Yougoslavie ont trouvé un lieu de résidence ailleurs, principalement aux Etats-Unis et au Canada).

49. Toutefois, la diminution du nombre de réfugiés ne signifie pas nécessairement que la question est réglée de manière durable. Des situations économiques difficiles, en particulier dans les zones de retour de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, et des cas de discrimination contre des membres de minorités ont entravé le processus de retour. En outre, le fait que des personnes ne soient pas enregistrées en tant que réfugiées peut signifier qu'elles se sont simplement intégrées à la population locale la plus pauvre.

50. Suivant les données du HCR, la Serbie a accueilli 206 859 PDI du Kosovo : les Serbes y sont les plus nombreux (68 %), suivis des Roms (12 %) et des Monténégrins (8 %). Toutefois, on estime que beaucoup de Roms n'ont pas été enregistrés en tant que PDI. La décision du gouvernement relative à l'organisation d'un nouveau recensement des personnes déplacées permettra d'en obtenir le chiffre exact.

b. Statut et droits

51. Les personnes originaires de Croatie et de Bosnie-Herzégovine auxquelles le statut de réfugiés a été attribué en application de la loi pertinente de 1992 bénéficient des droits suivants en Serbie : droit au travail (la brochure nécessaire étant remise sous réserve de la possession d'une carte de réfugié), le droit aux soins médicaux, l'accès aux centres collectifs, une carte mensuelle subventionnée d'abonnement aux transports publics, le droit d'ouvrir un compte auprès de la plupart des banques du pays, et le droit à l'éducation. La carte de réfugié sert également de papier d'identité sur le territoire de la Serbie et pour traverser la frontière avec la Bosnie-Herzégovine.

52. On peut s'inquiéter de constater que des réfugiés ont été rayés des listes d'enregistrement après le dernier recensement, sans période de transition qui leur aurait permis de trouver une solution durable. Par exemple, le statut de réfugié a été retiré aux personnes dont les maisons en Croatie avaient été reconstruites, même si elles ne pouvaient les utiliser, pour différentes raisons. L'annulation du statut de réfugié affecte surtout les personnes âgées, qui perdent leur droit à des soins de santé gratuits en Serbie parce qu'elles ont une CI croate et une résidence enregistrée en Croatie. Si elles renoncent à leur CI croate, elles ne peuvent plus prétendre à l'aide à la reconstruction et perdent beaucoup d'autres droits en Croatie.

53. En outre, l'annulation de l'enregistrement rend l'accès à la citoyenneté difficile ou impossible. Les personnes qui ne sont plus réfugiées mais n'ont pas obtenu la citoyenneté sont confrontées, de surcroît, à des problèmes d'identification.

54. Il importe de rappeler que l'intégration juridique des réfugiés en Serbie a été améliorée, grâce à des amendements qui ont simplifié la procédure d'obtention de la citoyenneté en vertu de la loi pertinente de 2004 (article 23). Si un accord de double nationalité avec la Bosnie-Herzégovine a été signé¹⁵ en 2003, tel n'est pas encore le cas en ce qui concerne la Croatie.

55. L'intégration des réfugiés et PDI en Serbie est entravée essentiellement par le fait que l'acquisition des droits dépend actuellement de l'autorisation de résider sur un territoire donné (statut de résidence). La liberté de

¹⁵ Par l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

circulation est liée à la possession de biens, selon le droit en vigueur. Le cadre juridique ne prend pas en compte la situation particulière et vulnérable des réfugiés et PDI. Les personnes qui ne peuvent prouver juridiquement qu'elles sont propriétaires de biens ne peuvent obtenir l'enregistrement d'une résidence permanente ou temporaire.

56. Certaines collectivités locales tentent d'utiliser cette réglementation pour gêner l'accès des réfugiés et PDI à l'aide sociale. Selon l'OSCE, il existe des municipalités où l'acceptation des demandes d'aide sociale est subordonnée à une résidence de six mois. Les conditions de vie et l'accès aux droits des réfugiés et PDI varient donc considérablement en fonction du lieu où elles se trouvent. En comparaison des municipalités du Sud et du Sud-est de la Serbie, lourdement touchées par la pauvreté, on relève des résultats positifs dans les communes plus riches de Vojvodine quant à l'intégration des réfugiés et PDI et au soutien qui leur est apporté.

57. En l'absence d'un système de protection internationale contraignant, la responsabilité des PDI doit être assumée par le Gouvernement serbe, auquel il appartient de garantir aux intéressés des droits égaux à ceux des autres citoyens. En pratique, les PDI se heurtent à de nombreuses difficultés quant à l'exercice de leurs droits civils, économiques et sociaux de base, qu'il s'agisse de l'accès aux documents d'état civil, des droits de propriété, des soins de santé et de l'aide sociale, d'un logement approprié, etc. Faute de mesures de protection particulières, les PDI ne peuvent bénéficier des services sociaux et s'enfoncent davantage encore dans la pauvreté et l'exclusion.

58. Le HCR et ses partenaires¹⁶ ont procédé à une « Analyse des lacunes juridiques »¹⁷ dans le cadre des « Principes directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne », qu'ils ont communiquée aux ministères compétents de l'ex-Union d'Etats de Serbie-Monténégro en décembre 2004 et en novembre 2005 (mise à jour). Cette analyse des lacunes reste extrêmement pertinente pour les gouvernements récemment élus en Serbie et au Monténégro, dans la perspective de l'établissement – en priorité – d'un plan d'action pour apporter des solutions durables aux problèmes des PDI.

c. *Intégration locale*

59. La situation économique difficile et l'instabilité politique se reflètent dans les dispositions adoptées par les Etats à l'égard de ceux qui ont fui les conflits en Croatie, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. L'isolement international, les guerres et les déplacements massifs de population ont entraîné l'appauvrissement général de la société, un épuisement des institutions et un déclin de la qualité des services sociaux. Les besoins en aide sociale, soins de santé et éducation dépassent le niveau de services que le pays est en mesure de fournir.

