



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 4 mai 2005

CommDH(2005)3
Version originale

**RAPPORT
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

SUR SA VISITE EN REPUBLIQUE DE CROATIE

14 - 16 JUIN 2004

**à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée Parlementaire**

Introduction	3
Observations générales	3
I. L'administration de la justice	5
A. Aide juridictionnelle gratuite	7
B. Jugement des criminels de guerre.....	7
II. Conditions de détention dans la prison de Lepoglava	8
III. Situation des Roms.....	9
A. Ségrégation dans les écoles	10
B. Violence	11
C. Accès à l'emploi	11
IV. Demandeurs d'asile.....	12
V. Retour des réfugiés et personnes déplacées	12
A. Reconstruction	13
B. Restitution de propriétés privées occupées	14
C. Location.....	16
D. Vandalisme et autres obstacles à la réintégration dans la société.....	18
VI. Personnes disparues.....	19
Observations finales et Recommandations	20

Introduction

Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation du Ministre des Affaires étrangères de la République de Croatie, M. Miomir Žužul, à effectuer une visite officielle du 14 au 16 juin 2004 et je me suis rendu en Croatie accompagné des agents de mon Bureau MM. John Dalhuisen et Julien Attuil. A titre liminaire, je souhaiterais remercier le Ministre des Affaires étrangères pour les efforts consentis et les moyens déployés par son Ministère en vue d'une organisation réussie de cette visite. Je tiens, en particulier, à mentionner Mme Dubravka Šimonović pour le soutien indispensable qu'elle a fourni afin d'assurer le bon déroulement de celle-ci. Enfin, je désire exprimer ma gratitude à toutes les autorités croates rencontrées à cette occasion pour leur grande ouverture d'esprit et leur pleine collaboration.

A l'occasion de cette visite, j'ai ainsi pu m'entretenir avec M. Stjepan Mesić, Président de la République de Croatie, M. Ivo Sanader, Premier Ministre, M. Miomir Žužul, Ministre des Affaires étrangères, M. Marijan Mlinarić, Ministre de l'Intérieur, Mme Vesna Škare-Ožbolt, Ministre de la Justice, M. Ivan Gruić, Ministre assistant pour les personnes disparues et détenues et M. Lovre Pejković, Ministre assistant pour les personnes déplacées, retournées et réfugiées et Chef du Bureau pour les personnes déplacées, retournées et réfugiées. J'ai également rencontré différents membres de l'ordre judiciaire en la qualité du Président de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême et de la Cour de Zagreb, du Procureur d'Etat ainsi que le Président et des membres de l'ordre des avocats de Croatie. J'ai aussi dialogué avec le Président de la Commission parlementaire sur les droits de l'Homme et les droits des Minorités nationales, Le Président du Conseil pour les Minorités nationales, la Chef du bureau gouvernemental pour les Minorités nationales, l'Ombudsman ainsi que le Chef du bureau gouvernemental pour les droits de l'Homme. J'ai eu des échanges de vues avec la Représentante du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après « UNHCR ») en Croatie et des membres de son équipe, le Chef de la mission OSCE en Croatie ainsi que des représentants de la société civile et des ONG. J'ai visité la prison de Lepoglava ainsi qu'une école primaire et une communauté Rom à Čakovec. Enfin, grâce à l'aide précieuse du UNHCR, un membre de mon Bureau s'est rendu à Knin et dans ses environs afin d'évaluer les problèmes liés au retour des déplacés et réfugiés.

Observations générales

1. Après un processus difficile vers l'indépendance suivi d'une période de construction démocratique, la Croatie connaît actuellement une phase d'épanouissement tant sur le plan institutionnel qu'économique. Malgré un important effort de guerre, la Croatie a réussi, en moins de 10 ans, à redresser son économie pour atteindre un niveau de développement égal voire supérieur à celui de plusieurs membres de l'Union européenne. Suite à son indépendance, la Croatie avait adopté un régime semi-présidentiel transformé en un régime parlementaire monocaméral en avril 2001.
2. La Croatie est membre du Conseil de l'Europe depuis novembre 1996 et a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») un an plus tard. En matière d'engagements conventionnels relatifs à la défense des droits de l'Homme, elle a ratifié l'ensemble des Protocoles additionnels à la CEDH, y compris les Protocoles 12 et

13, la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi que la Charte sociale et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. En moins de dix ans, la Croatie a ainsi signé et ratifié la quasi-totalité des instruments juridiques du Conseil de l'Europe relatifs à la protection des droits de l'Homme.

