

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



8 septembre 2008

**Pièce n° 1**

**Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Croatie**  
Réclamation n° 52/2007

## **RECLAMATION**

**enregistrée au Secrétariat le 25 août 2008**

I. RECEVABILITE.....	3
I.A. Etat partie.....	3
I.B. Articles concernés.....	3
I.C. Statut du Centre sur les droits au logement et les expulsions.....	3
II. Récapitulatif - Objet de la réclamation.....	4
III. EN FAIT.....	6
III.A. Historique.....	6
III.B. Obstacles rencontrés par les rapatriés.....	11
III.C. Entraves à la restitution des droits d'occupation.....	13
III.D. Exemples.....	18
IV. EN DROIT.....	20
IV.A. L'article 16 et le droit à un logement d'un niveau suffisant.....	20
IV.B. Interdiction de la discrimination - 1: Effets particulièrement pernicieux de la discrimination dans l'accès au logement, fondée sur l'origine ethnique ou sur la race perçue..	23
IV.C. Interdiction de la discrimination - 2: Questions soulevées sous l'angle de la Charte par le traitement différencié de catégories de personnes intrinsèquement similaires, sans justification objective et raisonnable, en matière de restitution des logements.....	27
IV.D. Interdiction de la discrimination - 3: Obligation positive de recueillir et fournir des données ventilées sur la situation de groupes vulnérables de la population dans les secteurs concernés par la Charte.....	28
IV.E. Droit à des voies de recours effectives.....	28
IV.F. Restitution des logements, biens et terres.....	30
V. CONCLUSIONS.....	31

# I. RECEVABILITE

## I.A. Etat partie

I.A.1. Croatie: Haute Partie contractante à la Charte sociale européenne (CSE) depuis le 26 février 2003, la Croatie a accepté à la même date le mécanisme de contrôle relevant de la procédure de réclamations collectives prévue à la partie IV, article D, paragraphe 2, de la Charte, conformément au Protocole additionnel à la CSE prévoyant un système de réclamations collectives.

## I.B. Articles concernés

I.B.1. Article 16: « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »

I.B.2. Lu seul ou en combinaison avec la clause de non-discrimination du Préambule à la CSE de 1961: "La jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. »

## I.C. Statut du Centre sur les droits au logement et les expulsions

I.C.1. Le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et figure au nombre des organisations habilitées à présenter des réclamations collectives dans le cadre du mécanisme de la CSE/CSER. En vertu de la Partie IV, article D, qui renvoie aux dispositions du deuxième Protocole additionnel, les Parties reconnaissent aux organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste des organisations ayant qualité pour agir dans le cadre du mécanisme de la CSE/CSER le droit de soumettre des réclamations collectives au Comité européen des Droits sociaux, que les organisations en question relèvent ou non de la juridiction de l'un des Etats Parties à la CSE/CSER. Le COHRE a qualité pour agir dans le cadre du mécanisme de réclamations collectives depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

I.C.2. De plus, aux termes de l'article 3 du deuxième Protocole additionnel à la CSE, les organisations internationales non gouvernementales visées à l'article 1(b) peuvent présenter des réclamations dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement compétentes. Le COHRE est la plus importante organisation internationale de défense des droits de l'homme qui œuvre pour la protection des droits au logement et la prévention des expulsions. Il s'occupe notamment d'un programme d'éducation et de formation, mène de multiples travaux de recherches, et a à son actif de nombreuses publications. Le COHRE est enregistré aux Pays-Bas depuis 1994 et coordonne ses activités au niveau mondial depuis son siège sis à Genève, en Suisse. Des informations complémentaires concernant l'organisation peuvent être consultées sur le site internet <http://www.cohre.org>.

## II. Récapitulatif - Objet de la réclamation

11.1. La présente réclamation collective porte sur le fait que la Croatie n'a toujours ni résolu ni corrigé, d'une manière conforme à l'Etat de droit et aux obligations internationales qui sont les siennes sous l'angle des droits de l'homme, le problème de la destitution arbitraire du droit à un logement d'un niveau suffisant et des droits y afférents pour les Serbes et autres minorités. Ce problème résulte de l'annulation systématique, par le Gouvernement croate, des droits de propriété collective – également appelés « droits d'occupation » (*stanarsko pravo*) ou « baux spécialement protégés »<sup>1</sup> - et de l'absence de toute initiative pour proposer des formules qui garantiraient l'égalité avec les Croates de souche en matière de relogement. La négation générale des droits issus de la Charte que cela a entraîné perdure.

11.2. Le conflit dont l'ex-Yougoslavie a été le théâtre a provoqué un déplacement massif de la population serbe de Croatie. La situation exceptionnelle créée par la guerre a été marquée par des expulsions, par une forte discrimination raciale à l'encontre des Serbes et autres minorités, et par l'impossibilité pour les titulaires d'un droit d'occupation de réintégrer leur domicile, pour des raisons de sécurité<sup>2</sup>. Les tribunaux croates ont autorisé l'annulation massive de droits d'occupation, le plus souvent en l'absence des locataires et sans les en avertir<sup>3</sup> ; une autre vague d'annulations a eu lieu peu après, *ex lege*, avec l'entrée en vigueur d'une loi ayant pour effet de supprimer l'existence et la notion de droit d'occupation<sup>4</sup>. Les logements concernés ont ensuite été attribués de préférence à la population majoritaire ; dans d'autres cas, ce sont les pouvoirs publics qui se les sont définitivement appropriés<sup>5</sup>. Après la guerre, la Croatie a refusé d'envisager de restituer ou d'indemniser les anciens titulaires de droits d'occupation, en prétextant que ce type de droit de propriété n'existait plus<sup>6</sup>.

11.3. Le Gouvernement croate a certes commencé depuis peu à déployer des programmes destinés à permettre aux personnes évincées de leur logement durant le conflit de retrouver un toit ; mais ces programmes (i) ne prennent pas en compte les droits de l'homme, (ii) ne constituent pas une réponse suffisante aux violations de la Charte, et (iii) sont d'une manière générale inadaptés pour diverses raisons. En outre, les procédures de restitution des biens ont été inopérantes sur ce terrain, en ce qu'elles ont établi une distinction entre deux catégories de propriétaires: d'un côté ceux dont les biens privés avaient été arbitrairement saisis et, de l'autre, ceux qui détenaient sur les biens des « droits d'occupation ». Ces derniers se sont vu refuser une réparation appropriée dans les mêmes conditions que celle accordée aux personnes qui, avant le conflit, possédaient des biens à titre privé. La restitution des biens aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire et aux réfugiés ayant perdu leur droit d'occupation n'a pas été menée à son terme.

---

<sup>1</sup> Les « droits d'occupation » qui existaient dans l'ex-Yougoslavie couvrent les mêmes notions que les expressions « baux spécialement protégés », « appartements collectifs », ou « droit locatif ». Ces droits étaient considérés et traités comme de « vrais droits de propriété » ; ils s'en rapprochaient à bien des égards mais ne pouvaient être vendus, et l'Etat pouvait résilier les baux dans un nombre de cas limités ». Human Rights Watch, vol. 18 n° 7(D), p. 4.

<sup>2</sup> Barbara McCallin, NRC 2007, voir également Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, pages 4 et 5.

<sup>3</sup> Barbara McCallin, NRC 2007, voir également IDMC *Croatia 2006*, p.161.

<sup>4</sup> Barbara McCallin, NRC 2007, voir également Human Rights Watch *Croatia: A Decade of Disappointment 2006*, p. 5 qui se réfère à la loi n° 73/1995 du 27 septembre 1995 sur la location d'appartements en zone libérée, *Narodne novine* (Journal officiel de la République de Croatie) (HRW 2006, note de bas de page n°19).

<sup>5</sup> Barbara McCallin, NRC 2007, voir également International Displacement Monitoring Centre, Conseil norvégien pour les réfugiés, *Croatia : Reforms come too late for most remaining ethnic Serb IDPs*, 18 avril 2006, pages 94 à 97 ; Human Rights Watch, *Broken Promises, Impediments to Refugee Return*, Vol. 15 n° 6 (D), septembre 2003, p. 35.

<sup>6</sup> Barbara McCallin, NRC 2007, Rapport du ministère des Affaires étrangères des Etats-Unis sur les pratiques en matière de droits de l'homme en Croatie 2006, §d. – Liberté de circulation dans le pays, déplacements à l'étranger, émigration et rapatriement, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78806.htm>.

11.4. La présente réclamation collective fait valoir qu'il y a là, de la part de l'Etat croate, une violation du droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique, que prévoit l'article 16 de la Charte – lu seul ou en combinaison avec les clauses de non-discrimination du Préambule à la Charte –, ainsi qu'un manquement aux normes internationales en la matière. Pour assurer les conditions nécessaires au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, la Croatie s'est engagée, en ratifiant l'article 16 de la Charte sociale européenne le 26 février 2003<sup>7</sup> à « promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de la famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »<sup>8</sup>

11.5. Les auteurs de la présente réclamation sont conscients qu'à plusieurs reprises, y compris dans l'arrêt de la Grande chambre en l'affaire *Blečić c. Croatie*<sup>9</sup> ainsi que dans la récente décision sur la recevabilité de l'affaire *Milka Gaceša c. Croatie*<sup>10</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a – du moins dans les dossiers sur lesquels il lui a été donné de statuer - estimé que certaines de ces affaires ne relevaient pas de sa compétence *ratione temporis* ou *ratione materiae*. Ils soutiennent que la signification des voies de recours effectives, au sens de la Charte, concorde avec celle de la Convention, et va même au-delà, comme l'a jusqu'ici interprété la Cour dans des affaires connexes. Dans la mesure où la Charte intègre des objectifs d'inclusion et de cohésion sociale, le fait de ne pas offrir une voie de recours en bonne et due forme à des individus arbitrairement expulsés de leur logement pose le problème juridique de la mise à l'écart de la collectivité, qui a des effets délétères et socialement avilissants. La privation de recours au seul ou principal motif de l'appartenance à un groupe ethnique a des incidences multiples, l'une d'elles étant d'entraîner des violations de la Charte. C'est ce caractère réparateur et en partie prospectif qui – entre autres éléments - confère au droit issu de la Charte sociale son caractère distinctif par rapport à celui issu de la Convention européenne des droits de l'homme.

11.6. La présente réclamation collective allègue qu'en ce qui concerne plus particulièrement les Serbes de souche, qui représentent la majorité des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ou des réfugiés de retour qui sont concernées, les prescriptions de l'article 16 de la Charte ne sont pas, pour l'heure, respectées en Croatie. Ce non-respect de l'article 16 de la Charte et des engagements y afférents est la conséquence de la violation persistante du droit au logement des anciens titulaires de droits d'occupation, violation imputable au Gouvernement croate en ce qu'il a adopté et/ou toléré un certain nombre de politiques et pratiques qui touchent au fondement-même de l'existence de la famille; il s'agit plus spécifiquement du besoin de sécurité, de la protection de la vie privée, de la nécessité d'avoir un toit et de l'interdiction de la discrimination, raciale ou autre, qui sont des facteurs essentiels à la réalisation des droits fondamentaux de l'individu, ce qui englobe – sans s'y limiter - le droit à un logement d'un niveau suffisant. L'élément essentiel de cette réclamation réside dans l'effet discriminatoire disproportionné qu'exercent les violations constantes du droit au logement sur la population serbe de Croatie, en particulier, sur ceux qui occupaient auparavant des logements sociaux. Le refus, à ce jour encore, d'une restitution ou d'une indemnisation adéquates porte atteinte à leur droit au logement et à leurs droits fondamentaux.

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/5\\_survey\\_by\\_country/Croatia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Croatia_en.pdf), document consulté le 5 mai 2008.

<sup>8</sup> Charte sociale européenne (version initiale), Comité européen des Droits sociaux (1961)

<sup>9</sup> *Affaire Blečić c. Croatie*, (Requête n° 59532/00), arrêt de la Grande Chambre, Strasbourg, 8 mars 2006

<sup>10</sup> *Affaire Milka Gaceša c. Croatie*, Requête n° 43389/02, décision sur la recevabilité, première Chambre, 1er avril 2008

### III. EN FAIT

#### III.A. Historique

III.A. 1. Le conflit dont l'ex-Yougoslavie a été le théâtre a provoqué l'expulsion et le déplacement de centaines de milliers de Serbes de Croatie. Aujourd'hui, la population de souche serbe est confrontée à divers obstacles dans l'exercice de son droit à un logement d'un niveau suffisant et la réalisation de ses droits issus de l'article 16 de la Charte : non-restitution des logements ou absence d'indemnisation pour la perte des droits d'occupation, accès limité au parc immobilier en raison d'une discrimination persistante, accès insuffisant aux réseaux de distribution d'électricité et d'eau dans les zones où elle s'est réinstallée. On trouvera ci-après un aperçu des faits qui ont abouti à la situation que l'on observe aujourd'hui en Croatie.

III.A.2. D'après les propres estimations du Gouvernement, la population de souche serbe en Croatie est tombée d'environ 580 000 personnes en 1991 à 200 000 personnes en 2001. Les Serbes ont quitté le pays au cours des années 90 en raison des actes et menaces de violence dont ils étaient l'objet ou du lourd climat d'intimidation liée à leur origine ethnique qui régnait dans les années 90 et qui, dans certaines zones, persiste encore. Lors de cet exode massif, il a été fait main basse sur les biens et logements de centaines de milliers de personnes, dans certains cas ce sont leurs voisins qui s'en sont emparés ; dans d'autres, ils ont été saisis selon des procédures qui n'avaient guère que l'apparence de la légalité et qui visaient à redessiner au plus profond la composition démographique de la Croatie dans le cadre de la « reconstruction de la nation » voulue par le nouvel Etat croate. Les Serbes de souche qui ont fui ont le droit de vivre en Croatie et peuvent effectivement avoir la nationalité croate.