60. En outre, l'intégration locale des PDI du Kosovo reste une question politiquement très délicate, eu égard aux négociations politiques sur le statut de Kosovo. Le programme d'application de la stratégie nationale pour résoudre les problèmes des réfugiés et PDI, en date de 2002, se concentre sur les réfugiés, la seule option envisagée pour les PDI étant le retour au Kosovo. Un mandat clair concernant les retours a été attribué au Centre de coordination pour le Kosovo et la Metohija. Sur le plan institutionnel, le Commissariat serbe aux réfugiés, établi par la loi pertinente de 1992, est responsable des réfugiés et n'a pas compétence pour traiter de manière approfondie la situation des PDI.

61. Etant donné la position du Gouvernement serbe, d'après laquelle la liberté de choisir entre le retour et l'intégration ne pourra être une option que lorsque les conditions du retour au Kosovo auront été créées et non auparavant, les PDI attendent une issue depuis plus de huit ans, sans apercevoir la moindre possibilité de règlement permanent de leur statut. Ils ne peuvent ni retourner à leur ancien domicile ni s'intégrer.

62. Du fait que le Gouvernement serbe considère la présence des PDI comme temporaire, il n'a pas fait beaucoup d'efforts pour leur donner un logement approprié. Les centres collectifs construits à l'origine pour les réfugiés ont servi à loger provisoirement et de manière inadéquate certaines des PDI.

63. La fermeture graduelle de 280 centres collectifs reste l'un des programmes les plus sensibles de Serbie. En réaction à la diminution de l'aide humanitaire internationale et à la pénurie de fonds pour entretenir les centres collectifs, les autorités serbes ont mis au point une stratégie pour réduire la dépendance des réfugiés et

¹⁶ PNUD, UNOCHA, OHCHR, OSCE, CICR, NRC, DRDC, IFRC et Groupe 484.

¹⁷ « Analyse de la situation des PDI du Kosovo en Serbie et au Monténégro : droit et pratique ».

faire progresser leur autonomie soit par le biais de programmes de logement et de responsabilisation, soit en facilitant le retour volontaire.

64. Des aides matérielles de diverses catégories sont apportées aux réfugiés qui quittent les centres collectifs, grâce au soutien financier de donateurs et à des prêts de la Banque de développement du Conseil de l'Europe¹⁸.

65. A la différence des réfugiés, dont l'intégration locale est facilitée par un programme gouvernemental qui prévoit notamment un logement gratuit ou subventionné et des prestations en espèces, les PDI ne bénéficient d'aucune aide de ce type et sont en général simplement relogés dans les centres collectifs encore ouverts. On dénombre également 1 700 PDI qui occupent illégalement des bâtiments ou vivent dans des habitations de fortune, pour la plupart à Belgrade et Kraljevo. De toute évidence, elles constituent le groupe le plus vulnérable, ne pouvant compter que sur une assistance occasionnelle.

66. Grâce aux efforts du HCR, les réfugiés et les PDI sont mentionnés, en tant que catégorie particulièrement touchée par la précarité, dans la Stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par le Gouvernement serbe en octobre 2003 en vue de solliciter des prêts spécifiques de la Banque mondiale et des institutions de financement international (IFI).

d. Accords de réadmission

67. Il est inquiétant de constater qu'un grand nombre¹⁹ de demandeurs d'asile qui ont fui le Kosovo et trouvé refuge dans d'autres pays européens sont toujours renvoyés (retour forcé ou volontaire) en Serbie, où ils se retrouvent dans une situation de déplacement secondaire. Le rapporteur rappelle la position prise par l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1633 (2003) sur les retours forcés en provenance d'Etats membres du Conseil de l'Europe²⁰, qui porte notamment sur les conditions des retours forcés et la situation qu'ils entraînent pour les demandeurs d'asile refoulés (principalement des Roms). Malheureusement, les accords de réadmission ne définissent pas clairement les modalités d'accueil des personnes concernées par les retours ; ils ne sont accompagnés ni de programmes d'assistance ni de financements visant la réintégration.

iv. Monténégro

68. La sécession du Monténégro avec la Serbie et son nouveau statut d'Etat indépendant ont des répercussions multiples pour les PDI de ce pays.

a. Statistiques

69. Outre 6 900 réfugiés de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, la République du Monténégro compte environ 16 200 personnes²¹ qui ont fui le Kosovo au cours de l'année 1999 et à qui le Commissariat monténégrin pour les personnes déplacées a attribué le statut de PDI. La plupart d'entre elles se déclarent d'origine monténégrine ou serbe et 17 % (environ 4 500) appartiennent aux ethnies rom, ashkalie ou égyptienne.

70. La situation sécuritaire générale qui prévaut au Kosovo, l'absence de liberté de circulation et des conditions qui ne se prêtent pas à une réintégration durable affectent la décision des PDI quant à un retour sur leur lieu d'origine, où leur sécurité et leur dignité risquent de ne pas être garanties. Il semble que les PDI attendent les résultats des négociations sur le statut du Kosovo et que l'on ne puisse envisager de mouvements importants avant que celui-ci ne soit finalement déterminé. On ne peut donc prévoir de retours notables dans l'immédiat, exception faite de certaines familles roms, ashkalies ou égyptiennes. Il paraîtrait donc crucial de créer les conditions d'une intégration locale sur le lieu de déplacement, au Monténégro.

¹⁸ La Banque a accordé un prêt de 20 millions d'euros, qui servira principalement à la construction d'appartements et à l'achat de petites exploitations agricoles.

¹⁹ De 50 000 à 100 000 selon les estimations (Doc. 9990 de l'APCE).

²⁰ Recommandation 1633 (2003) de l'APCE : « Retours forcés de Roms originaires de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro en provenance d'Etats membres du Conseil de l'Europe », rapporteur : M. Einarsson.