3. Concernant le respect des principes de la CEDH, la Croatie a récemment entrepris une réforme fondamentale en donnant compétence à la Cour Constitutionnelle pour décider de certains cas de non-respect des droits de l'Homme. Comme me l'a expliqué son Président, le recours auprès de la Cour Constitutionnelle constitue désormais un recours interne efficace, notamment en matière de délai de procédure, que les requérants doivent épuiser pour satisfaire la règle de l'épuisement des recours internes avant de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme. Bien que certaines difficultés subsistent, ce filtrage évite que la Cour européenne soit trop fréquemment saisie de requêtes relatives à des questions faisant l'objet d'une jurisprudence constante. Toutefois, afin d'assurer un filtrage complet, il conviendrait que la Cour Constitutionnelle devienne compétente pour examiner des recours portant sur l'ensemble des dispositions de la CDEH et de ses Protocoles.
4. La Croatie dispose enfin d'organes non juridictionnels chargés de garantir et de promouvoir les droits fondamentaux. Outre l'Ombudsman, avec lequel je me suis entretenu, un Ombudsman pour les enfants ainsi qu'un Ombudsman pour l'égalité entre les Femmes et les Hommes ont été institués en 2003. Il existe, de plus, différentes Commissions gouvernementales en charge de sujets tels que les droits de l'Homme ou la protection des minorités. L'existence de telles structures témoigne de la volonté des autorités croates d'assurer une meilleure prise en compte des droits fondamentaux. Néanmoins, cette multiplication d'institutions ne doit pas avoir pour corollaire la diminution des budgets de chacune d'entre elles. J'ai pu constater que l'Ombudsman manquait de moyens, comme le confirme d'ailleurs la diminution de son budget de près de 11% en 2004.
5. Malgré les efforts évidents de la Croatie pour réaffirmer son engagement à respecter les droits de l'Homme, la situation de certaines catégories de personnes demeure préoccupante, tout comme l'est le fonctionnement du système judiciaire. La première difficulté réside dans le mauvais fonctionnement de la justice qui paralyse une grande partie de l'activité du pays de par sa lenteur et sa complexité. Le retour des réfugiés et des déplacés, et surtout des membres de la minorité serbe, dans leurs villes d'origine est, à mes yeux, le second grand défi auquel doit faire face la Croatie. Afin de cicatiser les plaies du précédent conflit et rebâtir une Croatie ouverte et multiethnique, il convient également d'éclaircir le sort des personnes encore portées disparues. Enfin le sort des Roms devrait être amélioré, particulièrement en matière d'éducation et d'accès à l'emploi, et de nouvelles améliorations en matière de politique carcérale et d'asile devraient être entreprises.

I. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

6. Le système judiciaire croate connaît actuellement de sérieux problèmes de fonctionnement. Pour des raisons diverses, les tribunaux croates ont accumulé plus de 1,2 millions d'affaires en attente¹ auxquelles doivent s'ajouter les deux millions d'affaires traitées chaque année. Il y a donc actuellement plus de trois millions d'affaires devant les tribunaux du pays. Le problème est connu de l'ensemble des autorités gouvernementales et judiciaires.
7. Le corollaire de cet encombrement est bien évidemment, l'allongement des délais de procédures. Il n'est pas rare qu'elles se prolongent au-delà d'un délai raisonnable, comme l'a d'ailleurs constaté la Cour européenne des droits de l'Homme². Une telle situation est loin d'être satisfaisante. Il convient donc d'identifier les raisons de cette accumulation d'affaires et plus largement d'évaluer la capacité de l'organisation judiciaire actuelle à résoudre ces problèmes.
8. La première explication de cet encombrement relève de la surcharge de travail administratif demandé aux magistrats. Ceux-ci consacrent, en effet, la majeure partie de leur temps de travail à des tâches non juridictionnelles. Conscient de ce problème, le Gouvernement m'a informé de sa décision d'augmenter de façon substantielle le nombre d'assistants juridiques afin de diminuer la charge de travail pesant sur les juges³. De plus, une modification de la loi relative aux tribunaux a élargi le champ de compétence de ces assistants en leur permettant notamment d'évaluer des preuves, d'établir des faits ou de conduire certaines procédures. Cette augmentation du personnel a reçu un accueil favorable de la part des magistrats et devrait leur permettre de consacrer plus de temps à leurs responsabilités juridictionnelles.
9. L'encombrement de l'appareil judiciaire résulte, par ailleurs, de la compétence des tribunaux qui ont à leur charge des fonctions cadastrales ou notariales. Selon les informations transmises par le Président de la Cour Suprême, entre 50 et 60 % des affaires pendantes devant les tribunaux les plus importants du pays – Zagreb et Split – concernent le transfert ou l'enregistrement de propriétés dans les livres cadastraux. Compte tenu de l'expansion économique que connaît la Croatie et de la tendance de la population à devenir propriétaire de son logement, ces fonctions devraient revenir à des juristes assermentés en la matière, de façon à ce que le juge ne soit appelé à intervenir qu'en cas de contestation des parties. La Ministre de la Justice m'a indiqué qu'un projet allant dans ce sens était en cours de préparation.
10. En outre, le Gouvernement entend développer un certain nombre de réformes complémentaires à celles précédemment citées. Ainsi le Président de la Cour Suprême s'est vu conférer le pouvoir, après avis de l'Assemblée plénière de sa Cour, de transférer des affaires d'un tribunal ayant accumulé un arriéré important d'affaires vers d'autres. Le Président a récemment fait usage de ce pouvoir pour transférer plus de 16.000 affaires de droit social pendantes devant le Tribunal Municipal de Zagreb vers d'autres cours municipales. Cette mesure, accompagnée d'une informatisation permettra, à court

