

## **Recommendation 1901 (2010)<sup>1</sup> Solving property issues of refugees and displaced persons**

**Opinion of the CDDH: 70<sup>th</sup> meeting 15 – 18 June 2010; Doc. CDDH(2010)010; see also Doc. CDDH(2010)005 and Doc. CDDH(2010)004**

*Nota Bene:* The opinions/comments are the result of drafts prepared by the Bureau (79th meeting, 23 March 2010, CDDH-BU(2010)001, Appendix III) and subsequently submitted by electronic means to all CDDH experts, for consultation by 9 April 2010. On the basis of the suggestions received, the Secretariat adapted the draft opinions/comments. After approval of such changes by the Chairperson, the final texts were transmitted to the Secretariat of the Committee of Ministers on 21 April 2010.

The relevant decisions of the Deputies, appear in document CDDH(2010)004.

\* \* \*

### **Opinion of the CDDH:**

1. The Steering Committee for Human Rights (CDDH) welcomes Recommendation 1901 (2010) of the Parliamentary Assembly on “Solving property issues of refugees and displaced persons”, in particular the call to undertake a study and develop guidelines on how to provide redress for conflict related losses.

2. The CDDH notes that there is already a certain body of case-law of the European Court of Human Rights<sup>2</sup> in which the Court has addressed from the point of view of, *inter alia*, Article 1 of Protocol No.1 and Article 8 of the Convention, the rights of displaced persons to respect for their home and peaceful enjoyment of possessions. The CDDH recalls in this context that in a recent admissibility decision concluding a pilot judgment procedure<sup>3</sup>, the Court underlined the principle of subsidiarity of the Convention system and pronounced itself on the various possibilities of redress, the relation between them and the need to take into account the particularities of each situation, including such elements as the time passed and the legitimate rights of third parties.

3. The CDDH also notes that relevant standards can be found in numerous other international legal instruments, both binding and non-binding, notably in relation to refugee and humanitarian law, many of which are mentioned in the Assembly’s report.

---

<sup>1</sup> *Assembly debate* on 28 January 2010 (8th Sitting) (see [Doc. 12106](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr Poulsen). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2010 (8th Sitting).

<sup>2</sup> See e.g. *Loizidou v. Turkey* [GC], no. 15318/89, 18 December 1996, *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, 10 May 2001 or *Khamidov v Russia*, no. 72118/01, 15 November 2007.

<sup>3</sup> *Demopoulos and Others v. Turkey* [GC], no. 46113/99, 1 March 2010.

However, the CDDH underlines the special importance of the relevant case-law of the Court for consideration of this issue within the Council of Europe.

4. The CDDH notes that the situations so far dealt with in the Court's case-law are not the only ones within Council of Europe member States that concern property or other rights involving refugees and/or displaced persons and in respect of which cases have also been brought before the Court.

5. Moreover, the CDDH would recall that there are several thousand applications pending before the Court concerning hostilities which broke out in South Ossetia at the beginning of August 2008. The cases concern, among other things, alleged violations of the applicants' or their close relatives' right to respect for private and family life and home, damage to property or its destruction and absence of an effective domestic remedy. In this respect, the CDDH also notes the Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights on his special mission to Georgia and the Russian Federation in August 2008 following the South Ossetia conflict<sup>4</sup>, which concludes that "*the displaced persons' right to return is underpinned by provisions of the ECHR, such as those regarding the peaceful enjoyment of one's possessions (Article 1 of Protocol No.1) and the right to respect for one's home (Article 8)*".

6. Given the intrinsic human and political importance of the issue raised by the Assembly's Recommendation on the one hand and the possibility, in the more-or-less near future, of further guidance from the Court on the applicable legal principles on the other, the CDDH considers that it might be preferable to wait until the Court has been able to deliver judgment in the pending cases mentioned in paragraphs 4 and 5 above before deciding on further activities.

\* \* \*

## **Recommendation 1901 (2010)<sup>1</sup>**

### **Solving property issues of refugees and internally displaced persons**

1. Referring to its [Resolution 1708](#) (2010) on solving property issues of refugees and internally displaced persons, the Parliamentary Assembly considers that for both refugees and internally displaced persons (IDPs), the loss of homes and land presents a serious obstacle to achieving durable solutions in post-conflict situations and to restoring justice. Legal remedies against such loss are an essential component for restoring the rule of law in post-conflict situations. Such remedies, including the relevant redress and the mechanisms and procedures through which such redress is sought and implemented, are directly linked to stability, reconciliation and transitional justice and are therefore indispensable elements for any constructive peace-building strategy.

---

<sup>4</sup> Human rights in areas affected by the South Ossetia conflict – Special mission to Georgia and Russian Federation, by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 22-29 August 2008 ([CommDH\(2008\)22](#)), see particularly para. 33

2. The restoration of rights to and physical possession of property through restitution, or the provision of equivalent property or value through compensation, are essential forms of redress. The failure to provide such redress perpetuates the displacement of over 2.5 million people in Europe, particularly in the North and South Caucasus, the Balkans and the eastern Mediterranean and constitutes a breach of their human rights.

3. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers instruct the relevant body of the Council of Europe to:

3.1. undertake a study that would examine existing standards and practice related to redress for the loss of access and rights to housing, land and property in favour of refugees and IDPs in European post-conflict settings, and the procedures and mechanisms with which such redress is sought and implemented. IDPs and refugees should be fully involved in the study. The study should provide the basis for detailed guidelines and should focus on the following issues of particular relevance in the European context:

3.1.1. the nature of the obligation to provide restitution, the specific circumstances under which restitution may be deemed impossible and the criteria for deeming what level of compensation is adequate in such cases;

3.1.2. the modalities of providing redress for the loss of de facto possessions not formally recognised in law prior to displacement;

3.1.3. the modalities of providing redress for the loss of occupancy and tenancy rights;

3.1.4. criteria for ensuring rapid, accessible and effective procedures for claiming redress;

3.1.5. further measures of reparation, assistance and redress necessary to ensure that restitution procedures are effective and provide redress;

3.2. develop detailed guidelines on the basis of the aforementioned study on how to provide redress for conflict-related loss of access and rights to housing, land and property in the European context, taking into account the United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (the Pinheiro Principles) and Council of Europe instruments, as well as other international human rights standards and humanitarian law.

4. The Assembly reiterates its recommendation to the Committee of Ministers to establish a new permanent committee within the Council of Europe with a mandate to examine issues concerning asylum and IDPs to replace the Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR).

1. *Assembly debate* on 28 January 2010 (8th Sitting) (see [Doc. 12106](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr Poulsen). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2010 (8th Sitting).

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12106.htm>

-----

**Recommandation 1901 (2010)<sup>5</sup> Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées**

**Avis du CDDH : 70<sup>e</sup> réunion 15 – 18 juin 2010 ; Doc. CDDH(2010)010 ; voir aussi Doc. CDDH(2010)005 et Doc. CDDH(2010)004**

*Nota Bene* : Les présents avis/commentaires résultent des projets préparés par le Bureau (79<sup>e</sup> réunion, 23 mars 2010, CDDH-BU(2010)001, Annexe III) et soumis ensuite à la consultation par voie électronique de l'ensemble des experts du CDDH, jusqu'au 9 avril 2010. Sur la base des suggestions reçues, le Secrétariat a adapté les projets d'avis/commentaires. Suite à l'approbation de ces changements par la Présidente, les textes définitifs ont été transmis au Secrétariat du Comité des Ministres le 21 avril 2010.

Les décisions pertinentes des Délégués figurent au document CDDH(2010)004.

\* \* \*

**Avis du CDDH :**

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) salue la Recommandation 1901 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur la « Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées », et en particulier l'appel à entreprendre une étude et élaborer des lignes directrices sur la manière de fournir une réparation pour certaines pertes à la suite d'un conflit.

2. Le CDDH note qu'il existe déjà un certain corps de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>6</sup> dans lequel la Cour a traité, du point de vue notamment des articles 1 du Protocole n° 1 et 8 de la Convention, des droits des personnes déplacées au respect de leur domicile et à la jouissance paisible de leurs biens. Le CDDH rappelle dans ce contexte que, dans une récente décision de recevabilité concluant une procédure d'arrêt pilote<sup>7</sup>, la Cour a souligné le principe de subsidiarité du système de la Convention et s'est prononcée sur les diverses possibilités de réparation, sur la relation entre elles et sur la nécessité de tenir compte des particularités de chaque situation, y compris le temps écoulé et les droits légitimes des tiers.

---

<sup>5</sup> *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2010 (8<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 12106](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Poulsen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2010 (8<sup>e</sup> séance).

<sup>6</sup> Voir par exemple *Loizidou c. Turquie* [GC], n° 15318/89, 18 décembre 1996, *Chypre c. Turquie* [CG], no. 25781/94, 10 mai 2001 ou *Khamidov c. Russie*, n° 72118/01, 15 novembre 2007.

<sup>7</sup> *Demopoulos et autres c. Turquie* [CG], no. 46113/99, 1er mars 2010

3. Le CDDH relève également que des normes pertinentes se retrouvent dans de nombreux autres instruments juridiques internationaux, contraignants ou non, en relation notamment avec le droit des réfugiés et le droit humanitaire, dont un bon nombre est mentionné dans le rapport de l'Assemblée. Toutefois, le CDDH souligne l'importance particulière de la jurisprudence pertinente de la Cour pour l'examen de cette question au sein du Conseil de l'Europe.

4. Le CDDH note que les situations traitées jusqu'ici dans la jurisprudence de la Cour ne sont pas les seules dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui concernent les droits de propriété ou autres droits des réfugiés et/ou des personnes déplacées, et à l'égard desquelles des affaires ont également été portées devant la Cour.