²¹ Ce chiffre est fondé sur le dernier réenregistrement des PDI, qui a eu lieu en 2003, et sur des données statistiques plus récentes, recueillies par le HCR en juin 2006.

b. Statut et droits

71. La situation des personnes originaires du Kosovo en matière de droits de l'homme reste préoccupante : en particulier pour les minorités rom, ashkalie et égyptienne, qui constituent la catégorie la plus marginalisée, la plus démunie et la plus vulnérable de la population kosovare au Monténégro.

72. Le cadre juridique et institutionnel en vigueur réduit considérablement la jouissance des droits susmentionnés en ce qui concerne l'accès à l'état civil et les documents pertinents, l'emploi, la citoyenneté monténégrine et la propriété, étant donné que la résidence permanente, préalable essentiel au Monténégro pour bénéficier des droits, n'est pas attribuée aux personnes déplacées venant du Kosovo.

c. Cadre juridique

73. Jusqu'à présent, la législation du Monténégro considérait les individus originaires du Kosovo comme des « personnes déplacées »²² et non comme des citoyens serbes (ni comme des PDI), ce qui les empêchait d'exercer au Monténégro les droits liés à leur citoyenneté serbe. La législation avait pour but de traiter la situation particulière des ressortissants de l'ex-Yougoslavie qui avaient fui leur domicile en raison de persécutions dues aux conflits armés dans la région, et elle a été mise en œuvre depuis 1999, y compris pour les PDI venant du Kosovo. Toutefois, ce régime n'apporte pas une protection appropriée et le cadre juridique devant être appliqué à l'avenir aux personnes déplacées originaires du Kosovo n'a pas encore été déterminée par les autorités monténégrines.

74. Pour l'instant, la résidence permanente n'est pas accordée aux personnes déplacées venant du Kosovo, ce qui les empêche d'accéder, entre autres droits, à la citoyenneté monténégrine, subordonnée à la résidence permanente. Le projet de loi sur la citoyenneté du Monténégro comprend, cependant, des dispositions pour faciliter la naturalisation des personnes « résidant légalement et habituellement » dans le pays, par opposition à la « résidence permanente », conformément à l'article 6 de la Convention européenne de 1997 sur la nationalité. Toutefois, cette loi, lorsqu'elle aura été adoptée, demandera à être développée par des textes secondaires, notamment pour mettre en œuvre les dispositions relatives à l'acquisition (et à la régularisation) de la « résidence habituelle et légale ».

75. Il est regrettable que les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'asile n'aient pas encore été adoptés. Dès que la Loi sur l'asile aura été mise en application, un régime juridique unique s'appliquera à toutes les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

76. En d'autres termes, le Gouvernement du Monténégro devrait reconnaître en tant que réfugiées les personnes déplacées originaires du Kosovo qui se trouvent sur son territoire, selon la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. Il devrait également régulariser leur statut en matière de résidence et faciliter l'obtention d'un titre de résidence permanente/légale et habituelle, en particulier pour ceux qui vivent dans des habitations de fortune. Enfin, il devrait accorder à ces individus le plein exercice des droits sociaux et économiques de base et un traitement aussi favorable que possible, en tout état de cause égal à celui dont bénéficient les citoyens serbes ne venant pas du Kosovo.

77. Dans le contexte de la succession d'Etats, il faudrait accorder l'attention nécessaire aux mesures pour prévenir l'apatridie. L'accès à la citoyenneté monténégrine devrait être accordé aux personnes déplacées originaires du Kosovo qui sont devenues ou risquent de devenir apatrides du fait de la succession d'Etats. Le Gouvernement du Monténégro devrait introduire une réforme et des procédures législatives appropriées qui permettent et facilitent la confirmation ou l'établissement de la citoyenneté pour les personnes originaires du Kosovo. En particulier, l'utilisation d'éléments de preuve autres que des papiers d'identité officiels devrait être autorisée pour démontrer le lien authentique de l'individu concerné avec l'Etat. Il importe également de déterminer ou clarifier la législation concernant les papiers d'identité délivrés par la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie (RSFY), la République Fédérale de Yougoslavie (RFY), l'Union de la Serbie et le Monténégro, ainsi que la reconnaissance mutuelle de ces papiers par la MINUK et les autorités monténégrines.

²² Décret de 1992 sur les personnes déplacées du Monténégro, article 2 : « Les individus considérés comme des personnes déplacées sont des ressortissants des ex-Républiques yougoslaves et d'autres personnes qui ont dû quitter leur domicile en raison de persécutions pour des motifs de nationalité, de religion ou d'opinions politiques, et ont trouvé refuge dans la république du Monténégro ».

78. Il conviendrait de se pencher notamment sur le cas des Roms, Ashkalis et Egyptiens venant du Kosovo, qui vivent au Monténégro dans des habitations de fortune et dont beaucoup sont sans papiers ou non enregistrés en tant que résidents au Monténégro, afin de prévenir l'apatridie. Cette remarque s'applique surtout aux individus qui sont dans l'incapacité d'établir ou confirmer leur citoyenneté, leur identité, n'ont pas de papiers d'état civil ou n'ont jamais été enregistrés au Kosovo. Il faut noter, en outre, que certains fichiers d'état civil ont été détruits, perdus ou séparés en divers éléments pendant le conflit du Kosovo, ce qui constitue pour ces minorités un obstacle supplémentaire lorsqu'il leur est demandé de prouver leur identité ou leur citoyenneté.