¹ Pour l'année 2003 : 1.184.641 affaires civiles et 53.543 affaires pénales.

² Voir par exemple *Rajak c. Croatie*, 28 juin 2001 – 25 ans de procédure – ou *Cerin c. Croatie*, 15 novembre 2001 – 17 ans de procédure.

³ Le Ministère de la justice entend recruter 100 assistants juridiques pour l'année 2004, Newsletter no.1, Ministry of Justice of Croatia, 15 mai 2004.

terme, de mieux répartir la charge de travail des tribunaux et d'améliorer leur efficacité. Néanmoins, ces mesures démontrent combien la répartition des tribunaux et des juges entre les régions est inégale. Elles illustrent aussi le fait que l'arriéré d'affaires touche l'ensemble des domaines juridiques et pas uniquement les questions relatives au droit de propriété. Il convient d'entreprendre une telle réforme en gardant à l'esprit que l'amélioration de la justice ne doit pas se faire au détriment des justiciables. Cette réforme devrait permettre enfin de désengorger les tribunaux – notamment ceux de Zagreb et Split – et de mieux répartir les moyens et le personnel judiciaire en fonction des régions et des domaines juridiques.

11. Les efforts récemment engagés, et particulièrement l'augmentation substantielle du budget du Ministère de la Justice⁴, méritent d'être pleinement soutenus. Toutefois, il me semble que si la Croatie souhaite résorber l'encombrement des tribunaux dans les trois prochaines années, comme la Ministre me l'a indiqué, il y aurait lieu de prendre également en compte les difficultés suivantes.
12. Tout d'abord, il existe un problème quant à l'exécution des décisions de justice. A titre d'exemple, le Président de la Cour Suprême m'a indiqué que chaque année environ 200.000 décisions de paiement de créance n'étaient pas pleinement mises en œuvre en l'absence de réelle saisie des biens. Récemment, la Cour européenne s'est prononcée sur l'exécution d'un arrêt relatif à des questions de propriété et a considéré qu'un délai de 4 ans entre la décision de justice et son exécution – l'expulsion de l'occupant d'un logement – contrevenait à l'article 6 de la CEDH⁵. Si ces cas ne sont pas entièrement illustratifs d'un système, ils démontrent toutefois que faute de force exécutoire, les décisions de justice ne sont pas pleinement respectées en Croatie. Il conviendrait donc que les autorités se penchent d'urgence sur ce problème afin de permettre à la justice de rendre des décisions rapides et qui soient exécutées.
13. En second lieu, il m'est apparu que la lenteur de la justice résulte également des compétences des cours en matière d'appel. La Croatie possède, comme d'autres pays de la région⁶, un système juridique où les juridictions supérieures – cours d'appel comme Cour Suprême – ont la possibilité de renvoyer les affaires à la juridiction de première instance sans décider sur le fond. Ainsi, un requérant se plaignant devant la Cour Suprême peut voir son affaire renvoyée devant le tribunal municipal dont la décision ne sera pas finale pour autant et pourra faire l'objet d'un nouveau recours. Par elle-même cette situation pourrait ne pas poser de difficultés si les juridictions n'étaient pas déjà surchargées ou si les cours supérieures faisaient plus souvent usage de leur pouvoir de décision sans renvoi. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'applique aux procédures civiles et pénales. Le Code de procédure pénale a été dans une large mesure revu en juin 2002 sans que le système de renvoi soit pour autant modifié. A l'heure où le code de procédure civile est en cours de révision, les autorités gouvernementales pourraient profiter de cette opportunité pour encadrer plus strictement les possibilités de renvoi devant les instances inférieures des affaires par les juridictions supérieures.