III.A.3. Avant le conflit, de nombreux Serbes avaient acquis des droits d'occupation sur des biens en propriété collective. Cette formule de location était notamment assortie d'importantes garanties contre l'expulsion, ainsi que de droits de transmission aux descendants. Au début de l'année 1991, les baux spécialement protégés ont été massivement résiliés dans les zones restées sous contrôle du Gouvernement; 23 700 procédures individuelles ont été engagées dans 85 municipalités au titre de la loi sur le logement de 1985<sup>11</sup>. Ces résiliations s'appuyaient pour la plupart sur l'article 99 de la loi sur le logement, au regard duquel l'absence du locataire pendant plus de six mois durant le conflit était injustifiée<sup>12</sup>. Elles ont été prononcées en dépit de la mention, au nombre des motifs justifiant l'absence d'un locataire, du fait que l'intéressé "suit un traitement médical, effectue son service militaire ou pour toute autre raison valable".<sup>13</sup> Les tribunaux ont procédé à des annulations en masse de droits d'occupation, sans tenir compte des

---

<sup>11</sup> Voir Human Rights Watch, *Croatia: a Decade of Disappointment*, p. 4; Voir également *Zakon o stambenim odnosima*, Journal officiel, n<sup>os</sup> 51/1985, 42/1986, 22/1992, 70/1993.

<sup>12</sup> Human Rights Watch, *Croatia: a Decade of Disappointment*, p. 4; Voir également IDMC *Croatie* 2006, p. 162. L'article 99 de la loi sur le logement est ainsi libellé:

« 1. Un bail spécialement protégé peut être résilié si l'occupant [ ... ] cesse d'occuper le logement pour une durée ininterrompue supérieure à six mois.

2. Un bail spécialement protégé ne peut être résilié en vertu des dispositions du paragraphe 1er du présent article si le locataire n'occupe pas l'appartement au motif qu'il suit un traitement médical, effectue son service militaire ou pour toute autre raison valable. »

<sup>13</sup> Barbara McCallin, NRC 2007; voir également, Human Rights Watch, *Broken Promises*, p. 34. (« Les décisions judiciaires résiliant les droits d'occupation étaient viciées dans la plupart des cas, aussi bien sur le fond que sur la forme. Bien que les personnes déplacées aient pour la plupart fui en raison d'une réelle menace pour leur sécurité, les tribunaux n'ont pas estimé que cela justifiait qu'elles s'absentent plus de six mois. Dans d'autres cas, des Serbes ont été chassés de force de leurs logements. »)

circonstances exceptionnelles dues à la guerre. Les expulsions<sup>14</sup>, les pratiques de harcèlement systématiques et très répandues liées à l'origine ethnique (y compris des agressions physiques brutales)<sup>15</sup>, et l'impossibilité pour les titulaires de droits d'occupation de revenir pour des questions de sécurité étaient courantes durant la guerre<sup>16</sup>. Les juridictions territoriales ont presque toujours considéré ces menaces comme insuffisantes pour justifier l'absence du locataire<sup>17</sup>. La grande majorité des procédures de résiliation concernait des Serbes ou des membres d'autres minorités qui avaient fui en grand nombre les territoires contrôlés par le Gouvernement; beaucoup ont été victimes d'expulsions mises à exécution par les forces armées et autres<sup>18</sup>. L'annulation massive des droits d'occupation par les tribunaux s'est essentiellement déroulée en l'absence des intéressés et sans qu'ils en soient avertis<sup>19</sup>.

III.A.4. En août 1995, l'« Opération Tempête »<sup>20</sup> a libéré la majeure partie du territoire occupé ; en septembre, le Parlement croate votait la loi sur la location d'appartements en zone libérée<sup>21</sup>. Ce texte a supprimé la notion de droits d'occupation en Croatie et a donné lieu à une autre série d'annulations<sup>22</sup>. Les logements précédemment occupés par des Serbes devenus entretemps des réfugiés ou des personnes déplacées ont été attribués à des membres du groupe de population majoritaire dans le pays - les Croates de souche -, qui ont ensuite été autorisés à en faire

---

<sup>14</sup> Human Rights Watch, *Croatia: a Decade of Disappointment*, p. 5 (« ... le fait d'avoir été expulsés ne les a pas aidés à préserver leur droit sur l'appartement »).

<sup>15</sup> Human Rights Watch, *Croatia: a Decade of Disappointment*, p. 4 (« des preuves attestant de ce que de nombreux civils serbes ont été tués et torturés dans les villes comme Osijek, Sisak et Split ont mis en évidence la menace bien réelle à laquelle ont été confrontés beaucoup de ceux qui ont fui leur domicile, ainsi que l'iniquité des décisions judiciaires prononçant l'annulation de leur droit au retour. »)

<sup>16</sup> Barbara McCallin, NRC 2007; voir également Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, p. 4; Human Rights Watch, *Broken Promises 2003*, p. 34.

<sup>17</sup> Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, pages 4 et 5 (« Bien que la plupart des personnes déplacées aient fui en raison d'une réelle menace pour leur sécurité, les tribunaux croates ont rejeté les arguments selon lesquels cela justifiait une absence de plus de six mois »).

<sup>18</sup> Pour une analyse plus fouillée, voir *Situation des droits de l'homme sur le territoire de l'ex-Yougoslavie*, Cinquième rapport périodique sur la situation en matière de droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie, 17 novembre 1999, paragraphes 99 et 124 à 130. Voir également, Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, pages 4 et 5, et Human Rights Watch, *Broken Promises: Impediments to Refugee Return to Croatia*, vol. 15, n° 6 (D), septembre 2003, p. 16.

<sup>19</sup> Barbara McCallin, NRC 2007; voir également IDMC *Croatie 2006*, p. 161, citant OSCE 2003 *Occupancy/Tenancy Rights Still Unresolved*, (« Pendant et après la guerre, le Gouvernement croate a pris un certain nombre de décrets et de textes de loi concernant les droits d'occupation. Les titulaires de droits d'occupation ou de droits locatifs qui avaient fui leur domicile se sont trouvés privés de ces droits – dans la majorité des cas, sans avertissement, entretien ou droit de recours. Les personnes les plus affectés par la résiliation de ces droits étaient presque exclusivement des Serbes possédant la nationalité croate. Ils ne disposaient d'aucun recours effectif pour réclamer la restitution de leur appartement, obtenir un logement de substitution d'emplacement, de taille et de valeur comparables, ou recevoir une indemnisation. »)

<sup>20</sup> L'« Opération Tempête » est le nom donné à l'offensive lancée en août 1995 par l'armée croate contre le territoire contrôlé par les Serbes dans le nord et le sud du pays, en vue de reprendre les zones situées en dehors de la Slavonie orientale. En mai 1995, une autre offensive de l'armée croate – l'« Opération éclair » - lancée dans le territoire contrôlé par les Serbes de Slavonie occidentale avait permis de reprendre ce territoire. Les deux opérations ont provoqué la fuite de plus de 200 000 Serbes en Slavonie orientale, Bosnie et Croatie - plus grand déplacement de population survenu durant le conflit en ex-Yougoslavie. Dans le cas de l'Opération Tempête, l'exode est allé de pair avec le massacre de civils serbes et la destruction massive par incendie et dynamitage de logements occupés par des Serbes. Voir Observatoire international des situations de déplacement interne, Conseil norvégien pour les réfugiés, *Croatia: Reforms come too late for most remaining ethnic Serb IDPs*, 18 avril 2006, p.16. (ci-après « IDMC *Croatie 2006* »).

<sup>21</sup> Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, p. 5; Voir également, *Zakon o najmu stanova na oslobođenim područjima*, Journal officiel n° 73/1995, texte abrogé par la loi n° 101/1998 (la loi a été abrogée en 1998 sur l'insistance de la communauté internationale. L'abrogation n'a toutefois eu aucun effet concret car la résiliation des baux spécialement protégés avait déjà été prononcée.)

<sup>22</sup> Barbara McCallin, NRC 2007

l'acquisition<sup>23</sup>. Cette loi, qui a eu notamment pour effet de résilier automatiquement les baux spécialement protégés des locataires absents de leur domicile depuis plus de 90 jours, prévoyait que les biens en question pouvaient être loués à d'autres personnes<sup>24</sup>. La législation a ainsi réduit de moitié la période d'absence autorisée, qui a été ramenée de six à trois mois, et a levé l'obligation d'une procédure judiciaire individuelle, ce qui a considérablement accéléré la résiliation de ces baux<sup>25</sup>. Plusieurs milliers de familles, essentiellement issues de la minorité serbe, ont vu leurs baux spécialement protégés être ainsi résiliés dans les trois mois qui ont suivi l'« Opération Tempête »<sup>26</sup>.

III.A.5. Les annulations de droits opérées en masse en Croatie avant et après la loi de 1995 ont exclu un très grand nombre de Serbes des régimes de privatisation mis en place en 1991 par la loi sur la vente à leurs locataires d'appartements loués dans le cadre de baux spécialement protégés<sup>27</sup>. En 1991, cette loi exigeait des candidats à un logement privatisé qu'ils aient le

---

<sup>23</sup> Barbara McCallin, NRC 2007, voir également IDMC *Croatie* 2006, pages 94 à 97 (« Suite au déplacement de la population consécutive aux conflits, de nombreux logements appartenant aux membres de la communauté serbe ont été occupés, avec ou sans autorisation légale, par des personnes déplacées ou des réfugiés croates, provenant essentiellement de Bosnie-Herzégovine. Conformément à la loi relative à l'usage temporaire et l'administration de certaines propriétés adoptée en 1995, les commissions municipales chargées des questions de logement pouvaient déclarer le bien inoccupé »); Human Rights Watch, *Broken Promises*, 2003, p. 35 (« Pendant et après la guerre, l'Etat et les organismes publics ont attribué les appartements abandonnés par les Serbes déplacés à des Croates déplacés et réfugiés, ou à d'autres personnes. Dans les territoires contrôlés par le Gouvernement durant la guerre, les nouveaux occupants ont acquis des droits d'occupation en lieu et place de leurs prédécesseurs; dans les zones auparavant contrôlées par les rebelles serbes, les nouveaux occupants sont devenus titulaires de droits locatifs protégés dans le cadre de la Loi sur la location d'appartements en zone libérée, promulguée en septembre 1995 »).

<sup>24</sup> Blečić, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 4; Loi sur la location d'appartements en zone libérée (*Zakon o najmu stanova na oslobođenim područjima*, Journal officiel n° 73/1995, abrogée par la loi n° 101/1998, sur l'insistance de la communauté internationale - l'abrogation n'a toutefois eu aucun effet concret car la résiliation des droits d'occupation avait déjà été prononcée.) Voir également, Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, p. 5.

<sup>25</sup> Blečić, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 4; Voir également, Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, p. 5; IDMC *Croatie* 2006, p. 162; Human Rights Watch, *Broken Promises*, p. 36.

<sup>26</sup> Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment* p. 5 (« A peine un mois plus tôt, des centaines de milliers de Serbes qui habitaient auparavant ces zones avaient fui la Croatie après que les forces croates en eurent repris le contrôle... Au moment où la loi a été votée, il était clair que les réfugiés serbes craignaient réellement de revenir dans les 90 jours pour reprendre possession de leurs appartements »).

<sup>27</sup> Blečić, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, citant: *Zakon prodaji stanova no kojima postoji stanarsko pravo*, Journal officiel Gazette n° 27/1991, 33/92, 43/1992 — loi de synthèse, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 11/97, 68/98, 96/99, 120/2000. La Cour européenne des droits de l'homme avait précédemment débattu de la loi sur la vente à leurs locataires d'appartements loués dans le cadre de baux spécialement protégés à l'occasion d'une décision d'irrecevabilité dans l'affaire *Soric c. Croatie*, requête n° 43447/98 (16 mars 2000); voir également *Strunjak c. Croatie*, requête n° 46934/99 (5 octobre 2000). La CEDH a distingué la situation des locataires occupant des biens privés et celle des locataires occupant des biens appartenant à l'Etat : « La Cour observe que les requérants ont toujours été dans une situation différente de celle des personnes dont le droit d'acquérir l'appartement occupé par elles est reconnu par la loi sur la vente à leurs locataires d'appartements loués dans le cadre de baux spécialement protégés. Alors que celles-ci se sont vu concéder à l'époque des baux spécialement protégés concernant des appartements possédés par des personnes publiques, les requérants ont dès le départ occupé des appartements possédés par des particuliers n'ayant jamais été privés de la propriété de leurs biens ». Et la Cour d'ajouter que si les personnes se trouvant dans la situation des requérants se voyaient accorder le droit d'acheter les appartements qu'elles occupent, les propriétaires concernés seraient exposés à « l'obligation correspondante de vendre leurs biens » ; une telle menace pour la propriété privée n'existait pas dans la privatisation des appartements appartenant à l'Etat. Voir également, Human Rights Watch, *Broken Promises*, p. 39 (En juin 2003, le Gouvernement a entériné une « Conclusion sur le logement des rapatriés non propriétaires d'une maison ou d'un appartement qui vivaient dans un logement social », texte leur permettant de louer ou acheter des biens construits par l'Etat et les pouvoirs publics pour un montant de 15 à 50% inférieur au prix du marché ; toutefois, « les anciens titulaires de droits d'occupation que le Gouvernement n'avait pas privés de leur droit, ont pu acquérir un logement privatisé pour un prix bien moins élevé - un tiers de leur valeur environ »).

statut de locataire spécialement protégé, qui leur conférait des droits d'occupation; en 1995, le Gouvernement croate a modifié la loi pour permettre la « privatisation des logements occupés par des personnes autorisées par le Gouvernement à occuper temporairement des appartements en cas de résiliation du précédent bail spécialement protégé »<sup>28</sup>. Cette initiative a eu un impact particulièrement discriminatoire sur la population de souche serbe, car ce sont surtout les appartements des membres de cette communauté qui ont fait l'objet d'annulations de droits d'occupation. Les amendements à la loi de 1995 ont eu un effet plus préjudiciable encore sur les personnes déplacées et les réfugiés, en ce qu'ils ont durci les conditions de privatisation des logements appartenant à l'Etat dont les occupants étaient titulaires d'un bail spécialement protégé. Il fallait ainsi que le locataire soit physiquement présent au moment du dépôt de sa demande ; étaient par ailleurs exclus ceux qui – entre autres choses – avaient pris part à une activité ennemie, n'avaient pas effectué leur service militaire, avaient quitté la Croatie ou étaient partis habiter dans les territoires occupés et n'avaient pas utilisé leur appartement pendant plus de six mois. On peut concevoir que cette mesure soit légitime pour ceux qui ont été *condamnés* par un tribunal indépendant pour avoir pris part à une activité ennemie ; ici, en revanche, les autorités croates l'ont appliquée arbitrairement, qui plus est à des familles entières, sans se limiter aux seules personnes concernées. Cette loi et ses mesures d'application ont à leur tour affecté directement et de manière disproportionnée les personnes déplacées et les réfugiés qui sont partis en raison des expulsions dont ils ont fait l'objet et des menaces pesant sur leur sécurité. Elles ont eu un impact qui a perduré après la ratification de la Charte par la Croatie, et qui se prolonge aujourd'hui encore<sup>29</sup>.