79. Eu égard à ces considérations, le Rapporteur soutient pleinement la démarche du HCR qui a demandé au Gouvernement du Monténégro de signer et ratifier les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, notamment : la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, son Protocole en date de 1967, la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, la Convention européenne de 1997 sur la nationalité et la Convention plus récente du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats.

v. **Kosovo**

80. Huit ans après la fin du conflit armé, 225 000 PDI du Kosovo sont toujours confrontées à un dilemme entre des perspectives de retour incertaines et l'absence d'une autre solution sous la forme d'une intégration locale. Le nombre total de rapatriés non albanais au Kosovo reste très faible : environ 14 000 retours seulement ont été enregistrés depuis 1999 pour les membres de minorités. Par comparaison, plus de 800 000 réfugiés albanais du Kosovo y sont retournés peu après juin 1999.

a. *Perspectives de retour et d'intégration*

81. S'il s'abstient de toute analyse politique sur la situation actuelle du Kosovo, déjà entreprise par la Commission des questions politiques en septembre 2006²³ et janvier 2007, le Rapporteur rappelle la position du HCR²⁴ :

82. « Compte tenu de la fragilité actuelle de la sécurité au Kosovo et des limitations graves des droits fondamentaux dont font l'objet les minorités serbe, rom et albanaise du Kosovo, le HCR continue d'affirmer que les membres de ces groupes restent exposés à des persécutions et que les minorités qui se sont réfugiées à l'étranger devraient être considérées comme relevant des dispositions de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés. Lorsqu'un Etat juge ne pas être en mesure d'accorder un statut de réfugié conformément à la loi, mais que l'individu concerné n'est pas privé de la protection internationale, une forme complémentaire de protection devrait être garantie. Le retour des personnes appartenant à ces groupes ne devrait se faire que sur une base strictement volontaire. Les personnes qui expriment le souhait d'un retour volontaire devraient pouvoir choisir librement cette possibilité, en toute connaissance de la situation actuelle au Kosovo. »

83. Lors de sa visite au Kosovo en juin 2006, le Rapporteur a observé qu'en raison de l'insécurité, réelle ou ressentie, des restrictions à la liberté de circulation et des conditions défavorables à une réintégration durable, la situation actuelle du pays n'incitait toujours pas au retour. Après des progrès modestes en 2002 et 2003, on a assisté à un recul en mars 2004. Depuis cette date, les communautés serbes minoritaires du Kosovo ont perdu confiance et elles dépendent de plus en plus de structures parallèles établies par le Gouvernement serbe, ce qui les isole encore davantage du système administratif et juridique du Kosovo. Cette situation encouragera certainement des membres plus nombreux de la minorité serbe à s'installer dans des zones du Kosovo où ils sont majoritaires ou à quitter la région, en fonction de l'issue des négociations sur le statut du Kosovo.

84. Le rapporteur renvoie aussi au rapport du président du MG-S-ROM et du coordinateur du Conseil de l'Europe pour les Roms²⁵, qui expose les conditions socio-économiques particulières dans lesquelles vivent les

²³ Doc. 11018, « Situation actuelle au Kosovo », 18 septembre 2006, Rapporteur : Lord Russell-Johnston (Royaume-Uni, ADLE)

²⁴ Mémoire sur la protection internationale toujours nécessaire aux individus venant du Kosovo, juin 2006, paragraphe 24.

²⁵ Conseil de l'Europe, document MG-S-ROM (2006)3.

Roms, Ashkalis et Egyptiens (RAE) déplacés à l'intérieur du Kosovo ou en train d'y revenir. On estime²⁶ que 30 000 Roms, Ashkalis et Egyptiens vivent aujourd'hui au Kosovo, contre 150 000 avant le conflit.

85. Leur situation socio-économique, et en particulier celle des personnes qui sont en cours de déplacement, doit être appréciée en fonction des conditions économiques générales. Le taux de chômage au Kosovo est de 50 à 60 % et atteint 70 % chez les jeunes, ce chiffre étant le plus élevé d'Europe du sud-est.

86. Bien qu'il n'y ait pas de plan ou de stratégie coordonnée de réintégration de rapatriés roms, ashkalis et égyptiens, on peut néanmoins citer quelques exemples positifs montrant qu'ils pourraient être réinstallés et réintégrés, à condition que les fonds nécessaires soient disponibles. Ces cas concernent les rapatriés de Serbie réinstallés à Giljane, Abdulla Presheva et Viti.

87. Toutefois, tout retour à grande échelle des Roms, Ashkalis et Egyptiens au Kosovo, sans une préparation adéquate des infrastructures pour les recevoir et un programme d'aide à leur réintégration, ne ferait qu'aggraver une situation politique et économique très fragile. Le rapport du MG-S-ROM met en garde contre un retour forcé à grande échelle en provenance des pays occidentaux, ce qui va dans le même sens que les préoccupations exprimées par le HCR²⁷.

b. Statut et droits

88. Le rapporteur réitère le point de vue du HCR, d'après lequel tous les droits des PDI, y compris le droit à la vie et à la sécurité personnelle et celui de choisir librement et volontairement leur lieu de résidence, doivent être sauvegardés. Les options relatives à une solution durable – sous la forme d'un retour ou d'une intégration sur le lieu du déplacement – devraient être offertes au PDI eu égard aux considérations ci-après :

- défense du droit au retour : il importe de souligner qu'il s'agit d'un droit, et non d'une obligation ;
- choix volontaire et individuel : la décision de s'installer ailleurs que sur le lieu d'origine (y compris le déplacement à l'intérieur du Kosovo) doit être authentiquement volontaire, sans aucune manipulation ou coercition ; elle doit aussi être individuelle et ne pas dériver de formes indues de pression et de manipulation, parmi lesquelles les incitations financières et autres ;
- accès à une information complète et objective : les PDI du Kosovo doivent accéder à une information objective sur les conditions locales de retour, de manière à choisir librement et en connaissance de cause ;
- solutions durables de remplacement : les solutions durables sur le lieu du déplacement ne devraient pas porter atteinte aux droits de propriété des PDI sur leur lieu d'origine.