⁴ Le budget 2004 du Ministère de la Justice a connu une augmentation de plus de 10% par rapport à 2003.

⁵ CEDH, *Pibernik c. Croatie*, 4 mars 2004.

⁶ Voir par exemple le rapport relatif à ma visite en Slovénie, CommDH(2003)11, § 49.

A. Aide juridictionnelle gratuite

14. L'article 27 de la Constitution croate dispose que le Barreau des avocats doit fournir à tous « *une aide juridique en conformité avec la loi* ». L'article 29 précise qu'en cas de procédure pénale, la personne peut se défendre elle-même ou par l'intermédiaire d'un avocat de son choix, et en cas de ressources insuffisantes, un avocat gratuit lui est fourni selon les termes de la loi. Des références à l'aide juridictionnelle gratuite sont faites notamment à l'article 21 de la loi sur les professions juridiques ou à l'article 65 du nouveau Code de procédure pénal. Si la législation croate précise les conditions d'accès aux tribunaux, elle laisse au Barreau le soin d'organiser et de délivrer l'assistance juridique gratuite. C'est donc le code d'éthique des avocats qui détermine les critères et les modalités d'attribution de l'aide juridictionnelle telle que financée par l'Etat.
15. Selon les informations transmises par le Ministère de la Justice, les règles internes du Barreau prévoient que l'accès à l'aide juridictionnelle gratuite est limité aux seuls citoyens croates, excluant ainsi les étrangers. Cette disposition revêt un caractère discriminatoire et contrevient à l'article 26 de la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'Homme. Elle devrait être abolie dans les plus brefs délais car, je tiens à rappeler que l'aide juridictionnelle doit permettre aux nationaux, aux étrangers comme aux apatrides, de saisir les tribunaux pour défendre leurs droits et intérêts et ce notamment dans des procédures complexes telles que le procès pénal ou la procédure d'octroi d'asile. Actuellement, les demandeurs d'asile se voient offrir conseils et représentation gratuite par une ONG, le *Croatian Law Centre* qui met en œuvre un programme du UNHCR dans ce domaine. D'autres ONG offrent également une aide juridictionnelle gratuite mais sans recevoir d'assistance financière de l'Etat.
16. Dans la pratique, environ 800 affaires par an – sur les 1.200 / 1.300 demandes reçues – bénéficient de l'aide juridictionnelle gratuite du Barreau, ce qui, en comparaison du million et demi de recours présentés chaque année devant les tribunaux, indiquent un clair dysfonctionnement du mécanisme d'attribution. Une des raisons du nombre limité d'aides attribuées réside dans la difficulté à demander celle-ci compte tenu de l'absence de représentation du Barreau dans certaines régions de Croatie. Je tiens à rappeler que l'aide juridictionnelle gratuite doit être rendu facilement accessible, y compris aux plus démunis, afin de garantir le respect de l'égalité des armes au cours des procédures judiciaires.

B. Jugement des criminels de guerre

17. Depuis son élection, le nouveau gouvernement a approfondi les relations de la Croatie avec le TPIY. Au-delà des six Bosno-croates⁷ accusés de crimes de guerre qui se sont volontairement rendus à La Haye en avril 2004, la Croatie a récemment renforcé sa coopération avec le tribunal, notamment en lui facilitant l'accès à certains documents officiels et prêtant son aide pour obtenir le témoignage des victimes. Cette coopération indispensable devrait prochainement s'intensifier de par la volonté du tribunal de transférer à la justice croate la responsabilité de juger certains criminels. Cette possibilité

⁷ Ces six personnes avaient toutes, par le passé, obtenues la citoyenneté croate et résidaient légalement en Croatie.

se doit d'être encouragée mais imposera également à la Croatie l'obligation de garantir pleinement la protection des témoins et d'assurer l'impartialité des juridictions nationales dans le traitement d'affaires aussi sensibles. De plus, les autorités croates sont tenues de procéder à l'arrestation de tous les criminels de guerre se trouvant sous leur juridiction et de les traduire en justice.