III.A.6. Outre l'impact négatif déjà disproportionné qu'ont valu à la population de souche serbe les dispositifs d'annulation de droits au logement et les modifications apportées à la législation, les juges ont, dans les procédures engagées à cet effet, exercé de manière arbitraire la marge d'appréciation qui leur était laissée pour déterminer quels étaient ceux dont les droits devaient être résiliés. Le critère de six mois évoqué plus haut a été strictement appliqué par les tribunaux lorsqu'il s'agissait de mettre fin à des baux détenus par les Serbes et autres minorités nationales ; mais, dans le même temps, une interprétation plus souple de la loi était retenue par les juges afin de préserver le bail spécialement protégé d'un locataire absent, non serbe<sup>30</sup>. La Cour suprême croate a ainsi considéré dans un dossier que l'absence durant six ans d'un titulaire de droits d'occupation non serbe était temporaire et entrainait dans le cadre de l'exception prévue par la loi pour le travail à l'étranger, alors que l'intéressé travaillait et résidait au Canada avec sa famille et était en passe d'obtenir la nationalité canadienne<sup>31</sup>. La Cour suprême

---

<sup>28</sup> Blecic, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 5 (l'article 1a a étendu ce droit aux anciens combattants invalides de la guerre civile ainsi qu'à la famille proche et élargie des soldats tués au combat, emprisonnés ou portés disparus). Voir également Human Rights Watch, *Broken Promises*, p. 35 (« Dans les zones contrôlées par le Gouvernement durant la guerre, les nouveaux occupants ont acquis des droits d'occupation à la place des anciens locataires; dans les zones auparavant contrôlées par les rebelles serbes, les nouveaux occupants sont devenus les locataires protégés au titre de la loi sur la location d'appartements en zone libérée, promulguée en septembre 1995 »).

<sup>29</sup> Blecic, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 5, référence à l'article 50a. En 1997, la Cour constitutionnelle a invalidé plusieurs des conditions supplémentaires fixées pour la privatisation des logements propriété de l'Etat, les jugeant contraires à la Constitution. U-I-697/95, du 29 janvier 1997 (Journal officiel 11/1997).

<sup>30</sup> Blecic, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 3.

<sup>31</sup> Blecic, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 3, référence à l'arrêt de la Cour suprême Rev-87/1996-2 du 14 février 1996.

a estimé que le locataire manifestait « l'intention subjective constante » de conserver son lieu de résidence permanent en Croatie<sup>32</sup>.

III.A.7. Sous la pression de la communauté internationale appelant à faciliter le retour des personnes déplacées, y compris les Serbes qui avaient été chassés des logements sociaux qu'ils occupaient, le Gouvernement croate a mis en place une série de programmes qui ont été baptisés collectivement « dispositifs d'aide au logement ». Ces programmes – et leur inadéquation comme moyen de défense des droits fondamentaux — sont détaillés au point III.C ci-après.

III.A.8. En 2004, le Gouvernement croate a communiqué au Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe un rapport établi sur la base du dernier recensement croate réalisé en 2001. On lit ce qui suit.

La baisse la plus importante d'une population minoritaire est celle de la minorité nationale serbe: de 581 663 membres en 1991, elle est passée en 2001 à 201 681 membres. Cela signifie que le nombre de Serbes a diminué de deux tiers par rapport à 1991. Toutefois, d'autres minorités nationales ont également connu une diminution de leurs effectifs. Le nombre de Bosniaques et de musulmans a diminué de 3 000, les Hongrois sont passés de 22 355 à 16 595, les Monténégrins de 9 724 à 4 926, etc. On peut en conclure que la cause principale de cette diminution des effectifs est l'émigration qui a eu lieu pendant la guerre. Ceci est certainement vrai dans le cas des Serbes, bien qu'on ne dispose pas de données précises sur le nombre de membres de la minorité nationale serbe qui ont émigré pendant les années 90. Les estimations font état de 300 000 à 350 000 personnes<sup>33</sup>.

III.A.9. Dans son rapport 2007 sur les progrès réalisés par la Croatie sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne, la Commission européenne a noté à propos des questions soulevées dans la réclamation:

Le droit à la propriété est garanti. Toutefois, l'exercice de ce droit se heurte à certaines difficultés. Le processus de restitution des biens qui ont été confisqués après la deuxième Guerre mondiale continue de progresser avec lenteur. Les dispositions de la loi sur la restitution des biens nationalisés qui établissent une distinction à raison de la nationalité n'ont pas été supprimées. Des carences ont été également mises en lumière tant par le médiateur que par la CEDH dans le régime d'indemnisation des propriétaires de biens temporairement saisis dans le cadre de la législation en vigueur durant le conflit armé entre 1991 et 1995. ...

Les diverses questions en suspens concernant les réfugiés ont peu progressé. Environ 3 500 réfugiés sont retournés en Croatie l'an dernier. Le nombre total de Serbes de nationalité croate enregistrés comme rapatriés en Croatie a augmenté pour atteindre 130 000, bien que le niveau estimé de retour réel pourrait représenter moins de 60% de ce chiffre. La reconstruction des

---

<sup>32</sup> Blečić, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 3, référence à l'arrêt de la Cour suprême Rev-87/1996-2 du 14 février 1996.

<sup>33</sup> Conseil de l'Europe, ACFC/SR/II(2004)002, « Deuxième rapport de la Croatie soumis conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » (reçu le 13 avril 2004).

logements s'est poursuivie. Le programme de raccordement des infrastructures publiques dans certains villages de rapatriés suit son cours sans difficultés majeures. Les opérations de déminage continuent.

Plusieurs obstacles au retour durable des réfugiés serbes persistent cependant, le principal étant le logement, en particulier pour les anciens titulaires de droits d'occupation. La mise en œuvre des programmes d'aide au logement déployés par le Gouvernement croate dans et hors des zones d'intérêt national particulier (ASSC) pour les anciens titulaires de droits d'occupation qui souhaitent rentrer en Croatie demeure extrêmement lent. En dehors des ASSC, à peine 2% environ des 4 500 demandes de logement ont été définitivement satisfaites, quatre ans après la mise en chantier du programme. Le traitement des dossiers subit d'importants retards. Sur les 8 320 familles qui en ont fait la demande dans les ASSC, 3 736 (44%) ont obtenu allouer un appartement, soit 6% de plus que l'année dernière. La Croatie a indiqué que l'échéance actuelle de 2011 pour la mise en œuvre intégrale des programmes en dehors des zones d'intérêt national particulier sera ramenée à 2009. Mais ce délai ne pourra à l'évidence être tenu sans une volonté politique et un effort concerté de la part des autorités responsables<sup>34</sup>.

III.A.10. Il a été indiqué par la suite que les échéances de 2007 et 2008 ne seraient effectivement pas respectées<sup>35</sup>.

### III.B. Obstacles rencontrés par les rapatriés

III.B.1. Les données précises sur le nombre de rapatriés sont difficiles à obtenir. C'est l'agence gouvernementale chargée des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire (organisme officiel) qui recueille ces données et publie des rapports trimestriels. L'UNHCR rassemble également des statistiques sur les rapatriés en Croatie. Tous deux ont du mal à comptabiliser le nombre exact de rapatriés; certaines personnes de passage en Croatie ou venues chercher des documents sont souvent recensées comme des rapatriés, alors qu'elles ne reviennent pas s'établir à titre permanent<sup>36</sup>. L'UNHCR a publié un rapport intitulé *Sustainability of minority return in Croatia* qui détaille les difficultés rencontrées pour obtenir des données précises:

Curieusement, les résultats montrent que seulement 34,8% des rapatriés résident à leur adresse légale et 54% habitent ailleurs. Les 11,2% restants sont décédés. 65% de ceux qui ne résident pas à leur adresse légale vivent à l'étranger, principalement en Serbie (82,3%), en Bosnie-Herzégovine (5,9%), au Monténégro (2%) et dans d'autres pays (9,8%). Une conclusion importante de l'étude est que les lieux qu'ils choisissent pour

---

<sup>34</sup> Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 6.11.2007, Sec(2007) 1431, Document de travail de la Commission, Rapport d'étape Croatie 2007, accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Stratégie pour l'élargissement et principaux défis pour 2007-2008, {Com(2007) 663 final}, pages 13 à 15.

<sup>35</sup> Bureau de l'OSCE à Zagreb, rapport bi-mensuel n° 12/2008: 28 mai - 10 juin 2008, 12 juin 2008, pages 4 et 5.

<sup>36</sup> ECRE, Current Challenges for Returns in the Western Balkans: An NGO Perspective, p. 23.

s'installer à leur retour en Croatie se situent le plus souvent dans des zones rurales. A peine 3% des rapatriés habitent dans des villes de plus de 100 000 habitants<sup>37</sup>.

III.B.2. Les chiffres communiqués par les autorités laissent à penser que la Croatie a vu revenir un grand nombre de personnes déplacées et de réfugiés depuis 1995. En avril 2006, le Gouvernement croate affirmait qu'environ 120 000 réfugiés de souche serbe étaient revenus en Croatie.<sup>38</sup> En réalité, leur nombre serait bien inférieur; « beaucoup de ceux qui sont enregistrés comme rapatriés ne se rendent qu'occasionnellement en Croatie et continuent de vivre en Serbie ou en Bosnie-Herzégovine ; seuls 60 à 65% des rapatriés enregistrés resteraient définitivement en Croatie<sup>39</sup> ». De nombreux Serbes qui sont rentrés en Croatie se sont heurtés à des difficultés dues à l'absence de logements d'un niveau suffisant - situation que peut exacerber la discrimination dont ils sont victimes lorsqu'ils cherchent du travail.

III.B.3. Les organisations de défense des droits de l'homme ont établi qu'en plus des obstacles structurels dont il est question dans la réclamation, les outrages dont sont constamment l'objet les Serbes en Croatie sont au cœur des problèmes que soulève la réintégration de cette population<sup>40</sup>. Le nombre de rapatriements de nouveaux réfugiés a sensiblement diminué ces dernières années. En avril 2006, un rapport de Human Rights Watch a ainsi noté que, parmi les obstacles au plein respect des droits fondamentaux des Serbes qui sont retournés vivre en Croatie figure « l'absence de progrès dans le règlement du problème des droits d'occupation dont les Serbes de nationalité croate ont été dépossédés pendant la guerre [ainsi qu'une] augmentation des cas de violence et de harcèlement liés à l'origine ethnique à l'égard des Serbes de nationalité croate »<sup>41</sup>.

III.B.4. L'incapacité du Gouvernement croate à trouver une solution au problème des atteintes faites en permanence aux Serbes et à l'absence de voies de recours effectives concernant la perte des droits d'occupation des Serbes croates déplacés a non seulement eu un impact notable sur le retour des réfugiés dans les zones urbaines où ils vivaient avant, mais a aussi contraint nombre d'entre eux à retourner dans les zones rurales ou simplement à rester dans d'autres pays d'accueil<sup>42</sup>.

III.B.5. Pour beaucoup de familles qui n'ont pas pu récupérer leur logement, la situation qui est aujourd'hui la leur sur ce plan est, au mieux, inadéquate. De nombreux déplacés et réfugiés n'ont eu d'autre solution d'hébergement après avoir été expulsés de leur logement que de vivre pendant plus de quinze ans dans des résidences pour étudiants, dans des écoles et dans des hôpitaux – ce que l'on appelle des centres collectifs<sup>43</sup>. Ces centres n'offrent pas de solutions appropriées en termes de logement; des familles entières vivent dans une seule pièce, et se partagent une cuisine et une salle de bain, souvent délabrées, où le gaz, l'eau et l'électricité n'arrivent que sporadiquement<sup>44</sup>. D'autres sont logés ailleurs à titre temporaire, selon des arrangements qui font fi d'une ou plusieurs dispositions du droit international, ou sont hébergés dans des conditions qui relèvent de la marginalisation.

---

<sup>37</sup>

<sup>38</sup> Ibidem 1

<sup>39</sup> Ibidem 1

<sup>40</sup> Human Rights Watch, *Croatia, A Decade of Disappointment*, pages 1 et 2.

<sup>41</sup> Human Rights Watch, *Croatia, A Decade of Disappointment*, p. 2.

<sup>42</sup> Human Rights Watch, *Croatia, A Decade of Disappointment*, p. 2.

<sup>43</sup> Observatoire international des situations de déplacement interne, Centre norvégien pour les réfugiés Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007, avril 2008.