89. Les questions touchant la location et la protection des droits de propriété restent sensibles au Kosovo et concernent principalement les personnes déplacées. La plupart des PDI avaient des biens (maisons, terres agricoles, biens commerciaux) qu'ils ne peuvent utiliser pour plusieurs raisons : ils ne peuvent y accéder matériellement, par crainte des occupants actuels, compte tenu des menaces de ces derniers ; ils sont trop pauvres pour introduire une action en justice ; ils sont dans l'incapacité de se rendre au Kosovo, des visites n'étant organisées que dans certaines villes ; ils ne connaissent pas la nouvelle réglementation ; les tribunaux locaux sont surchargés de demandes ; les autorisations et les contrats de propriété sont quelquefois des faux.

90. Les progrès dans la reconstruction des habitations albanaises n'ont pas mis fin aux occupations illégales, très répandues. On estime que le tiers des expulsions d'occupants temporaires sont suivies soit d'une réoccupation immédiate soit de pillage.

c. Protection des minorités

91. La perspective d'un nouveau statut politique a aggravé l'incertitude sur la protection future des minorités. Le Rapporteur souligne que des efforts accrus doivent être déployés pour renforcer la primauté du

²⁶ Les données démographiques relatives au Kosovo et leur ventilation par ethnies, avant et après le conflit, sont contestées, étant donné que les recensements ont été politisés et ont fait l'objet de boycotts.

²⁷ Mémorandum du HCR sur la protection internationale toujours nécessaire aux individus venant du Kosovo (juin 2006).

droit et améliorer la sécurité au Kosovo. Des mesures de confiance devraient consister à poursuivre les auteurs de violences interethniques²⁸ et, à moyen terme, à conclure un accord sur des structures interethniques menant au dialogue et à une action commune, en particulier au niveau municipal (conseils municipaux). Il serait indispensable également d'entreprendre le suivi systématique de la situation en matière de droits de l'homme pour les rapatriés et populations minoritaires risquant de se déplacer, et de renforcer l'institution du médiateur des droits de l'homme au Kosovo.

92. Compte tenu de ce qui précède, le rapporteur se félicite de l'avis du Conseil consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales au Kosovo²⁹, qui appelle à une participation accrue des minorités (et pas seulement de la minorité serbe) à l'élaboration, l'application et l'évaluation des politiques, des pratiques et de la législation. Ces observations sont pertinentes également pour les entretiens relatifs au statut du Kosovo, dans lesquels les représentants de toutes les communautés minoritaires devraient pouvoir jouer un rôle significatif allant au-delà d'une consultation formelle, de telle sorte que les résultats accordent l'attention voulue à leurs préoccupations.

vi. « Ex- République yougoslave de Macédoine »

a. Statistiques

93. D'après les données du HCRNU en date d'octobre 2006, 28 personnes seulement sont reconnues en application de la disposition de la Convention de Genève de 1951 ; 1186 personnes gardent le statut de protection humanitaire et 395 autres ont reçu une réponse négative à leur demande d'asile, à la suite de l'application de la loi de 2003 sur l'asile et la protection temporaire. Au total, 1928 personnes ayant fui le Kosovo en 1999 bénéficient de l'assistance du HCRNU. Elles sont d'origine ethnique rom, ashkalie, égyptienne (RAE), gorani et serbe.

94. Depuis juin 2003, le gouvernement macédonien assume la responsabilité des personnes déplacées à l'intérieur du pays, qui sont au nombre de 725.

b. Statut et droits

95. Le gouvernement de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » a progressé dans la réforme de son système d'asile, pour le conformer davantage aux normes internationales. Le HCRNU a apporté son assistance au gouvernement au cours du processus de rédaction de la loi sur l'asile et la protection temporaire, adoptée en juillet 2003.

96. Cette loi attribue des responsabilités institutionnelles claires : le service de l'asile du Ministère de l'intérieur est chargé de déterminer le statut de réfugié et le Ministère du travail est responsable de la prise en charge et de l'intégration des réfugiés et demandeurs d'asile. La loi de 2003 définit également le rôle du HCRNU dans la procédure d'asile, par le biais d'une instruction demandant à tous les organes compétents de coopérer avec le Haut commissariat à toutes les phases de la procédure.

97. La loi précitée codifie les dispositions importantes de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951 et de son protocole de 1967. Elle met également en place un régime de protection humanitaire, largement inspiré de l'esprit de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et de l'article 3 de la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

98. Malgré la pertinence de la loi de 2003, son application s'est heurtée à des difficultés considérables, qui suscitent de sérieuses inquiétudes et ont eu un impact négatif sur les réfugiés et les demandeurs d'asile. Ces difficultés ont trait à la procédure de détermination du statut de réfugié et à la procédure d'appel pertinente, d'une part, et à l'absence de prise en charge sociale et de mesures d'intégration, de l'autre.

99. A ce jour, 28 personnes seulement se sont vu attribuer le statut de réfugié, 1000 personnes environ attendent une décision sur leur demande et 395 ont reçu une réponse négative de la Cour suprême, en sa

²⁸ Y compris les incidents sécuritaires mineurs à motivation ethnique, tels que les agressions physiques et verbales, les menaces, l'incendie volontaire, le jet de pierres, l'intimidation, le harcèlement, le pillage.

²⁹ Conseil de l'Europe, document ACFC/OP/I(2005)004.

qualité de dernière instance de recours. La plupart des décisions négatives se fondent sur une interprétation erronée de la notion de « possibilité de fuite interne », les agents publics compétents faisant valoir que beaucoup de demandeurs d'asile du Kosovo peuvent trouver refuge ailleurs au Kosovo, dans d'autres parties de la Serbie ou au Monténégro.