18. Sur le plan national, le Procureur d'Etat a récemment entrepris la révision de toutes les affaires de crimes de guerre encore ouvertes devant la justice afin d'assurer que des accusations n'ont pas été portées à tort contre certaines personnes ou que les faits reprochés n'ont pas été amnistiés entre temps. Ce faisant, un nombre important de non-lieux ont été rendus notamment à l'égard de personnes d'origine serbe, facilitant ainsi le retour des réfugiés. Ce travail revêt une importance capitale pour garantir la construction d'une société stable fondée sur la confiance et le respect envers le pouvoir judiciaire.

II. CONDITIONS DE DETENTION DANS LA PRISON DE LEPOGLAVA

19. Eu égard aux constatations réalisées par le CPT⁸ et aux décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme⁹, je me suis rendu à la prison de Lepoglava afin d'apprécier la situation dans ce centre considéré, par le passé, comme ne répondant pas aux standards minima du Conseil de l'Europe.
20. La prison, qui est la plus grande et la plus ancienne prison de Croatie, comptait, au moment de ma visite, 630 prisonniers masculins. La prison accueille des personnes ayant été condamnées à des peines de plus de 5 ans d'enfermement et des récidivistes. La durée moyenne des peines des détenus est de 8,5 ans¹⁰. Un programme de rénovation a été entrepris entre 1995 et 2003 et j'ai pu constater que l'ensemble des ailes de la prison avait été modernisé. Les conditions de vie m'ont paru satisfaisantes et, selon les détenus, aucunement comparables à celles qui existaient avant la rénovation. Toutefois, le problème général de surpopulation des prisons en Croatie affecte également celle de Lepoglava, comme l'a d'ailleurs reconnu son directeur. Les cellules que j'ai pu visiter étaient occupées par trois voire quatre personnes alors qu'elles ne devraient, à mon avis, accueillir que deux détenus au maximum.
21. Concernant les activités offertes aux détenus, il existe dix programmes de formation allant de l'informatique à la menuiserie. Malgré leur diversité, ces programmes n'étaient suivis que par 52 personnes au moment de ma visite, ce qui correspond à moins de 10% des détenus. Certains ont également la possibilité de travailler à l'intérieur de l'établissement. Enfin la prison offre la possibilité de suivre la scolarité obligatoire, primaire et secondaire. Il n'existe pas en Croatie de système d'éducation à distance qui permettrait aux détenus, et notamment à ceux condamnés à de longues peines, de poursuivre des cycles d'études supérieures. La mise en place d'un tel enseignement devrait être envisagée à l'attention de l'ensemble de la population croate ce qui permettrait, par la même occasion, aux détenus de pouvoir en bénéficier.

⁸ Rapport de visite du CPT en Croatie, 20 – 30 septembre 1998, CPT/Inf(2001)4.

⁹ Décisions de recevabilité au titre de l'article 3 de la CEDH dans les affaires *Benzan c. Croatie*, règlement amiable, 8 novembre 2002 (n° 62912/00) et *Cenbauer c. Croatie*, décision de recevabilité, 5 février 2004.

¹⁰ A noter qu'un seul prisonnier y purge la peine maximum en droit croate de 40 années de prison.