<sup>44</sup> Idem 85-86

### III.C. Entraves à la restitution des droits d'occupation

III.C.1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a mis en place un mécanisme de monitoring systématique de la Croatie après son adhésion au Conseil de l'Europe en 1996. En 2000, elle avait conclu que les autorités croates devaient adopter en priorité « une réforme de fond de la législation régissant les questions de propriété dans l'ensemble du pays... y compris la question des droits d'occupation et de location »<sup>45</sup>. Elle notait ensuite que « depuis 1995, on a enregistré le retour d'environ 90 000 Serbes de Croatie qui avaient quitté le pays, mais nombre d'entre eux rencontrent des difficultés pour récupérer leurs biens »<sup>46</sup>. La Commission parlementaire précisait que « pour la communauté internationale, la résolution du problème des droits d'occupation est un facteur déterminant pour le retour des réfugiés et des personnes déplacées, puisque bon nombre d'entre eux ne possèdent pas d'autres biens en Croatie »<sup>47</sup>. L'Assemblée parlementaire a ainsi recommandé à plusieurs reprises au Gouvernement de « solliciter et de suivre l'avis des experts juridiques du Conseil de l'Europe pour résoudre la question du droit d'occuper les logements anciennement sociaux revendiqués par les réfugiés, personnes déplacées et rapatriés »<sup>48</sup>.

III.C.2. Suite à sa visite en Croatie, en 2004, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, a exposé comme suit la situation de la Croatie pour ce qui concerne les droits d'occupation:

Avant le conflit, des dizaines de milliers de Serbes vivaient dans des appartements en propriété collective ou appartenant à des entreprises publiques. Le droit d'utilisation de ces appartements se rapprochait du droit de propriété mais excluait la possibilité de vendre ce droit et l'Etat pouvait mettre un terme aux baux dans un nombre de cas limités. Ce type de logements représentait plus de 70% des habitations dans les villes de l'ex-Yougoslavie.

Lors du conflit et immédiatement après, les autorités de l'époque ont annulé plusieurs dizaines de milliers de baux dont bénéficiaient des Serbes par le biais de décisions de justice rendues dans la plupart des cas, en l'absence du locataire. Afin de résilier ces

---

<sup>45</sup> Résolution 1223 (2000) de l'Assemblée parlementaire du 26 septembre 2000 relative au respect des obligations et engagements par la Croatie (point 3.i.e).

<sup>46</sup> Blečić, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, pages 9 et 10, Respect des obligations et engagements de la Croatie, Recommandation 1473 (2000), Doc. 9204, 18 septembre 2001, Réponse du Comité des Ministres adoptée lors de la 763<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (12 septembre 2001), par. 16.

<sup>47</sup> Blečić, Tierce intervention de la Mission de l'OSCE en Croatie, p. 9, Respect des obligations et engagements de la Croatie, Doc. 8353, 23 mars 1999, Rapport du Comité sur le respect des obligations et engagements par les Etats membres du Conseil de l'Europe, Rapporteurs: M. J. Jaskiernia et Mme M. Stoyanova, Section III, Chapitre 2.I.D.iv. (« Dans les zones urbaines de l'ex-Yougoslavie, le droit d'occuper un appartement social (occupation ou droit de bail) constituait la forme la plus courante de propriété immobilière. Ce droit pouvait être acquis par toute personne remplissant certaines conditions prévues par la loi et avait virtuellement toutes les caractéristiques d'un droit de propriété privée, sauf celle d'être cessible. La Cour européenne des droits de l'homme a statué que le droit d'occuper un bien immeuble social est protégé par la CEDH (article 8). ... Pour la communauté internationale, la résolution du problème des droits d'occupation est un facteur déterminant pour le retour des réfugiés et des personnes déplacées, puisque bon nombre d'entre eux ne possèdent pas d'autres biens en Croatie ».)

<sup>48</sup> Recommandation 1406 (1999) relative au retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers en Croatie, Assemblée parlementaire, 29 avril 1999 (14<sup>e</sup> session), point 10.i.g.; Résolution 1223 (2000) sur le respect des obligations et engagements de la Croatie, 26 septembre 2000, Assemblée parlementaire, point 3.i.e.

contrats, l'Etat ou les entreprises d'Etat ont saisi la justice de requêtes visant à appliquer l'article 99 de la loi sur le logement, disposition qui prévoyait le terme du contrat de location en cas d'absence non justifiée de l'occupant pendant plus de six mois.

Les appartements ont ensuite été réalloués à des Croates déplacés ou réfugiés. De toute évidence, de telles procédures avaient pour but de limiter au maximum le retour des Serbes ayant fui lors du conflit. D'ailleurs, un grand nombre de Croates ont pu reprendre possession de leur appartement à leur retour même dans les cas où il était occupé par une autre personne alors que les Serbes n'ont pas été en mesure de faire de même. Malgré les recours introduits par d'anciens occupants qui alléguaient une interprétation abusive du droit ou qui réclamaient la possibilité de défendre leurs intérêts – ce qu'ils n'avaient pas pu faire auparavant en raison de leur absence lors de la première procédure – les cours ont refusé de faire droit à de telles requêtes. Enfin, les Serbes ayant fui la Croatie suite aux opérations « Tempête » et « Eclair » ont perdu leurs droits en vertu d'une disposition législative, se voyant ainsi privés de toute possibilité d'ester en justice pour contester la résiliation de leurs contrats.

Ce système de logements en propriété collective a disparu le 5 novembre 1996, laissant la place à un nouveau système de location et donnant la possibilité aux locataires d'acheter leur logement à des prix inférieurs à ceux du marché. Une fois encore, les personnes d'origine croate se sont vues *de facto* favorisées par rapport à celles d'origine serbe qui ont quitté le pays et perdu leur droit de locataire. ... Les anciens occupants de logement en propriété collective sont en effet la catégorie la plus importante de réfugiés dont le problème de logement n'a pas encore trouvé de solution.<sup>49</sup>

III.C.3. En juin 2008, lors du procès de trois généraux croates, un ancien ambassadeur des Etats-Unis en Croatie, Peter Galbraith, a témoigné de la discrimination exercée à grande échelle contre les Serbes pendant et après le conflit dans l'ex-Yougoslavie. Ces trois généraux - Ante Gotovina, Ivan Cermak et Mladen Markac - avaient été mis en accusation en juillet 2006 par le Tribunal pénal international La Haye pour leurs agissements commis au cours et dans le prolongement de l'« Opération Tempête ». Dans l'acte d'accusation, il était reproché à ces trois hommes, ainsi qu'à d'autres personnes, dont le premier Président croate Franjo Tudjman, d'avoir « participé à une entreprise criminelle commune, dont l'objectif commun était de chasser définitivement la population serbe de la région de Krajina, et ce, par la force, l'intimidation ou la menace du recours à la force, la persécution, le déplacement forcé, le transfert forcé et l'expulsion, l'appropriation et la destruction de biens, et par d'autres moyens »<sup>50</sup>. D'après l'agence de presse croate HINA:

Un ancien ambassadeur américain en Croatie, Peter Galbraith, a indiqué au Tribunal pénal international de La Haye... que le fait d'empêcher les réfugiés serbes de se réinstaller dans les maisons et appartements qu'ils occupaient avant la guerre en Croatie faisait partie de la politique du Gouvernement croate ; pour ce faire, celui-ci a adopté des lois et des règlements qui ont veillé à ce qu'il soit difficile pour les réfugiés

---

<sup>49</sup> Conseil de l'Europe, Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en République de Croatie les 14-16 juin 2004, à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, Strasbourg, 4 mai 2005, paragraphes 52 à 56, consultable à l'adresse <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=854521&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FC65B&BackColorLogged=FFC679>, consulté le 5 mai 2008.

<sup>50</sup> Fiche informative, « Opération Tempête » (IT-06-90) *Gotovina et al.*, point 5, publiée sur le site <http://www.un.org/icty/cases-e/cis/gotovina/cis-gotovinaetal.pdf> (dernière consultation le 26/07/08).

d'obtenir la nationalité croate et de reprendre possession de leurs biens et l'on a ordonné ou permis que de nombreux biens appartenant aux Serbes soient incendiés et pillés dans les zones reprises par les forces croates pendant l'Opération Tempête de 1995 . ...

La destruction systématique de Krajina a été une initiative planifiée ou autorisée, que (l'ancien Président croate Franjo) Tudjman et d'autres appelaient de leurs vœux. Cela entrainait dans la politique du Gouvernement...

M. Galbraith a déclaré qu'il avait acquis la conviction qu'il s'agissait d'une politique préconçue lorsqu'il avait eu personnellement eu connaissance d'informations selon lesquelles Tudjman voulait un Etat ethniquement homogène et considérait les Serbes de Krajina comme une menace stratégique pour la Croatie. Il a ajouté que l'objectif des lois profondément injustes concernant le retour des réfugiés serbes était de faire en sorte qu'il leur soit impossible de revenir en leur refusant la citoyenneté et l'accès à leurs biens.

Galbraith a précisé qu'il avait entendu divers commentaires à ce sujet dans la bouche de responsables croates, et a ainsi rapporté les propos de celui qui était alors secrétaire général de la présidence, Hrvoje Sarinic, pour qui les Serbes étaient un cancer qui rongait la Croatie, ainsi que du Ministre de la Défense de l'époque, Gojko Susak, qui estimait que l'opération militaire menée à Grahovo avait créé une zone ethniquement épurée<sup>51</sup>.

Galbraith aurait également déclaré que le Président Tudjman croyait en des pays ethniquement homogènes. Il « soutenait la notion de redéploiement des populations et de modification des frontières de l'ex-Yougoslavie... Tudjman considérait les Serbes comme une menace stratégique pour la Croatie »<sup>52</sup>.

III.C.4. Pour répondre, en partie du moins, aux critiques de la communauté internationale, à l'image de celle, précédemment citée, du Commissaire européen aux droits de l'homme, le Parlement croate a adopté en 2002 un dispositif communément appelé « programme d'aide au logement »<sup>53</sup>. Ce programme fait cependant peu de cas des droits de l'homme et n'apporte donc pas de solution au problème de logement auquel est confrontée la population de souche serbe. Il présente plusieurs défauts : (i) le demandeur doit manifester le désir de revenir en Croatie<sup>54</sup>; (ii) le logement proposé dans le cadre du programme ne se situe pas nécessairement là

---

<sup>51</sup> HINA, Agence de presse croate, Un ancien ambassadeur américain témoigne au procès de trois généraux croates au tribunal de La Haye, La Haye, 23 juin 2008.

<sup>52</sup> HINA, Agence de presse croate, Galbraith: Tudjman croyait en l'idée de pays ethniquement homogènes, La Haye, 23 juin 2008.

<sup>53</sup> L'expression « programme d'aide au logement » est la formule abrégée désignant le programme de solutions d'hébergement de substitution/temporaire mis en place par le Gouvernement croate.

<sup>54</sup> Le Gouvernement croate a plusieurs fois mis l'accent sur le fait que les personnes ne souhaitant pas rentrer en Croatie ne pouvaient être admises à bénéficier du programme d'aide au logement. Ainsi, en mars 2008, l'ambassadeur croate Vladimir Matek, Représentant Permanent de la Croatie auprès de l'OSCE a déclaré lors de la 70e réunion du Conseil permanent de l'OSCE: « Pour le reste, je me permets de rappeler également notre Déclaration interprétative concernant la décision relative à l'établissement d'un Bureau de l'OSCE à Zagreb et de répéter que la Déclaration de Sarajevo contient des obligations valables pour tous les signataires, et pas seulement pour la Croatie. Ainsi, au point 1 de ladite Déclaration, il est indiqué qu'il faut « faciliter le retour ou l'intégration locale à l'intérieur du territoire des réfugiés et personnes déplacées, en fonction de leurs choix personnels », et au point 3, que « l'intégration locale des réfugiés qui ont choisi de ne pas rentrer sera facilitée par leurs nouveaux pays d'accueil... ». Par conséquent, les demandes non directement liées au retour (le problème de la convalidation ainsi

où vivait auparavant l'intéressé, ni d'ailleurs dans une grande zone d'activité socio-économique du pays; (iii) le demandeur ne peut pas choisir l'emplacement du logement qui lui sera proposé; (iv) le logement attribué n'est pas nécessairement assorti d'une garantie suffisante de maintien dans les lieux conforme au droit international, ni même comparable à celle dont jouissent des occupants qui résident au même endroit; (v) le statut de locataire protégé accordé dans le cadre du programme est nettement moins favorable que celui conféré aux titulaires de droits d'occupation qui n'ont pas été déplacés; (vi) les conditions d'acquisition du logement ne sont pas aussi favorables que celles qui existaient au moment de la privatisation des biens en propriété collective. En l'état actuel, très peu de réfugiés et de personnes déplacées peuvent se permettre d'acheter un logement.

III.C.5. Dans les faits, les objectifs fixés pour l'offre de solutions alternatives d'hébergement aux anciens titulaires de droits d'occupation n'ont pas été souvent atteints<sup>55</sup>. Il est à craindre que cela soit dû à des réactions discriminatoires à l'égard des rapatriés, le programme d'aide au logement imposant de nombreuses conditions qui font qu'il est difficile pour les anciens titulaires de droits d'occupation de se réinstaller là où ils habitaient<sup>56</sup>. Le programme d'aide au logement vise à trouver une solution d'hébergement alternative et définitive aux « anciens titulaires de droits d'occupation dans les zones qui étaient sous le contrôle des forces rebelles serbes durant la guerre.. à condition qu'ils n'aient pas d'autre bien habitable en Croatie ou ailleurs sur le territoire de l'ex-Yougoslavie »<sup>57</sup>. Même si certains d'entre eux ont obtenu un logement, près de 3 000 familles étaient toujours en attente d'une proposition en novembre 2007<sup>58</sup>. Le Gouvernement a fixé un rang de priorité parmi les demandeurs ; il a expressément indiqué que les anciens titulaires de droits d'occupation étaient les moins prioritaires pour l'attribution d'un logement de substitution et qu'ils venaient après d'autres groupes, composés presque exclusivement de personnes de souche croate<sup>59</sup>.