100. Il y a lieu de se préoccuper également du manque de compétence et d'indépendance de la Commission de recours gouvernementale et de la Cour suprême, qui ont confirmé les décisions de première instance sans produire d'éléments de preuve montrant que les recours ont fait l'objet d'un examen approprié quant au fond. Les modalités de recours manquent de transparence. Il en résulte que la procédure de détermination du statut de réfugié est aujourd'hui, pour l'essentiel, une procédure à instance unique, contrairement aux dispositions de la loi de 2003 et aux normes internationales en matière d'asile.

c. *Retour forcé par opposition à l'intégration locale*

101. Malgré un mandat clair en vertu de la loi sur l'asile et la protection temporaire, le Ministère du travail et de la politique sociale n'a pas considéré la prise en charge, l'accueil et l'intégration des réfugiés comme une priorité. En 2004, par exemple, le Ministère des finances a approuvé l'affectation de 3,1 millions de dollars US à l'aide aux réfugiés, mais ces fonds ont été utilisés pour aider les PDI. Ce déséquilibre semble persister, en raison des préjugés enracinés à l'égard des Roms, qui font l'objet, pour une écrasante majorité, des dossiers en suspens concernant les réfugiés.

102. Le HCRNU continue à couvrir tous les coûts d'assistance aux réfugiés. En outre, il assure l'accès à des conseils juridiques, en coopération avec le réseau d'ONG, et l'accès aux soins de santé de base dans le cadre d'un accord avec la Croix rouge de la ville de Skopje. Bien que l'accès à l'enseignement primaire soit gratuit dans l'« ex-République yougoslave de Macédoine », le manque d'établissements et d'enseignants rend la fréquentation scolaire des enfants de réfugiés difficile en pratique. Etant donné le taux de chômage élevé du pays, les réfugiés et personnes placées sous protection humanitaire ne peuvent subvenir à leurs besoins, exception faite d'emplois occasionnels dans l'économie grise.

103. En novembre 2006, le Centre européen pour les droits des roms (CEDR) et le HCRNU ont signalé à la commission que les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » avaient commencé à prendre des mesures d'expulsion forcée des premiers demandeurs d'asile du Kosovo dont la demande avait été rejetée, soit approximativement 400 personnes. A ce sujet, M. Cilevičs, membre de la commission, a déposé une question écrite au Comité des Ministres (doc.11107, 8 décembre 2006) lui demandant d'adopter des dispositions pour que les autorités respectent pleinement les procédures d'asile en observant les normes internationales et, dans un contexte plus large, d'exercer des pressions sur les Etats membres qui ont signé les accords de réadmission avec la Serbie, le Monténégro et la MINUK, pour qu'ils appliquent le paragraphe 9i. de la *Recommandation 1633 (2003)* de l'Assemblée. M. Cilevičs a également invité le Comité des Ministres à donner suite à sa *Résolution ResCMN(2006)9 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*

vi. **Conclusion**

104. Le Rapporteur conclut que la recherche de solutions adéquates aux besoins des réfugiés et des PDI, et la mise en œuvre de stratégies nationales doivent occuper une place plus importante dans l'agenda politique de tous les pays de la région.

105. Il conviendrait que les pays de la région s'impliquent activement dans la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents des droits de l'homme, en particulier : la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés et le Protocole de 1967 ; les principes directeurs des Nations Unies sur le Déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays; la Convention de 1954 relative au Statut des apatrides, la Convention européenne de 1997 relative à la nationalité et la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats.

106. Il est essentiel que l'ensemble de la région se penche sur les modes de discrimination profondément ancrés subis par les membres des minorités ethniques et qui sont de sérieuses entraves à des retours durables.

107. Les gouvernements devraient entreprendre des réformes politiques, judiciaires et administratives pour permettre l'intégration locale et le retour volontaire dans un climat de sécurité et de dignité. Les autorités nationales et locales devraient simplifier et accélérer le processus de détermination du statut et soutenir financièrement les dispositions prises par des médiateurs et des organisations locales non gouvernementales pour accorder l'aide et l'assistance juridictionnelles gratuites. Elles devraient également mettre en place des solutions durables pour les personnes résidant encore dans les centres collectifs et accorder la priorité à la relance économique, à la reconstruction et au déminage dans les zones de retour.

108. Le Rapporteur invite les Etats membres, le Conseil de l'Europe et la Banque de développement du Conseil de l'Europe à soutenir ce processus sans réserves, et l'Union européenne à maintenir l'élan politique dans la région dans une perspective claire d'intégration européenne.

Annexe I : Visite du Rapporteur en Serbie, au Monténégro et au Kosovo

Programme

6 – 9 juin 2006

Délégation :

M. Nikolaos Dendias, Député, Grèce

M. Branko Ruzić, Député, Serbie-Monténégro

Mardi 6 juin

- 08:10 Arrivée de M. Dendias à Belgrade
- 09:30 Réunion d'information avec le HCR, le bureau de représentation de l'UE et l'OSCE
- 11:00 Réunion avec le HCR et les partenaires opérationnels (ONG)
- 12:30 Départ pour la Voïvodine (Novi Sad)
- 14:00 Réunion avec des représentants du Conseil exécutif de Voïvodine
- 15:40 Réunion avec des associations humanitaires (aide juridique aux réfugiés de Croatie et de Bosnie-Herzégovine)
- 17:00 Réunion avec le Centre humanitaire pour l'intégration et la tolérance
- 18:00 Visite du projet de logements de Sremski Karlovci
- 19:30 Arrivée à Belgrade

Mercredi 7 juin

- 09:00 M. Rasim Ljajić, Ministre des minorités et des droits de l'homme
- 10:00 Dr Sanda Rašković-Ivić, Comité de coordination pour le Kosovo et la Metohija
- 11:00 M. Dragisa Dabetić, Commissaire aux réfugiés (République de Serbie)
- 12:00 M. Zoran Šami, Chef de la délégation parlementaire, Assemblée de Serbie-Monténégro
- 13:00 Commission parlementaire sur les minorités, les réfugiés et les personnes déplacées, Parlement de Serbie
- 16:00 Départ pour Kraljevo
- 18:00 Visite de personnes déplacées du Kosovo (campement rom)
- 19:00 Visite de personnes déplacées du Kosovo (centre collectif de Kraljevo)