22. Les cellules d'isolement que j'ai eu l'occasion d'examiner étaient dans un bon état général. Le système prévoit d'abord un isolement partiel – au cours duquel les détenus bénéficient notamment de temps de promenade – de trois mois renouvelable une fois par décision d'un juge ainsi qu'un isolement complet ne pouvant excéder 21 jours. Le traitement accordait aux détenus en isolement m'a paru faire un juste équilibre entre restrictions et respect du prisonnier.
23. La prison compte également 46 personnes condamnées pour crimes de guerre, détenues dans une aile séparée. Une grande partie de ces prisonniers, en raison de leur nationalité ou de leur appartenance ethnique, rencontre des difficultés à obtenir des visites régulières de leurs familles et proches qui résident loin de la prison voire à l'étranger¹¹. Si les garanties juridictionnelles le permettent, j'invite les autorités à accepter qu'ils exécutent leurs peines à proximité de leur famille ou dans leur pays d'origine.
24. Enfin mes discussions avec le personnel d'encadrement de la prison m'ont appris qu'il n'existait pas en Croatie de structures spécialisées pour accueillir les jeunes délinquants de plus de 18 ans. Au cours de mes échanges avec les autorités, il m'a été expliqué que la prison de Glina est destinée aux jeunes délinquants condamnés pour la première fois. Cette structure offre des programmes éducatifs et récréatifs adaptés à leurs besoins. Toutefois, j'en déduis que les jeunes récidivistes sont eux détenus dans des prisons « normales ». A mes yeux, une attention particulière doit être accordée à cette catégorie de détenus. Souvent en marge ou en rupture de la société, leur séjour en prison devrait servir, dans un premier temps, à réapprendre à vivre avec les autres et pourrait être mis à profit, ensuite, pour terminer une scolarité interrompue ou acquérir une formation professionnelle. Mais surtout, il convient d'éviter que des criminels expérimentés puissent devenir des « professeurs » pour ces jeunes en quête de repères et que la prison ne devienne l'université du crime. La création de structures séparées, destinées à l'ensemble des jeunes majeurs délinquants, permettrait de les protéger d'influences néfastes et de mieux développer des programmes adaptés à leurs besoins.

III. SITUATION DES ROMS

25. Selon le dernier recensement en Croatie, 9.500 personnes ont été enregistrées comme appartenant à la communauté Rom. Toutefois, selon des estimations, la Croatie compte en réalité entre 30.000 et 40.000 Roms¹² dont 5.000 uniquement dans la région de Međimurje. Les Roms constituent donc la deuxième minorité du pays après les Serbes.
26. Le Préambule de la Constitution croate reconnaît l'existence de « *minorités nationales autochtones* » comme composantes de la République de Croatie et donne une liste non exhaustive de dix minorités sans faire pour autant mention des Roms. Ils ne sont certes pas totalement exclus de ce Préambule lequel contient une référence générale « *et d'autres* » à la suite de la liste. Il faut noter de surcroît que les lois et les statistiques nationales répertorient les Roms comme étant une minorité à part entière. Si dans la pratique leurs droits ne sont donc pas amoindris, il est regrettable qu'une reconnaissance plus visible au niveau constitutionnel ne leur ait pas été accordée compte tenu notamment du nombre de Roms vivant en Croatie et de l'histoire de cette minorité sur ce territoire.

¹¹ Principalement en Bosnie-Herzégovine et en Serbie-Monténégro.

¹² Programme national pour les Roms, octobre 2003.

27. Malgré la non-discrimination sur le plan juridique, le traitement réservé à la minorité Rom suscite toujours des inquiétudes car cette population continue à subir une discrimination sociale et économique. Il faut toutefois noter que des efforts, notamment sur le plan institutionnel ont été entrepris. Ainsi le Gouvernement a créé un Conseil National des Roms, présidé par la Vice-Premier Ministre. Au niveau local et notamment dans la région de Medimurje, la plupart des quartiers ont été équipés en eau, en électricité et ont accès aux transports scolaires.
28. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de visiter un quartier Rom de Čakovec où la population bénéficiait des services communaux¹³. Les habitants de ce quartier se plaignaient, en revanche, de leur impossibilité à faire enregistrer la construction de leur maison. En effet, la plupart des maisons du quartier ont été construites sur des terrains publics sans autorisation et sont donc considérées comme illégales par la municipalité. Toutefois, il existe une certaine reconnaissance *de facto* de la situation du fait de l'attribution de services communaux. De plus, j'ai pu directement constater que le maire de la ville et les représentants de la communauté entretenaient d'excellentes relations. Il pourrait donc être envisagé d'accorder une régularisation *a posteriori* de ces constructions ce qui permettrait de reconnaître leurs droits de propriété et faciliter les relations des habitants avec les administrations publiques.
29. La loi sur les minorités créant des conseils locaux et nationaux pour les minorités a beaucoup aidé la communauté Rom. Certains sont devenus des contacts privilégiés des municipalités et facilitent ainsi le dialogue et la prise de mesures urgentes sur le terrain. La Croatie a également adopté un Programme national pour les Roms afin d'améliorer les conditions de vie de ceux-ci et de faciliter leur intégration dans la société. Si le programme a permis d'identifier un grand nombre de difficultés et de proposer des solutions, sa mise en œuvre paraît avoir une portée limitée compte tenu d'un manque de soutien financier de la part de l'Etat. Pour l'année 2004, seul 10 % des 20 millions de Kunas nécessaires ont été alloués au Programme.