III.C.6. Dans un rapport datant de décembre 2007 adressé au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, le Gouvernement croate a fourni quelques vagues informations sur les procédures à suivre en la matière:

S'agissant du problème du logement des anciens titulaires de baux, à la fin de 2005, un programme intensif visant à régler les problèmes de logement des intéressés hors des zones placées sous la tutelle spéciale de l'Etat a été lancé, qui concerne aussi les derniers groupes de réfugiés qui n'ont pas encore trouvé de logement après être rentrés en Croatie. Un grand nombre de demandes sont actuellement instruites, et l'on est en train de déterminer qui a droit à un logement. A ce jour, 2 200 demandeurs ont été convoqués aux bureaux régionaux pour examen de leurs demandes et pour déterminer leur droit au logement hors des zones placées sous la tutelle spéciale de l'Etat. Jusqu'ici, environ 700 demandeurs (32%) ont répondu aux convocations, et les droits à

---

que les indemnités versées à ceux qui ne souhaitent pas revenir entrent dans cette catégorie) ne peuvent être considérées comme une obligation croate sous l'angle du processus de Sarajevo ». (Déclaration de l'Ambassadeur Vladimir MATEK, Représentant Permanent de la Croatie, lors de la 704e réunion du Conseil permanent (Point 1 de l'ordre du jour), PC.DEL/197/08 6 mars 2008).

<sup>55</sup> Voir par exemple Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, p. 6.

<sup>56</sup> Conseil européen des réfugiés et exilés (ECRE), Current Challenges for Returns in the Western Balkans: An NGO Perspective, Octobre 2007, p. 6.

<sup>57</sup> Human Rights Watch, *Croatia: A Decade of Disappointment*, p. 24.

<sup>58</sup> Rapport 2007 du ministère américain des affaires étrangères sur la Croatie.

<sup>59</sup> Human Rights Watch, *Croatia, A Decade of Disappointment*, p. 8.

un logement ont été établis et une autorisation de logement approuvée pour 189 d'entre eux<sup>60</sup>.

Les chiffres renseignés témoignent d'un nombre scandaleusement faible d'attributions de logement, au regard des milliers de personnes concernées.

III.C.7. Un document établi par le Bureau de l'OSCE en Croatie, en mars 2008, indique ce qui suit.

Au printemps 2007, le Gouvernement a affirmé vouloir accélérer la mise en œuvre des deux programmes d'aide au logement pour les anciens titulaires de droits d'occupation désireux de revenir en Croatie et a ainsi fixé un objectif chiffré précis de logements à attribuer dans et hors des zones d'intérêt national particulier (ASSC). En accord avec les organismes internationaux implantés à Zagreb, le Gouvernement s'est engagé à fournir concrètement (« clé en main ») 1 400 logements fin 2007, dont 1 000 situés dans des zones touchées par la guerre et 400 dans des centres urbains. Au second semestre 2007, il a intensifié de manière significative les achats de logements et leur attribution.

Les données communiquées par le Gouvernement, mises à jour en janvier 2008, montrent que le ministère a achevé, en 2007, l'examen administratif de la quasi-totalité des 1 400 demandes de logement envisagées, mais que 63% seulement des candidats (881 dossiers) avaient obtenu un logement fin 2007. Ces chiffres incluent les cas où des matériaux de construction ont été remis à un bénéficiaire dans le cadre de l'un des programmes d'aide au logement. La remise des logements aux autres demandeurs et la construction de logements à l'aide des matériaux livrés est prévue pour 2008. ...

Au total, quelque 13 100 demandes émanant d'anciens titulaires de droits d'occupation ayant l'intention de revenir vivre en Croatie ont été déposées dans le cadre des deux programmes d'aide au logement. Fin 2007, environ 4 500 dossiers avaient débouché sur l'attribution d'un logement et 2 000 avaient fait l'objet d'un rejet ou d'un refus. Le Bureau estime que près de 3 900 candidats ayant reçu une réponse favorable, sont dans l'attente d'un logement et qu'ils seraient environ 2 800 à n'avoir pas encore reçu la décision quant à la recevabilité du dossier. Le Gouvernement entend que l'opération d'attribution de logements aux anciens titulaires de droits d'occupation soit entièrement terminée d'ici la fin 2009. Fin 2007, rien n'indiquait que les procédures de recours nécessaires pour garantir un traitement administratif équitable des demandes aient été mises en place<sup>61</sup>.

III.C.8. D'un rapport ultérieur établi en juin 2008, il ressort que les objectifs susmentionnés n'ont une fois de plus pas été atteints<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, *Sixième, septième et huitième rapports périodiques que les Etats parties devaient soumettre en 2006*, Additif, CROATIE, CERD/C/HRV/8, 6 décembre 2007, § 156.

<sup>61</sup> Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, Bureau de Zagreb, « Rapport du chef du bureau de l'OSCE à Zagreb, M. l'Ambassadeur Jorge Fuentes au Conseil permanent de l'OSCE, couvrant à la fois la période des cinq derniers mois sous l'ancien mandat de la Mission de l'OSCE en Croatie et la première période de deux mois sous le nouveau mandat du Bureau de l'OSCE à Zagreb », 6 mars 2008.

<sup>62</sup> Bureau de l'OSCE à Zagreb, rapport bimensuel n° 12/2008: 28 mai - 10 juin 2008, 12 juin 2008, pages 4 et 5.

III.C.9. L'OSCE a par ailleurs récemment noté qu'une réorganisation institutionnelle au sein du Gouvernement croate a fait naître quelques ambiguïtés quant aux services chargés de régler ces questions.

Suite au remaniement ministériel opéré par le nouveau Gouvernement au début de l'année, le ministère des Affaires maritimes, du Tourisme, des Transports et du Développement, qui était jusque là l'interlocuteur de la Mission chargée des questions liées au retour des rapatriés, a été dissous et scindé en plusieurs nouveaux ministères. L'ancien Département pour la reconstruction des logements familiaux et le Département pour les réfugiés, rapatriés et personnes déplacées (ODPR) sont à présent intégrés au nouveau ministère en charge du Développement régional et de la Gestion des forêts et des eaux, sous la responsabilité des anciens adjoints ministériels qui ont été élevés au rang de secrétaires d'Etat. La répartition exacte des responsabilités entre les secrétaires d'Etat et l'organisation interne du ministère, notamment ses antennes régionales, n'étaient pas encore officiellement fixées au moment de la rédaction du présent rapport<sup>63</sup>.

III.C.10. Les autorités croates ont eu jusqu'ici une approche différente de celle des autres pays de l'ex-Yougoslavie en ce qui concerne les procédures de restitution des biens. Ainsi, en Bosnie et en Serbie, « sous la pression et l'étroite surveillance de la communauté internationale, le législateur a veillé à rendre les droits d'occupation à leurs titulaires en leur donnant également la possibilité de se porter acquéreur du logement aux mêmes conditions avantageuses que les personnes qui n'avaient pas été déplacées. En Croatie, bien que les droits d'occupation eussent exactement les mêmes caractéristiques que dans les pays susmentionnés, les personnes déplacées et les réfugiés n'ont jamais été autorisées à récupérer leurs droits d'occupation ni à les acheter »<sup>64</sup>.

### III.D. Exemples

III.D.1. D'aucuns ont affirmé que ces questions étaient pour la plupart désormais réglées ; on s'aperçoit pourtant, en parcourant brièvement les faits d'un certain nombre d'affaires qu'il n'en est rien. Les intéressés n'ont, dans bien des cas, pas ménagé leurs efforts pour obtenir justice en ce qui concerne leur expulsion mais sans grand, voire sans aucun, succès<sup>65</sup>. Pour les familles qui ont perdu leur maison ou leur appartement durant le conflit, l'absence de logement d'un niveau suffisant dans l'attente d'une restitution de leurs biens est un problème qui n'est pas réglé. On trouvera ci-après des exemples de violations de l'article 16 dont sont aujourd'hui victimes les Serbes en Croatie.

III.D.2. M. et Mme J.A. et L.A. sont des retraités âgés de plus de 60 ans, d'origine serbe. Depuis 25 ans – avec une interruption d'un an de septembre 1991 à novembre 1992 – ils vivent à Zadar, en Croatie, et cela fait plus de 20 ans au total qu'ils occupent le logement qui est

---

<sup>63</sup> Idem

<sup>64</sup> McCallin, Barbara, « Property Restitution and the Right to Adequate Housing for Refugees and Displaced Persons in the Balkans », document non publié, présenté lors du Séminaire sur les droits au logement organisé par le Conseil de l'Europe à Budapest, les 24 et 25 septembre 2007, p. 2.

<sup>65</sup> Résumés de cas d'espèce communiqués par la Mission de l'OSCE en Croatie, Communication avec le COHRE, 25 octobre 2008. Les noms ont été remplacés par des initiales dans un souci de protection de la vie privée. Les auteurs de la présente réclamation sont prêts à fournir les noms des intéressés, si les intérêts de la justice l'exigent.

aujourd'hui le leur. Ils y ont résidé en permanence au cours des onze dernières années, depuis qu'ils en ont repris possession en septembre 1995 au lendemain du conflit armé en Croatie. Le 1er juillet 1981, M. J.A. a obtenu un bail spécialement protégé pour l'appartement de Zadar. Dix ans plus tard, en septembre 1991, M. J.A. et Mme L.A se rendent à Belgrade où M. J.A. est soigné dans un hôpital militaire. A la mi-octobre 1991, une famille de souche croate, la famille Z.K., liée par alliance à M. et Mme A., déplacée de son domicile des environs de Zadar suite à l'escalade du conflit armé, s'installe dans l'appartement de M. et de Mme J.A., avec leur permission. Lorsque M. et Mme J.A. reviennent à Zadar, la famille Z.K. refuse de partir; entre novembre 1992 et septembre 1995, M. et Mme A. tentent en vain, à plusieurs reprises, de reprendre possession de leur appartement et de faire partir la famille Z.K., d'abord par des moyens amiables - contacts personnels et demandes écrites - puis par des procédures juridiques en bonne et due forme. En septembre 1995, à l'issue de l'Opération Tempête, la famille Z.K. quitte d'elle-même l'appartement. Mais les problèmes de la famille A ne s'arrêtent pas là. Le droit de cette famille de continuer à vivre dans leur appartement fait l'objet d'un litige qui va durer plus de douze ans devant les tribunaux avec trois recours successifs devant les juridictions civiles et, pour finir, un pourvoi devant la cour constitutionnelle croate. Les tribunaux de Zadar ont résilié par trois fois leur bail spécialement protégé. Deux fois, les décisions ont été infirmées en appel. La troisième fois, cela n'a pas été le cas et la famille A. est actuellement sous le coup d'un arrêté d'expulsion, même si aucune date n'a encore été décidée à ce jour. Bien qu'ils vivent à nouveau dans cet appartement depuis plus de dix ans, ils risquent à nouveau d'être déplacés.

III.D.3. M. J.M était titulaire d'un droit d'occupation sur un appartement situé à Zadar. Le 31 décembre 1991, une famille de personnes déplacées originaire de Novigrad, la famille P., avait fait irruption dans son appartement et refusait de partir, en prétendant qu'elle n'avait nulle part où aller, car ils étaient des réfugiés qui avaient été chassés de Novigrad. M. J.M. accepta de les laisser habiter son appartement. Il prit sa retraite en 1992 et s'en alla vivre dans un foyer familial de Poljice ; il ne retournait qu'occasionnellement à Zadar lorsqu'il devait effectuer quelques petits travaux pour son ancien employeur ; lors de ces passages, il logeait dans son appartement avec la famille P. En 1995, celle-ci repartait pour Novigrad, où elle résidait avant la guerre. La même année, le ministère de la Défense intente une action en annulation des droits d'occupation de M. J.M. devant le tribunal municipal de Zadar, en arguant de l'article 99 de la loi sur les relations en matière de logement (absence injustifiée de plus de six mois). Le 16 avril 1997, le tribunal municipal de Zadar rejeta cette requête (décision n° P-1987/95). Le ministère de la Défense fit appel du jugement. Le 3 mai 2000, le tribunal régional de Zadar infirma la décision de la juridiction municipale ; il mit ainsi fin aux droits d'occupation de M. J.M., invoquant son absence injustifiée. Il précisa que la seule façon pour M. J.M. d'éviter la résiliation de ses droits aurait été de porter plainte pour demander l'expulsion de la famille P. A l'été 2000, M. J.M. se pourvut devant la cour suprême. Le ministère de la Défense demanda et obtint un arrêté d'expulsion dont la date butoir était fixée au 12 décembre 2002, mais l'expulsion fut ajournée. Un nouvel arrêté d'expulsion fut rendu et exécuté le 30 septembre 2003.