5. Par ailleurs, le CDDH souhaite rappeler qu'il y a encore plusieurs milliers de requêtes pendantes devant la Cour concernant les hostilités ayant eu lieu en Ossétie du Sud au début du mois d'août 2008. Ces affaires concernent notamment des violations alléguées des droits des requérants ou de leurs proches au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile, des détériorations ou destructions de leurs biens et l'absence d'un recours interne effectif. A cet égard, le CDDH prend également note du rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe relatif à sa mission spéciale en Géorgie et en Fédération de Russie en août 2008 à la suite du conflit en Ossétie du Sud<sup>8</sup>. Le rapport conclut que « *le droit au retour des personnes déplacées repose sur un certain nombre de dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, comme celles qui portent sur la jouissance paisible, par un personne, de ses biens (article 1 du Protocole n° 1) et le droit d'une personne au respect de son domicile (article 8)* ».

6. Compte tenu d'une part de l'importance humaine et politique de la question soulevée par la Recommandation de l'Assemblée et, d'autre part, de la possibilité à plus ou moins brève échéance d'avoir de nouvelles orientations de la Cour sur les principes juridiques applicables, le CDDH estime qu'il serait préférable d'attendre jusqu'à ce que la Cour soit en mesure de prononcer ses arrêts dans les affaires mentionnées aux paragraphes 4 et 5 ci-dessus avant de décider de nouvelles activités.

\* \* \*

## **Recommandation 1901 (2010)<sup>1</sup>**

### **Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays**

1. Eu égard à sa [Résolution 1708](#) (2010) relative à la résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, l'Assemblée parlementaire considère que, pour les réfugiés comme pour les personnes

---

<sup>8</sup> *La situation des droits de l'Homme dans les régions touchées par le conflit en Ossétie du Sud – Mission spéciale en Géorgie et en Fédération de Russie*, par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 22-29 août 2008 ([CommDH\(2008\)22](#)) voir en particulier para.33

déplacées à l'intérieur de leur propre pays, la perte de leur logement et de leurs terres constitue un sérieux obstacle à toute solution durable dans les situations d'après-conflit et à la restauration de la justice. Les voies de recours juridiques contre ces pertes sont une composante essentielle du rétablissement de l'Etat de droit à l'issue d'un conflit. De tels recours, y compris la réparation et les mécanismes et procédures permettant de demander et d'obtenir réparation, sont directement liés à la stabilité, à la réconciliation et à la justice transitionnelle, et sont donc des éléments indispensables à toute stratégie constructive de rétablissement de la paix.

2. Le rétablissement des droits et de la possession physique des biens par le biais de la restitution, ou la mise à disposition de biens équivalents ou de même valeur par le biais d'une compensation sont des formes de réparation essentielles. L'absence de réparation perpétue le déplacement de plus de 2,5 millions de personnes en Europe, en particulier dans les régions du Caucase du Nord et du Sud, dans les Balkans et en Méditerranée orientale, et constitue une violation de leurs droits fondamentaux.

3. L'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres de charger l'organe compétent du Conseil de l'Europe:

3.1. d'entreprendre une étude examinant la pratique et les normes existantes concernant les réparations à octroyer aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les régions d'Europe sortant d'un conflit au titre de la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens, et des droits de propriété y afférents, ainsi que les mécanismes et procédures permettant de demander et d'obtenir réparation. Les personnes déplacées et les réfugiés devraient être pleinement impliqués dans l'étude. Cette étude servira de base à l'élaboration de lignes directrices détaillées et devra mettre l'accent sur les questions suivantes, qui revêtent une importance particulière dans le contexte européen:

3.1.1. la nature de l'obligation de pourvoir à la restitution, les circonstances spécifiques dans lesquelles la restitution peut être réputée impossible et, si tel est le cas, les critères applicables pour estimer le niveau de dédommagement adéquat;

3.1.2. les modalités d'octroi de la réparation pour la perte de biens possédés de fait mais non officiellement reconnus en droit avant le déplacement;

3.1.3. les modalités d'octroi de la réparation pour la perte des droits de location et d'occupation;

3.1.4. les critères garantissant la mise en place de procédures rapides, faciles d'accès et efficaces pour demander réparation;

3.1.5. toute autre mesure de réparation, d'assistance et d'indemnisation nécessaire pour garantir l'efficacité des procédures de restitution et la réparation;

3.2. d'élaborer des lignes directrices détaillées, en se fondant sur l'étude précitée, sur la manière de fournir une réparation pour la perte de l'accès aux logements, aux terres et aux biens, et des droits de propriété y afférents, dans le contexte européen à la suite d'un conflit, compte tenu des Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées (Principes de Pinheiro) des Nations Unies, des instruments du Conseil de l'Europe, d'autres normes internationales relatives aux droits de l'homme et du droit humanitaire.

4. L'Assemblée réitère sa recommandation au Comité des Ministres de mettre en place, au sein du Conseil de l'Europe, un nouveau comité permanent chargé d'examiner les questions relatives à l'asile et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays pour remplacer le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR).

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2010 (8<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 12106](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Poulsen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2010 (8<sup>e</sup> séance).

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12106.htm>