A. Ségrégation dans les écoles

30. L'année 2002 a vu l'exacerbation de problèmes autour de la ville de Čakovec qui connaissait une pratique de séparation entre enfants Roms et non-Roms dans les écoles. Une atmosphère d'intolérance s'est installée, les parents non-Roms allant jusqu'à manifester à la rentrée 2002/2003 devant une école, bloquant l'entrée aux enfants Roms¹⁴. Suite à une forte pression nationale et internationale, les autorités ont reconnu l'existence de ces pratiques et se sont engagées à revoir cette question.
31. Lors de ma visite à Čakovec, j'ai eu l'occasion de visiter une école primaire accueillant enfants Roms et non-Roms. Je tiens, d'emblée, à remercier la direction de l'établissement et les enseignants de cette école pour leur accueil. Mes discussions m'ont permis de constater que la situation s'était largement améliorée grâce à l'engagement de tous. Toutefois certaines difficultés subsistaient encore. La région de Medimurje compte une grande proportion de Roms et les écoles accueillent un nombre élevé de leurs enfants qui représentent jusqu'à 80% de certaines tranches d'âge. Toutefois, ces données

¹³ Eau, électricité, voirie, collecte des ordures ménagères et ramassage scolaire

¹⁴ Rapport annuel 2003 du Comité Helsinki pour les droits de l'Homme de Croatie.

chiffrées ne peuvent justifier une quelconque ségrégation entre des enfants qui doivent être traités également. Je ne peux qu'espérer que les faits qui se sont déroulés par le passé ne se reproduiront plus à l'avenir et il est indispensable de garantir le maintien de la mixité sociale et ethnique afin qu'enfants Roms et non-Roms étudient ensemble au sein des mêmes classes.

32. Des difficultés quant à la connaissance de la langue croate par les enfants Roms m'ont également été signalées. Je tiens à insister sur l'importance de faire suivre à tous les enfants un cursus et un enseignement identique au sein d'une même classe. Néanmoins, le problème relatif au déficit de connaissances ne saurait être éludé. Afin d'y remédier, il pourrait être utile de créer, au plan national, des classes préscolaires à l'attention des enfants dont la langue maternelle n'est pas le croate. Ils acquerront ainsi des connaissances suffisantes en langue croate pour pouvoir suivre ensuite les enseignements de l'école primaire tout en se familiarisant avec l'institution scolaire. Il revient ensuite aux parents d'assurer le bon apprentissage de cette langue ainsi que la scolarisation assidue et complète de leurs enfants.

B. Violence

33. Lors des discussions avec les ONG, il a été fait état de violences à l'égard des Roms par des acteurs non gouvernementaux. Si les autorités croates ne sont certes pas responsables de ces actes, leur responsabilité est en revanche engagée sur le terrain de la répression de tels faits de violence. Or, il apparaît que ceux-ci ne font pas assez souvent l'objet d'enquêtes ou de poursuites pénales. De plus, afin de lutter efficacement contre cette violence – et plus généralement pour redonner aux Roms une place dans la société – une campagne contre la discrimination à l'égard de ceux-ci devrait être mise en œuvre. Finalement, la création d'une infraction pour violence raciale dans le code pénal¹⁵ devrait être envisagée afin de renforcer les dispositions juridiques en la matière et délivrer un message sans équivoque aux auteurs potentiels de tels actes.

C. Accès à l'emploi

34. Lors de ma visite, j'ai pu participer à un séminaire sur l'accès à l'emploi des Roms en Croatie. S'il est difficile d'obtenir des statistiques exactes sur le taux de chômage au sein de la population Rom des recoupements d'informations permettent d'évaluer que ce taux est considérable comme le démontre les 21.000 Roms bénéficiant de l'aide sociale. On peut estimer que plus de 80% des familles Roms n'ont pas de revenus stables au sein de leur foyer et que la quasi-totalité des femmes sont sans emploi. Les principaux obstacles pour que les Roms puissent intégrer le marché de l'emploi sont un plus faible niveau d'éducation que la moyenne, des préjugés de la part des employeurs quant à leurs compétences ainsi qu'une certaine forme de marginalisation résultant de la pauvreté et du rejet des autres. Une fois encore, l'allocation de fonds plus importants pourrait permettre de développer des programmes et des aides à la création d'entreprises, à l'embauche de Roms dans les entreprises ou les administrations publiques ou à créer des programmes spécifiques de formations.