Jeudi 8 juin

- 06:00 Départ pour Kosovska Mitrovica
- 07:30 Rencontre avec la K-FOR (point de passage de la frontière administrative, Rudnica)
- 09:00 Réunion à la MINUK/ Mitrovica
 - réunion d'information au bureau du HCR avec le personnel du HCR sur la situation à Kosovska Mitrovica
 - visite de camps avec des agents du HCR
- 12:00 Rencontre avec M. Milenković, Président de l'UAM
- 13:30 Rencontre avec M. Ibrahimović, Président de l'Assemblée de Mitrovica
- 15:00 Départ pour Podgorica, Monténégro
- 20:00 Arrivée à Podgorica

Vendredi 9 juin

- 09:00 HCR, Podgorica, Mme Robin Ellis
- 10:00 M. Željko Sofranac, Commissaire aux réfugiés et aux personnes déplacées, Mme Snežana Miošković, Vice-ministre des affaires sociales, et M. Svetozar Đurović, Vice-ministre de l'Intérieur

- 12:00 Ministère des Affaires étrangères
- 14:00 Réunion avec l'ONG nationale HLO, spécialisée dans les services juridiques aux réfugiés et aux personnes déplacées
- 15:00 Visite du camp rom de Konik
- 16:00 Départ pour Sutomore
- 16:45 Réunion avec l'association de personnes déplacées Kosmet
- 17:30 Visite du centre non officiel d'accueil de réfugiés de Partisanski Put
- 18:30 Départ pour Podgorica

Samedi 10 juin

- 06:30 Départ de M. Dendas

ANNEXE II : Visite du Rapporteur en Croatie, Bosnie-Herzégovine

Lundi 12 mars 2007

- 14:35 Arrivée de M. Dendias à Zagreb
16.30-18.30 Briefing avec M. Vincent Degert, chef de la Délégation de la République de Croatie ; M. Todd Becker, Adjoint au chef de la mission de l'OSCE et M. Jean-Claude Concolato, Chef du bureau du HCR en Croatie

Mardi 13 mars

- 9:00-10:00 M. Milivoj Mikulić, Vice-Ministre, Bureau des personnes déplacées, des rapatriés et des réfugiés ministère de la Mer, du Tourisme, des Transports et du Développement
10.30-11:30 M. Žarko Katić, Vice-ministre, ministère de l'Intérieur
12.30-13:30 M. Milorad Pupovac, membre de la Commission des migrations, des réfugiés et la population de l'APCE, et Président du Comité de coopération interparlementaire, Sabor
13:30-16:00 Transfert de Zagreb à Benkovac
16:00-18:00 Visite sur le terrain pour rencontrer les rapatriés, région de Benkovac
18:00-20:00 Réunion avec les ONG et briefing sur le terrain avec le HCR (bureau du HCR de Benkovac)

Mercredi 14 mars

- 8:30-9:30 Visites sur le terrain ; rencontre avec des rapatriés, région de Benkovac
9:30-10:30 Réunion avec les autorités locales (Préfet du Comté de Zadar, Maire de Benkovac, Chef de l'ODPR régional, Chef du Bureau pour la reconstruction du Comté)
11:30-12:15 Visite de centres d'hébergement à la frontière de Strmica
12:30 Départ pour la Bosnie (point de passage de la frontière : Strmica)
16:15-18:00 Réunion avec les représentants des réfugiés serbes croates, visites de camps 20:00-22:00
Réunion avec les représentants du Conseil de la ville de Prijedor

Jeudi 15 mars

- 09:00-10:00 Réunion avec les représentants des retournés bosniaques
10:00-11:00 Réunion avec les représentants des personnes déplacées serbes (de la BiH)
11:00-13:00 Visite sur le terrain ; rencontre avec des rapatriés et personnes déplacées, région de Prijedor, Kozarac
13:00-14:00 Voyage vers Banja Luka
14:15-16:00 Briefing avec M. James Lynch, Chef de la mission du HCR en BiH, M. Pushkar Raj Bhattarai, Chef du Bureau local de Banja Luka, Mme Olga Femić, responsable adjointe du Programme et Mme Lejla Ridanović, Bureau du HCR à Sarajevo
16:00-18:15 Réunion avec les représentants du Gouvernement de la BiH
17:00-18:15 Réunion avec les représentants du Gouvernement (Etat et Entités) :
M. Mario Nenadić, Vice-ministre, ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés de la BiH
M. Drago Vuleta, ministère des Réfugiés et des Personnes déplacées de la RS
M. Sulejman Alijagić, ministère des Réfugiés et des Personnes déplacées de la Fédération de la BiH
18:30-21:00 Voyage de Banja Luka à Zagreb

Vendredi 16 mars :