III.D.4. Dans le cas de Mme S.M., la famille de cette dernière avait obtenu des droits d'occupation sur un appartement situé à Zadar en novembre 1968. En 1981, le mari de Mme S.M. fut amené à prendre sa retraite de l'armée yougoslave pour raison de santé. Le 23 décembre 1991, il quitta Zadar pour poursuivre son traitement à l'hôpital militaire de Belgrade. Mme S.M. resta dans l'appartement de Zadar et continua à travailler comme infirmière à l'hôpital de Zadar; comme elle était handicapée, elle ne travaillait que quatre heures par jour. En 1992, sa santé se détériora et, à l'issue d'un traitement médical, elle fut mise à la retraite le 30 juin, avec une pension d'invalidité. Elle hébergea dans son appartement

une famille croate expulsée originaire de l'arrière-pays de Zadar. Le 1er octobre 1992, elle quitta temporairement son appartement pour s'occuper de son mari malade à Belgrade; celui-ci décéda en 1994. Après l'Opération Tempête en 1995, la famille croate expulsée retourna vivre là où elle habitait avant la guerre; le 4 septembre 1995, Mme S.M. se réinstalla dans son appartement. A l'automne 1995, Mme S.M. présente au ministère de la Défense une demande par laquelle elle se porte acquéreur de cet appartement. En 1996, le ministère intente une action en annulation de ses droits d'occupation. Le 31 octobre 1996, le tribunal municipal de Zadar résilie ses droits pour absence injustifiée de six mois, conformément à l'article 99 de la loi sur les relations en matière de logement. Mme S.M. forme un recours contre cette décision, mais le tribunal régional de Zadar la déboute un an plus tard et confirme le jugement rendu en première instance. Le 7 avril 1998, Mme S.M. introduit, par l'intermédiaire du tribunal municipal de Zadar, une demande de réexamen de la décision par la Cour suprême, demande qui est cependant rejetée au motif qu'elle est hors délai. Le 2 juin 1998, Mme S.M. saisit le tribunal régional pour faire appel de la décision du tribunal municipal qui a écarté sa demande de réexamen. Le tribunal régional infirme le jugement rendu en première instance. Le 5 mai 1999, Mme S.M. présente au tribunal municipal de Zadar une proposition d'ajournement de l'exécution de l'arrêté d'expulsion, proposition qui est rejetée le 10 avril 2000. Mme S.M. forme un recours devant le tribunal régional de Zadar, mais ce dernier confirme, le 14 février 2001, le refus d'ajournement prononcé par le tribunal municipal.

III.D.5. M. D.S. et son épouse, Mme M.S., détenaient depuis 1967 des droits d'occupation sur un logement situé à Split. En 1991, ce grand appartement leur fut échangé contre deux de plus petite taille et la famille s'installa dans un autre appartement, toujours à Split. Le 4 juin 1991, leur fils, M. M.S., alla habiter dans l'un des deux appartements précités, où il réside aujourd'hui encore. En août 1991, M. et Mme D.S. quittèrent Split et s'établirent à Kolarin, un village près de Benkovac. A cause de la guerre, ce n'est qu'en juin 1997 qu'ils purent revenir à Split, où ils rejoignirent leur fils dans l'appartement qu'il occupait. En 1999, le ministère de la Défense intenta devant le tribunal municipal de Split une action en annulation du droit d'occupation de M. D.S. et Mme M.S., conformément à l'article 99.1 de la loi sur les relations en matière de logement, invoquant l'inutilisation sans motif valable de l'appartement pendant plus de six mois. Dans sa décision n° P-750/99 du 30 janvier 2001, le tribunal municipal de Split annula leurs droits. Le recours formé par la famille S. contre cette décision fut rejeté le 24 octobre 2003 par le tribunal régional de Split (décision n° Gz-2380/01). Le 15 décembre 2003, la famille S. adressa au Parquet de Split une demande d'examen de la légalité de cette décision ; le 19 décembre, elle saisit la Cour constitutionnelle. Le 31 décembre, M. M.S. reçut un courrier signé de Mme Nevenka Mažar, responsable du Service du logement à l'Administration des ressources humaines du ministère de la Défense, qui lui enjoignait de quitter l'appartement dans un délai de 15 jours, conformément aux décisions des juridictions municipales et régionales.

III.D.6. Les affaires relatées ci-dessus ne sont que quelques exemples qui illustrent le non-respect généralisé des droits en matière de logement dont sont aujourd'hui victimes les Serbes et autres minorités en Croatie. Confrontés aux pratiques discriminatoires de l'Etat et des municipalités, les Serbes et autres groupes de population minoritaires se retrouvent en situation de vulnérabilité. Il est impératif qu'ils aient accès à un logement d'un niveau suffisant pour pouvoir vivre et survivre; sans cela, les droits de ces populations énoncés à l'article 16 de la Charte seront systématiquement bafoués.

## IV. EN DROIT

## IV.A. L'article 16 et le droit à un logement d'un niveau suffisant

IV.A.1. Divers organismes internationaux ont élaboré ces dernières années des normes relatives au droit à un logement d'un niveau suffisant, dont le Comité européen des Droits sociaux. Le contenu de ce droit est à présent défini et est considéré comme inhérent à un certain nombre de dispositions de la Charte, parmi lesquelles l'article 16.

IV.A.2. Le Comité européen des Droits sociaux a indiqué qu'un « logement d'un niveau suffisant » était un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie de maintien dans les lieux<sup>66</sup>. Il a reconnu que le logement était un secteur d'une importance telle pour la bonne application de la Charte dans son ensemble qu'il impliquait des droits allant plus loin et au-delà de ceux inscrits à l'article 31, disposition de la Charte révisée prévoyant expressément un droit au logement. Les autres droits de la Charte concernés comprennent, sans nécessairement s'y limiter, l'article 30 et l'article 16, lequel fait explicitement l'objet de la présente réclamation collective.

IV.A.3. Le Comité a noté dans la réclamation collective *Centre européen des droits des Roms c. Grèce* que « pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment)... L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale »<sup>67</sup>.

IV.A.4. Le logement est un facteur essentiel pour l'épanouissement de la vie familiale et se trouve inclus dans l'article 16 de la Charte. Le Comité européen des Droits sociaux a estimé que l'article 16 et l'article 31 « se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement »<sup>68</sup>. Il a ajouté que « les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont [...] les mêmes dans les articles 16 et 31 »<sup>69</sup>. En sa qualité d'organe de supervision de la Charte sociale européenne, le Comité européen des Droits sociaux est conscient du rôle majeur qui lui revient pour veiller, lorsqu'il se prononce sur la conformité des situations nationales sous l'angle de l'article 16, à ce que le droit à un logement d'un niveau suffisant soit pleinement garanti à tous. Il a également constaté que « le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16 »<sup>70</sup>. Par ailleurs, rappelant sa jurisprudence antérieure, le Comité a noté que « pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits

---

<sup>66</sup> Charte sociale européenne révisée, Conclusions 2003, tome 1, Comité européen des Droits sociaux, p. 364.

<sup>67</sup> Comité européen des Droits sociaux, Rapport du Comité des Ministres au Conseil de l'Europe sur la réclamation collective *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, Voir réclamation collective n° 15/2003, par. 24, Strasbourg, 7 février 2005.

<sup>68</sup> *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, Comité européen des Droits sociaux, Réclamation n° 31/2005. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 18 octobre 2006 (17); l'article 31 de la CSE – le droit au logement – est ainsi rédigé: « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

<sup>69</sup> *Centre européen des Droits des Roms c. Bulgarie*, Comité européen des Droits sociaux, Réclamation n° 31/2005. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 18 octobre 2006 (par. 17).

<sup>70</sup> Comité européen des Droits sociaux, Rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la réclamation collective *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*. Voir la réclamation collective n° 15/2003, par. 26, Strasbourg, 7 février 2005.

reconnus par la Charte. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte... Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau »<sup>71</sup>. Enfin, le Comité a souligné que « .. la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique officielle incombe donc, en dernier ressort, à l'Etat »<sup>72</sup>.

IV.A.5. En outre, l'article 16 de la CSE doit être lu à la lumière de la Partie 1, qui exige des Parties contractantes qu'elles poursuivent par *tous les moyens utiles* la réalisation des dispositions de la CSE. L'expression « tous les moyens utiles » doit être entendue, au minimum, comme une obligation faite aux Parties d'éviter toute pratique contraire à la CSE, d'examiner leur législation et leurs politiques afin de veiller à ce qu'aucune loi, réglementation ou pratique ne soient contraires aux engagements souscrits au titre de la CSE ou puissent donner lieu au non-respect de ces engagements, et de veiller à sanctionner ceux de leurs représentants ou les tiers qui recourraient à des pratiques contraires à la CSE. Cette expression signifie que des mesures législatives doivent être adoptées pour promouvoir le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique appropriée qui assure son plein développement, en ce compris des mesures garantissant le droit à un logement d'un niveau suffisant.

IV.A.6. L'approche du Comité de la CSE a été réaffirmée par le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans son interprétation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui lie également la Croatie. Dans son article 11 (1), celui-ci indique que « les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie »<sup>73</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a tiré le droit à un logement d'un niveau suffisant du « droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants »<sup>74</sup>.

V.A.7. Dans son Observation générale n°4 sur le droit à un logement suffisant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR) a énoncé les sept éléments clés caractérisant un logement suffisant:

---

<sup>71</sup> Voir Comité européen des Droits sociaux. Réclamation n° 13/2002, *Autisme—Europe c. France*. Décision sur le bien-fondé, par. 53, consultable à l'adresse: <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp>.

<sup>72</sup> Comité européen des Droits sociaux, rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la réclamation collective *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*. Voir la réclamation collective n° 15/2003, par. 29. Strasbourg, 7 février 2005.

<sup>73</sup> La Croatie, en tant qu'Etat successeur, est devenue Partie au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 8 octobre 1991, suite à la ratification de cet instrument par l'ex-Yougoslavie le 2 juin 1971.

<sup>74</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), Observation générale n° 4: le droit à un logement suffisant (art. 11.1 du Pacte), 13 décembre 1991, par. 1. Par ailleurs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu que le droit à un logement suffisant était implicitement reconnu dans les droits à la protection de la vie familiale et de la propriété : voir *SERA & CESR c. Nigéria*, Commission africaine des droits de l'homme, Affaire n° 155/96, 30<sup>e</sup> session, paragraphes 59 et 65.

- « (a) Garantie légale de maintien dans les lieux... ; »
- « (b) Existence de services, matériaux, équipements et infrastructures...; »
- « (c) Capacité de paiement...; »
- « (d) Habitabilité...; »
- « (e) Facilité d'accès...; »
- « (f) Emplacement...; »
- « (g) Respect du milieu culturel... »<sup>75</sup>

IV.A.8. Analysant ensuite dans son Observation générale n° 7 les relations entre le droit au logement d'un niveau suffisant (en ce compris, comme indiqué ci-dessus, la garantie légale de maintien dans les lieux) et la question de l'expulsion, le Comité a estimé que « les décisions d'expulsion forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte... Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'Etat partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes »<sup>76</sup>.

IV.A.9. Qui plus est, le CESCR a souligné qu'il fallait s'intéresser plus particulièrement aux personnes ou groupes vulnérables, et notamment aux minorités - ethniques et autres -, car ils souffrent souvent plus que d'autres de la pratique des expulsions forcées<sup>77</sup>. Il a également noté que les expulsions « existent aussi dans le cas de transferts forcés de population, de déplacements de population à l'intérieur d'un pays, de réinstallation forcée lors de conflits armés, d'exodes et de mouvements de réfugiés... [et que] dans tous ces contextes, de nombreux actes ou omissions imputables aux Etats parties peuvent constituer une violation du droit à un logement suffisant ou du droit de ne pas être expulsé de force »<sup>78</sup>. L'Observation générale ajoute que « dans de nombreux cas, les expulsions forcées, telles que celles qui résultent de conflits armés internationaux ou internes et d'affrontements communautaires ou ethniques, sont liées à la violence »<sup>79</sup>.

IV. A. 10. L'Observation générale n° 4 du CESCR, qui concerne l'interprétation du droit à un logement suffisant, précise ce que recouvre ce droit<sup>80</sup>. Le Comité y indique que « le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant »<sup>81</sup>. Il relève également qu'« une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux mesures législatives prises par des Etats parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte »<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> Convention des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4, paragraphes 6 et 7. Sixième session, 1991.

<sup>76</sup> « Observation générale n° 7 (1997), le droit à un logement suffisant (article 11(1) du Pacte): expulsions forcées » adoptée par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels le 20 mai 1997, repris dans le document de l'ONU E/1998/22, annexe IV.

<sup>77</sup> CESCR, Observation générale n° 7, § 11.

<sup>78</sup> CESCR, Droit à un logement suffisant (art. 11.1): expulsions forcées: 20/05/1997. Observation générale n° 7 du CESCR. Seizième session, 1997. (20/05/97), par. 5.

<sup>79</sup> CESCR, Observation générale n° 7, par. 6.

<sup>80</sup> CESCR, Droit à un logement suffisant (art.11.1); 13/12/91. Observation générale n° 4 du CESCR. Seizième session, 1991 (13/12/91).

<sup>81</sup> CESCR, Observation générale n° 4, par. 9.

<sup>82</sup> CESCR, Observation générale n° 4, par. 11.

## IV.B. Interdiction de la discrimination - 1: Effets particulièrement perniciox de la discrimination dans l'accès au logement, fondée sur l'origine ethnique ou sur la race perçue

IV.B.1. La Croatie a ratifié, en tant qu'Etat successeur, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) et s'est de ce fait engagée à « interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance du .. droit au logement »<sup>83</sup>.

IV.B.2. Dans le Préambule de la Charte sociale européenne dans sa première version, telle que ratifiée par la Croatie, il est dit : « [...] considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale »<sup>84</sup>. Le Comité européen des Droits sociaux a lui-même indiqué que « le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16 »<sup>85</sup>.

IV.B.3. Le Comité a expliqué dans la réclamation collective *Autisme-Europe c. France*<sup>86</sup> le champ d'application du principe d'égalité figurant dans le Préambule et dans le plus récent article E. Il a estimé que « [le droit de jouir des droits reconnus dans la Convention est également transgressé] lorsque des Etats, sans justification objective et raisonnable, n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont différentes »<sup>87</sup>. Il a noté qu'il fallait « réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace »<sup>88</sup>. L'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte. Par conséquent « [l'article E interdit toutes les formes de discrimination indirecte], que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs »<sup>89</sup>.

IV.B.4. Outre le Préambule de la Charte sociale européenne, un certain nombre d'autres textes normatifs du Conseil de l'Europe interdisent la discrimination raciale; ce domaine du droit connaît depuis peu un développement spectaculaire. En 1994, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, document qui met en place toute une série de garanties antidiscriminatoires :

---

<sup>83</sup> Voir l'article 5 (e)(iii). La Croatie est Etat successeur depuis le 12 octobre 1992, via la ratification par l'ex-Yougoslavie de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale le 2 octobre 1967.

<sup>84</sup> Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, Série des Traités européens – n° 35, Turin, 18.X.1961, p. 2.

<sup>85</sup> Comité européen des Droits sociaux, Rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la Réclamation collective *Centre européen des Droits des Roms c. Grèce*. Voir Réclamation collective n° 15/2003, par. 26. Strasbourg, 7 février 2005. D'autres instruments internationaux des droits de l'homme font peser sur la Croatie des exigences similaires en matière de discrimination et de logement. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) interdit en particulier, en son article 5 (e)(iii), la discrimination raciale dans la jouissance du droit au logement. La Croatie, Etat successeur, est partie à la CIEDR depuis le 12 octobre 1992, que l'ex-Yougoslavie avait signée le 15 avril 1966 et ratifiée le 2 octobre 1967.

<sup>86</sup> *Autisme-Europe c. France*, Réclamation n° 13/2000, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

<sup>87</sup> *Autisme-Europe*, par. 52.

<sup>88</sup> *Autisme-Europe*, par. 52.

<sup>89</sup> Conseil de l'Europe, Secrétariat du Comité européen des Droits sociaux, Digest de jurisprudence, décembre 2006 (citant *Autisme-Europe*, par. 52 et *ERRC c. Italie*, Réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, par. 36.)

article 3(1): « Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés » ;

article 4(1): « Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite » ;

article 4(2): « les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales » ;

article 6(2): « les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse »<sup>90</sup>.

IV.B.5. Le Conseil de l'Europe a également vu se développer l'application des dispositions relatives à la non-discrimination dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Timishev c. Russie*, la Cour s'est intéressée au niveau de preuve nécessaire pour démontrer la discrimination directe<sup>91</sup>. Son arrêt dispose que « conformément à sa jurisprudence constante, la preuve peut résulter d'un faisceau d'indices ou de présomptions non réfutés, suffisamment graves, précis et concordants »<sup>92</sup>. En outre, « le degré de conviction nécessaire pour parvenir à une conclusion particulière et, à cet égard, la répartition de la charge de la preuve sont intrinsèquement liés à la spécificité des faits, à la nature de l'allégation formulée et au droit conventionnel en jeu »<sup>93</sup>.

IV.B.6. L'analyse de la Cour dans l'affaire *Timishev* selon laquelle « l'origine ethnique et la race sont des notions liées, qui se recoupent » revêt une importance particulière pour la question qui nous occupe<sup>94</sup>. La discrimination dont les Serbes de Croatie ont fait l'objet a été exercée en raison de leur origine ethnique, laquelle peut donc, dans ce contexte, être entendue comme synonyme de race. La Cour a déclaré que:

Le fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables constitue une discrimination. La discrimination fondée sur l'origine ethnique réelle ou perçue constitue une forme de discrimination raciale. La discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, elle exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup> La Croatie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 11 octobre 1997 ; ce texte a pris effet le 1<sup>er</sup> février 1998.

<sup>91</sup> *Affaire Timishev c. Russie*, CEDH (Requête n<sup>os</sup> 55762/00 et 55974/00), Arrêt, Strasbourg, 13 décembre 2005, par. 39.

<sup>92</sup> *Timishev c. Russie*, par. 39.

<sup>93</sup> *Timishev c. Russie*, par. 39 (citant *Nachova et autres c. Bulgarie* [GC], n<sup>os</sup> 43577/98 et 43579/98, 147, CEDH 2005).

<sup>94</sup> *Timishev c. Russie*, par. 55.

<sup>95</sup> *Timishev c. Russie*, par. 56 (citant *Willis c. Royaume-Uni*, n<sup>o</sup> 36042/97, par. 48, CEDH 2002-IV).

IV.B.7. La Cour a ajouté que, lorsque que le requérant a démontré qu'il y avait eu différence de traitement, la charge de la preuve de la non-discrimination revient au Gouvernement<sup>96</sup>. Face à l'absence de justification de la part du Gouvernement russe, la Cour a considéré qu'« aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne [pouvait] passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle »<sup>97</sup>.

IV.B.8. Le principe exprimé par la Cour dans son arrêt rendu en 2000 en l'affaire *Thlimmenos c. Grèce* concerne des points similaires à ceux de l'affaire *Timishev* et de la présente réclamation collective. On y lit ce qui suit:

La Cour a conclu ... à la violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les Etats font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues [...]. Toutefois, elle estime que ce n'est pas la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée par l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes<sup>98</sup>.

IV.B.9. Plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de la disposition de la Convention interdisant la discrimination dans la réalisation du droit à l'éducation en l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*<sup>99</sup>. Il s'agissait d'un dossier dont la CEDH avait été saisie après que la cour constitutionnelle tchèque eut rejeté un recours dénonçant le placement systématique d'enfants roms dans des écoles destinées aux enfants présentant une déficience mentale légère<sup>100</sup>. Dans son arrêt, la Cour a reconnu que les statistiques constituaient un moyen permettant de démontrer l'existence d'une discrimination raciale, en particulier dans le contexte d'une allégation de discrimination indirecte.

Quant à la question de savoir si les données statistiques peuvent être considérées comme un moyen de preuve, la Cour a déclaré par le passé que les statistiques n'étaient pas en soi suffisantes pour révéler une pratique pouvant être qualifiée de discriminatoire... Néanmoins, dans les affaires de discrimination plus récentes, où les requérants alléguent que la discrimination litigieuse résultait d'une différence dans l'effet d'une mesure générale ou d'une situation de fait., la Cour s'est largement appuyée sur les statistiques produites par les parties pour établir l'existence d'une différence de traitement entre deux groupes (en l'occurrence les hommes et les femmes) qui se trouvaient dans une situation similaire. Ainsi,... là où le requérant peut établir, sur la base de statistiques officielles qui ne prêtent pas à controverse, l'existence d'un commencement de preuve indiquant qu'une mesure — bien que formulée de manière neutre — touche en fait un pourcentage nettement plus élevé des

---

<sup>96</sup> *Timishev c. Russie*, par. 57.

<sup>97</sup> *Timishev c. Russie*, par. 58. (En conclusion, la Cour a jugé que « le droit à la liberté de circulation du requérant ayant fait l'objet d'une restriction tenant exclusivement à l'origine ethnique de celui-ci, la différence de traitement dénoncée s'analyse en une discrimination raciale au sens de l'article 14 de la Convention »).

<sup>98</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt, *Thlimmenos c. Grèce*, (Requête n° 34369/97), 6 avril 2000.

<sup>99</sup> *D.H. et autres c. République tchèque*, (Requête n° 57325/00), Arrêt de la Grande Chambre, Strasbourg, 13 novembre 2007.

<sup>100</sup> *D.H. et autres*, par. 28.

femmes que des hommes, il incombe au Gouvernement défendeur de démontrer que ceci est le résultat des facteurs objectifs qui ne sont pas liés à une discrimination fondée sur le sexe. Si la charge de prouver qu'une différence dans l'effet d'une mesure sur les femmes et les hommes n'est pas discriminatoire n'est pas transférée au gouvernement défendeur, il sera en pratique extrêmement difficile pour les requérants de prouver la discrimination indirecte<sup>101</sup>.

IV.B.10. Tout en reconnaissant l'importance de bien comprendre ce que les statistiques peuvent montrer, la Cour a précisé ce qui suit:

.. la Cour estime que, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'incidence de mesures ou de pratiques sur un individu ou sur un groupe, les statistiques qui, après avoir été soumises à un examen critique de la Cour, paraissent fiables et significatives suffisent pour constituer le commencement de preuve à apporter par le requérant. Cela ne veut toutefois pas dire que la production des statistiques soit indispensable pour prouver la discrimination indirecte<sup>102</sup>.

IV.B.11. Il ressort de la jurisprudence élaborée par la Cour européenne des droits de l'homme et des Conclusions publiées par le Comité européen des Droits sociaux qu'un gouvernement manque non seulement à ses obligations lorsqu'il permet et/ou promeut la discrimination directe mais aussi lorsqu'il omet de remédier à une situation de discrimination indirecte avérée. En outre, les conclusions tirées de statistiques et autres sources fiables suffisent à faire peser la charge de la preuve sur le gouvernement, auquel il incombera de démontrer la présence de facteurs objectifs expliquant la différence de traitement. Les très nombreuses données attestant du fort impact qu'ont eu principalement sur les Serbes les politiques des autorités croates et l'application des textes de loi concernant les titulaires de droits d'occupation constituent des éléments qui permettent de présumer, à tout le moins, d'une discrimination indirecte et présentant, dans certains cas, des signes évidents de discrimination directe.

## IV.C. Interdiction de la discrimination - 2: Questions soulevées sous l'angle de la Charte par le traitement différencié de catégories de personnes intrinsèquement similaires, sans justification objective et raisonnable, en matière de restitution des logements

IV.C.1. Outre les problèmes juridiques de discrimination raciale évoqués ci-dessus, les conditions d'égalité inhérentes à l'article 16 rendent très délicate la distinction arbitraire de traitement opérée pour la restitution de logements entre ceux qui habitaient auparavant des logements privés et ceux qui détenaient des droits d'occupation.

IV.C.2. Dans l'affaire *Dartmouth*, la Cour d'appel de Nouvelle-Ecosse a annulé une loi qui réservait aux locataires un traitement distinct selon qu'il s'agissait de logements publics ou privés<sup>103</sup>. Ce texte conférait une garantie de maintien dans les lieux aux locataires de logements privés après cinq années d'occupation, mais n'accordait pas la même protection aux locataires de logements publics. La requérante, une femme de couleur qui vivait d'aides sociales, a fait valoir, avec succès, que l'application de cette disposition entraînait une

---

<sup>101</sup> *D.H. et autres*, par. 181.

<sup>102</sup> *D.H. et autres*, par. 188.

<sup>103</sup> *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority c. Sparks (1993)*, 101 D.L.R. (4th) 224 (N.S.C.A.).

discrimination indirecte fondée sur le sexe, la race et les revenus. La loi risquait fort de porter atteinte à ces catégories de personnes, car elles avaient le moins de chances d'accéder au marché locatif privé.

IV.C.3. De même, dans l'affaire *Larkos c. Chypre*, la Cour européenne des droits de l'homme s'est trouvée en présence d'une distinction qui était faite entre des locataires privés et des fonctionnaires qui louaient des logements appartenant à l'Etat, les seconds bénéficiant d'une moindre garantie de maintien dans les lieux à l'expiration des baux, en dépit de la nature privée du contrat. La Cour n'a pu trouver aucun but légitime à cette distinction et a estimé qu'aucun motif raisonnable et objectif ne la justifiait<sup>104</sup>.

## IV.D. Interdiction de la discrimination 3: Obligation positive de recueillir et fournir des données ventilées sur la situation de groupes vulnérables de la population dans les secteurs concernés par la Charte

IV.D.1. Le Comité a maintes fois répété que les Etats étaient tenus de fournir des données statistiques lorsqu'un groupe de personnes subit ou pourrait subir une discrimination.

Le Comité rappelle que, si l'on sait qu'une certaine catégorie de personnes fait ou pourrait faire l'objet d'une discrimination, il est du devoir des autorités de l'Etat de recueillir des données pour mesurer l'ampleur du problème (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, par. 27). La collecte et l'analyse de telles données (dans le respect de la vie privée et sans commettre d'abus) est indispensable pour formuler une politique rationnelle. De même, afin de réduire progressivement l'état de sans-abri comme le prévoit l'article 31§2 de la Charte révisée, les Etats doivent se procurer, sur les faits, les informations qui sont nécessaires pour traiter le problème. La collecte régulière de données chiffrées et détaillées constitue une première étape permettant d'atteindre cet objectif (Conclusions 2005, France, Article 31§2, p. 286)<sup>105</sup>.

IV.D.2. Le fait qu'une guerre civile à caractère ethnique ait eu lieu sur le territoire croate dans un passé très récent semblerait faire peser un fardeau particulièrement lourd sur l'Etat dans ce domaine.

## IV.E. Droit à des voies de recours effectives

IV.E.1. Le droit à des voies de recours effectives fait, d'une certaine façon, partie intégrante de l'article 16 en ce que le droit de la famille à une protection sociale, légale et économique serait vide de sens s'il n'était assorti de tels moyens. La nécessité intrinsèque de voies de recours

---

<sup>104</sup> *Affaire Larkos c. Chypre*, Requête n° 29515/95, Arrêt, Strasbourg, 18 février 1999.

<sup>105</sup> Comité européen des Droits sociaux, Centre européen des Droits des Roms c. Italie, Réclamation collective n° 27/2004, décision sur le bien-fondé, 7 décembre 2005, par. 23.

effectives a été évoquée par le Comité dans ses Conclusions sur l'article 16 concernant la Turquie : il avait alors demandé si « le propriétaire ou l'occupant [disposait] de recours administratifs ou judiciaires avant ou après une telle action ? »<sup>106</sup>

IV.E.2. Le droit à des voies de recours effectives est également considéré comme un droit inhérent au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que la Croatie a ratifié, en tant qu'Etat successeur, en 1991<sup>107</sup>. L'Observation générale n° 7 sur le droit à un logement suffisant, qui concerne l'article 11(1) dudit Pacte, pose clairement l'obligation de prévoir un droit à des voies de recours effectives<sup>108</sup>. Elle indique que la nécessité d'une « protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces » crée des obligations pour les Etats et que « les recours prévus par la loi devraient être accessibles aux personnes tombant sous le coup d'un arrêté d'expulsion »<sup>109</sup>. L'Observation se réfère ensuite au « pertinent » article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que les Etats parties s'engagent à garantir un « recours utile » à toute personne dont les droits ont été violés et la bonne suite donnée par les « autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié »<sup>110</sup>.