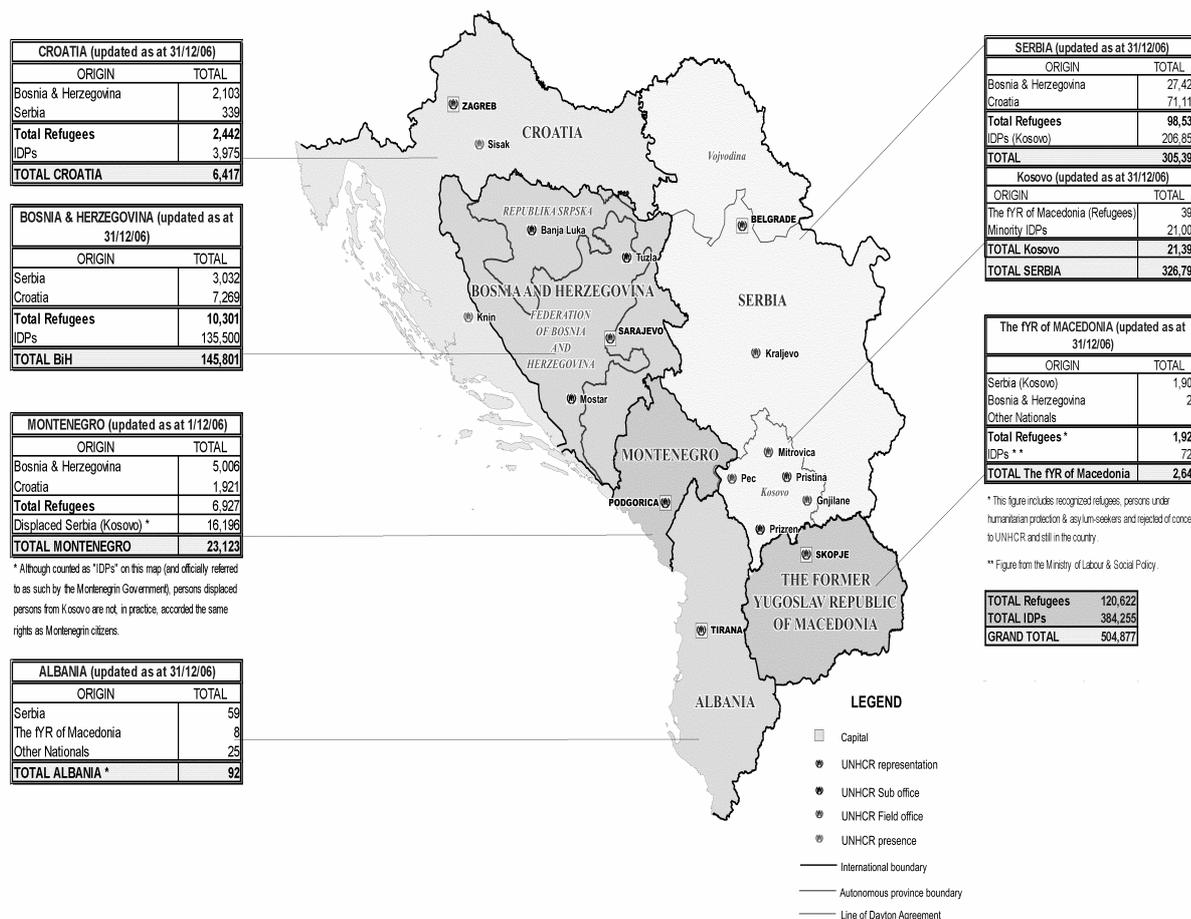
- 9.55 Départ de M. Dendias de l'aéroport de Zagreb

ANNEXE III : Estimations du HCR du nombre de réfugiés et de personnes déplacées en attente d'un règlement de leur situation en Europe du Sud-Est



ESTIMATE OF REFUGEES AND DISPLACED PERSONS still seeking solutions in South-Eastern Europe

FIGSS in DOS
Field Information and Coordination Support Section
Division of Operational Services
Mapping@unhcr.org



Updated to reflect the situation as at 31st December 2006

These statistics are based on information currently available to UNHCR, and should be regarded as estimates only. They do not include refugees/asylum-seekers from countries outside the region. The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Doc. 11289 rév.

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

Renvoi en commission: Doc. 10829, Renvoi n°3186, 17.3.2006

Projet de recommandation adopté par la Commission à l'unanimité le 11 mai 2007

Membres de la commission: M. Mevlüt Çavuşoğlu (Président), M. Jean-Guy **Branger** (1^{er} Vice-Président), M. Doug **Henderson** (2^{ème} Vice-Président), M. Ibrahim Özal (3^{ème} Vice-Président), Mme Tina Ackefors, M. Pedro Agramunt, M. Küllö Arjakas, M. Ryszard Bender (remplaçant: M. Andrzej **Grzesik**), M. Akhmed Bilalov, M. Italo Bocchino, Mme Olena Bondarenko, Mme Mimount **Bousakla**, M. Márton Braun, Lord **Burlison**, M. Sergej Chelemendik, M. Christopher **Chope**, M. Boriss Cilevičs, Mme Minodora **Cliveti**, M. Ivica Dačić, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant **Dedja**, M. Nikolaos **Dendias**, M. Karl Donabauer, Mme Lydie Err, M. Valeriy Fedorov, M. Oleksandr Feldman, Mme Margrét Frimannsdóttir, Mme Gunn Karin **Gjul**, Mme Angelika Graf, M. John **Greenway**, M. Andrzej **Grzyb**, M. Ali Riza Gülççek, M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin Hajiyeva, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Ilie **Ilaşcu**, Mme Iliana Iotova, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemilev, M. Tomáš Jirsa, Mme Corien W.A. **Jonker**, Mme Eleonora **Katseli**, M. Hakkı Keskin, M. Dimitrij **Kovačić**, M. Andros Kyprianou, M. Jaako **Laakso**, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Guen, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi, M. Jorge Machado, M. Jean-Pierre Masseret, M. Giorgio Mele (remplaçant: M. Pasquale **Nessa**), Mme Ana Catarina Mendonça, M. Morten Messerschmidt (remplaçant: M. Morten **Østergaard**), M. Paschal Mooney, M. Gebhard **Negele**, M. Kalevi Olin, Mme Vera **Oskina**, M. Grigore Petrenko, M. Leo Platvoet, Mme María Josefa **Porteiro García**, M. Cezar Florin Preda, M. Dušan Proroković, M. Gabino **Puche**, M. Milorad Pupovac, M. Marc **Reymann**, M. Alessandro Rossi, M. Richard Sequens (remplaçant: M. Walter **Bartoš**), M. Samad Seyidov, M. Luzi Stamm, Mme Terezija **Stoisits**, M. Giacomo Stucchi, M. Vilmos Szabó, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Tigran Torosyan, Mme Ruth-Gaby Vermot-Mangold (remplaçant: M. Arthur **Loepfe**), M. Andrej **Zernovski**, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Emanuelis **Zingeris**, ZZ..., ZZ..., ZZ....

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en caractères gras.

Secrétaires de la commission: M. Lervik, M. Neville, Mme Karanjac, Mme Kostenko