IV.E.3. En outre, l'article 13 des « Principes relatifs à la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées »<sup>111</sup> du Conseil économique et social des Nations Unies souligne l'importance de l'accès à des voies de recours effectives. Il indique, dans le cadre de la « facilité d'accès aux procédures de traitement des demandes de restitution », que « quiconque a été arbitrairement ou illégalement privé de son logement, de ses terres et/ou de ses biens devrait être habilité à présenter une demande de restitution et/ou d'indemnisation à un organe indépendant et impartial, qui se prononcera sur la demande et notifiera la décision à l'intéressé »<sup>112</sup>.

IV.E.4. De même, les principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Principes de Limburg) proclament la nécessité de voies de recours effectives pour la « réalisation des droits reconnus dans le Pacte »<sup>113</sup>. Ces principes disposent que « les Etats parties fourniront des voies de recours

---

<sup>106</sup> Comité européen des Droits sociaux. Conclusions XIII-1, Turquie, pages 258-259, décembre 2006 (p. 259 de l'index de la Charte).

<sup>107</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>. L'ex-Yougoslavie a signé le Pacte le 8 août 1967 et l'a ratifié le 2 juin 1971.

<sup>108</sup>

<sup>109</sup> Observation générale n° 7, CESCR, Droit à un logement suffisant (art. 11.1 du Pacte): expulsions forcées. Seizième session, 1997, par. 13.

<sup>110</sup> CESCR, Observation générale n° 7. I[13. La Croatie a ratifié, en tant qu'Etat successeur, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1991, l'ex-Yougoslavie ayant signé cet instrument les 8 août 1967 et l'ayant ratifié le 2 juin 1971 (<http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>).

<sup>111</sup> Conseil économique et social des Nations Unies, droits économiques, sociaux et culturels, Restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées; rapport final du rapporteur spécial, Paulo Sérgio Pinheiro, Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées; (ci-après « Principes de Pinheiro »). E/CN.4/Sub.2/2005/17. 28 juin 2005. Commission des droits de l'homme, 56e Session.

<sup>112</sup> Conseil économique et social, Droits économiques, sociaux et culturels: restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées. E/CN.4/Sub.2/2005/17. 28 juin 2005. 113.1.

<sup>113</sup> Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [Doc. ONU, E/CN.4/1987/17, Annexe et *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pages 122 à 135. 18. Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 9 *Human Rights Quarterly*, 1987, p. 121 [ci-après « principes de Limburg » ou « principes »]. Voir également Basic Texts, 37 *The Review (International Commission of Jurists)*, 1986. Les 103 principes ont été formulés lors d'un symposium [ci-après, « le Symposium »] qui a eu lieu à Maastricht, aux Pays-Bas, en juin 1986.

effectives, y compris, chaque fois que nécessaire, des voies de recours judiciaires »<sup>114</sup>. Ils précisent par ailleurs que « des garanties appropriées ainsi que des voies de recours effectives seront prévues par la loi contre l'imposition illicite ou abusive dans l'application de limitations sur les droits économiques, sociaux et culturels »<sup>115</sup>.

IV.E.5. Il est un autre instrument qui soutient que l'accès à des voies de recours effectives est nécessaire pour que les Etats satisfassent à leurs obligations : il s'agit des directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, adoptées entre les 22 et 26 janvier 1997<sup>116</sup>. Dans le chapitre relatif aux recours et autres réponses aux violations, ces directives affirment le caractère essentiel de l'accès aux voies de recours : « toute personne ou tout groupe victime d'une violation de ses droits économiques, sociaux ou culturels devrait pouvoir exercer un recours juridique utile ou tout autre recours approprié, aux niveaux national et international »<sup>117</sup>.

IV.E.6. Enfin, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a indiqué à diverses reprises que des voies de recours effectives faisaient partie des obligations incombant aux Etats dans le cadre du droit international établissant des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, dans son Observation générale n° 9 sur les questions de fond concernant la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il a notamment déclaré que, pour satisfaire aux exigences du Pacte, le recours devait être « accessible, abordable, rapide et suivi d'effets »<sup>118</sup>.

## IV.F. Restitution des logements, biens et terres

IV.F.1. Face aux situations d'urgence qui ont été observées en Croatie entre 1992 et 1995, l'Etat se devait impérativement de prendre des mesures pour protéger les personnes vulnérables, en particulier celles exposées à des violences ethniques ou similaires ; le Gouvernement croate n'a manifestement pas pris de telles mesures. Ces dernières années, un effort significatif a été fait pour clarifier le champ d'application et la portée des exigences du droit international en matière de recours dans le cadre d'une expulsion collective de logements, de biens et/ou de terres. Les principes de Pinheiro<sup>119</sup> ont souligné l'importance qui n'a cessé d'être accordée à la reconnaissance des expulsions forcées concernant les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, et ont formulé des recommandations à l'adresse des Gouvernements. Le préambule débute par ces mots « *Reconnaissant* que des millions de réfugiés et de personnes déplacées à travers le monde continuent de vivre dans une situation précaire et incertaine et que tous les réfugiés et les personnes déplacées ont le droit de regagner de leur plein gré, dans la sécurité et la dignité, leurs foyers et leurs terres d'origine ou ceux qu'ils occupaient

---

<sup>114</sup> Principes de Limburg, 119.

<sup>115</sup> Principes de Limburg, 151.

<sup>116</sup> Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, Maastricht, 22-26 janvier 1997.

<sup>117</sup> Directives de Maastricht, V.22. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines.html>.

<sup>118</sup> CESCR, Observation générale n° 9, Questions de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. E/C12/1998/24, 3 décembre 1998, par. 9.

<sup>119</sup> Conseil économique et social des Nations Unies, Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 juin 2005, (ci-après « Principes de Pinheiro »).

habituellement »<sup>120</sup> (c'est nous qui soulignons). Les principes de Pinheiro disposent que « les Etats privilégient le droit à la restitution comme moyen de recours en cas de déplacement, .. [et] que le droit à la restitution existe en tant que droit distinct, sans préjudice du retour effectif ou du non-retour des réfugiés ou des personnes déplacées ayant droit à la restitution de leur logement, de leurs terres et de leurs biens»<sup>121</sup> (c'est nous qui soulignons).

IV.F.2. L'un des points énoncés dans les principes de Pinheiro revêt une importance particulière au regard des questions abordées dans la présente réclamation collective:

« Les Etats devraient veiller à ce que les droits des locataires, des détenteurs de droits sociaux en matière d'occupation et d'autres occupants ou utilisateurs légitimes de logements, de terres ou de biens, soient reconnus dans les programmes de restitution. Dans toute la mesure possible, les Etats devraient veiller à ce que ces personnes puissent regagner leurs foyers et leurs terres et en reprendre possession ainsi que de leurs biens et les utiliser, dans les mêmes conditions que les personnes qui possèdent des titres officiels de propriété »<sup>122</sup> (c'est nous qui soulignons).

IV.F.3. Les principes internationaux concernant le droit à un logement d'un niveau suffisant, les expulsions forcées et le rôle des Etats à l'égard des réfugiés et personnes déplacées indiquent clairement que si les droits d'occupation diffèrent des droits de propriété, leurs parallèles et similitudes ont cependant conduit les tribunaux à y voir des intérêts sur des biens quasi équivalents, et à tout le moins suffisamment reconnaissables. Outre la Croatie, d'autres Etats successeurs de l'ex-Yougoslavie ont reconnu le droit à la restitution ou à l'indemnisation en cas de perte ou de destitution abusive de droits d'occupation.

IV.F.4. Si la Croatie s'était acquittée de ses obligations en matière de restitution, elle ne serait pas aujourd'hui dans une situation où elle ne satisfait pas à l'exigence qui lui est faite par la Charte de mettre à disposition des logements d'un niveau suffisant.

## V. CONCLUSIONS

V.1. Comme indiqué ci-dessus, le Comité a demandé aux Etats de fournir, au titre de l'article 16, des informations sur les voies de recours effectives. Il n'a toutefois pas, à ce jour, détaillé les conditions auxquelles doivent répondre ces moyens, tel qu'il ressort de l'article 16. La présente réclamation offre au Comité une fort bonne occasion de le faire. Ses auteurs soutiennent que, dans le cadre de la Charte, les voies de recours effectives doivent au minimum: (i) s'accorder avec les exigences imposées en la matière aux Parties à la Charte par d'autres instruments du droit international et régional qui s'occupent des droits de l'homme; (ii) analyser en détail, compte tenu de ce que leur rôle est davantage d'examiner des requêtes collectives plutôt qu'individuelles, les faits liés à une discrimination indirecte et/ou les effets disparates qu'ils peuvent avoir sur certains groupes, protégés par les dispositions du Préambule de la Charte, afin de veiller à ce que nul individu ou groupe ne soit privé de l'accès à des voies de recours effectives dans les domaines de compétence de la Charte; et (iii) intégrer un critère permettant d'apprécier les conséquences, en termes d'exclusion sociale, de décisions prises par les pouvoirs publics et de déterminer quels effets elles peuvent avoir sur la

---

<sup>120</sup> Principes de Pinheiro, Préambule.

<sup>121</sup> Principes de Pinheiro, par. 2.2

<sup>122</sup> Principes de Pinheiro, par. 16.1

cohésion sociale dans l'Etat partie concerné. Une triple approche de cet ordre ferait ressortir la spécificité du droit issu de la Charte sociale.

V.2. Le droit issu de la Charte offre amplement matière à une telle approche. Ainsi, dans sa décision finale sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 27/2004 - Centre européen des droits des Roms c. Italie -, le Comité a indiqué ce qui suit à propos des exigences de l'article 31 de la Charte.

Le Comité rappelle que l'article 31 vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abris, ce qui cause des conséquences adverses sur la sécurité et le bien-être personnel des individus (Conclusions 2005, Norvège, article 31, p. 625). Le droit au logement assure l'inclusion sociale et l'intégration des individus dans la société et contribue à l'effacement des inégalités socio-économiques<sup>123</sup> (c'est nous qui soulignons).

V.3. Dans son rapport sur la réclamation collective n° 31/2005 - Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie -, le Comité a estimé qu' « à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31 »<sup>124</sup>.

V.4. De même, dans la décision finale sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 27/2004, le Comité s'est exprimé en ces termes sur le champ d'application de l'interdiction de la discrimination inscrite à l'article E de la Charte révisée.

Le Comité rappelle avoir souligné, dans sa décision concernant le droit au logement des Roms en Grèce, que « l'un des objectifs intrinsèques des droits sociaux protégés par la Charte est d'exprimer la solidarité et de favoriser l'inclusion sociale. Il en résulte que les Etats doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas, du fait de la méconnaissance de cette différence, de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale » (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, par. 19)<sup>125</sup>.

V.5. Dans un contexte de discrimination raciale, le Comité a donc souligné à plusieurs reprises que l'un des objectifs au cœur de la Charte est d'assurer ou de promouvoir l'inclusion et/ou l'insertion sociale, de combattre l'exclusion sociale et de faire preuve de solidarité.

V.6. Le COHRE soutient que l'ensemble des faits évoqués ci-dessus, qui recouvrent une série d'actes et omissions du Gouvernement croate, fait apparaître des manquements à l'article 16 de la Charte sociale européenne, lu seul ou en combinaison avec les dispositions du Préambule relatives à la non-discrimination.

---

<sup>123</sup> Comité européen des Droits sociaux, Décision sur le bien-fondé, réclamation collective n° 27/2004, Centre européen des droits des Roms c. Italie, 7 décembre 2005, par. 18(ii).

<sup>124</sup> Comité européen des Droits sociaux, Décision sur le bien-fondé, Réclamation collective n° 31/2004, Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, 30 novembre 2006, par. 17.

<sup>125</sup> Comité européen des Droits sociaux, Décision sur le bien-fondé, Réclamation collective n° 27/2004, Centre européen des droits des Roms c. Italie, 7 décembre 2005, par. 19.

V.7. Les programmes de logement mis en place en Croatie ces dernières années en réponse aux critiques concernant les pratiques observées par le passé en la matière ne constituent pas et ne sauraient être considérés comme la restitution et/ou l'indemnisation à laquelle les Serbes sont en droit de prétendre.

V.8. Les questions de discrimination en Croatie ne sont pas nouvelles pour le Comité. Dans ses Conclusions parues en décembre 2006, le Comité a estimé que la Croatie ne se conformait pas aux obligations de l'article 16 en raison d'une « condition de résidence excessive » imposée aux ressortissants étrangers pour l'obtention des prestations familiales<sup>126</sup>.

V.9. Pourtant, en dépit de l'étroite surveillance exercée par les institutions internationales et malgré tous les mécanismes entourant la candidature de la Croatie à l'Union européenne, aucune pression n'a été suffisamment forte pour mettre fin aux manquements systématiques de ce pays aux obligations qui lui incombent au regard du droit international et régional en matière de droits de l'homme. Il n'est même pas certain que la Croatie ait à ce jour satisfait à l'exigence minimale qui lui est faite, à savoir – comme indiqué plus haut – recueillir et fournir des données précises sur la situation des groupes vulnérables concernant la restitution de logements et de biens, en particulier pour ce qui est des anciens titulaires de droits d'occupation.

V.10. Nous appelons instamment le Comité à déclarer que la Croatie ne respecte pas l'article 16 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec ses dispositions du Préambule relatives à la non-discrimination, et à prendre toutes mesures nécessaires pour veiller à ce qu'il soit remédié sans délai aux problèmes soulevés dans la présente réclamation.

En vous priant d'agréer l'expression de nos sentiments respectueux,



Claude Cahn  
Directeur de l'Unité d'experts-conseils

---

<sup>126</sup> Editions du Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVIII-1, tome 1, Strasbourg, décembre 2006.