¹⁵ Pour le moment, seul l'article 174 du code pénal prévoit une infraction pour violation des « droits de l'Homme reconnu par la Communauté internationale ».

IV. DEMANDEURS D'ASILE

35. La Croatie n'est, pour le moment, pas confrontée à un nombre important de demandeurs d'asile. Entre 2000 et 2003, 204 demandes ont été enregistrées. Aucun demandeur d'asile ne s'est vu reconnaître le statut de réfugié par le Ministère de l'Intérieur.
36. Selon le droit applicable au moment de ma visite, les demandes d'asile étaient traitées par le Ministère de l'Intérieur, en accord avec les avis du Ministère du travail et des affaires sociales. Les demandeurs déboutés pouvaient ensuite porter leur demande devant la Cour administrative. La nouvelle loi sur l'asile adoptée en juin 2003 et entrée en vigueur en juillet 2004, modifie la procédure. Le Ministre de l'Intérieur a dorénavant compétence exclusive dans le traitement des demandes et les appels de ces décisions sont portés devant la Commission du Gouvernement de la République de Croatie pour les Procédures d'appel des Demandeurs d'asile et Réfugiés. La Cour administrative demeure compétente en dernier ressort. Cette loi dispose également que « les demandeurs d'asile dont la demande est en cours de traitement seront hébergés au centre de réception pour demandeurs d'asile »¹⁶. Comme les autorités croates l'ont elles-mêmes reconnu devant des instances internationales¹⁷, les conditions d'accueil offertes aux demandeurs d'asile n'étaient pas en conformité avec les standards internationaux jusqu'à une date récente. Je ne peux donc que souhaiter que la nouvelle procédure combinée avec l'ouverture d'un nouveau centre d'accueil permettront de garantir les droits de ces personnes en quête de protection.

V. RETOUR DES REFUGIES ET PERSONNES DEPLACEES

37. Au cours des conflits qui se sont déroulés lors de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie au début des années 1990, les nouveaux pays de la région ont dû faire face à de vastes mouvements de population fuyant la guerre et ses atrocités. La Croatie se trouve désormais dans une situation où elle doit assurer le retour des personnes déplacées et des réfugiés mais souhaite également permettre aux personnes accueillies lors du conflit de demeurer sur son territoire. Ainsi, 120.000 réfugiés d'origine croate ont obtenu la nationalité croate et ne sont donc plus considérés comme réfugiés. Il ne reste désormais plus que 4.000 réfugiés en Croatie¹⁸. Ces cas sont majoritairement des personnes ne pouvant pas retourner dans leur pays pour des raisons humanitaires (âge, santé dégradée, etc.) et qui n'étant pas d'origine croate, n'ont pu obtenir la citoyenneté du pays. Compte tenu de leur faible nombre, une solution durable pourrait être envisagée afin de mettre un terme à leur statut de réfugiés tout en leur permettant de demeurer de façon permanente en Croatie.
38. Selon le UNHCR, 124.752 personnes sont revenues en Croatie au 1^{er} mai 2004 dont 9.280 uniquement pour l'année 2003. Toutefois, les études du UNHCR sur le terrain indiquent qu'une partie non négligeable de ces retours n'étaient pas durables en raison notamment de problèmes de réintégration économique ou de logement. Il reste un total d'environ 200.000 réfugiés hors de Croatie, principalement en Serbie Monténégro et en Bosnie-Herzégovine. La plupart de ces personnes bénéficient de logements privés en Serbie Monténégro et sont hébergés en Bosnie-Herzégovine, dont une minorité seulement dans des centres collectifs. Malgré la création d'une aide financière et d'une

¹⁶ Article 22 de la loi sur l'asile.

¹⁷ Voir le rapport des discussions devant le CAT des Nations Unies, 14 mai 2004, CAT/C/SR.601, point 8.

¹⁸ 3.600 réfugiés de Bosnie-Herzégovine et 400 de Serbie-Monténégro au moment de ma visite.

protection sociale pendant 6 mois après leur retour, un grand nombre de réfugiés demeurent réticents à revenir en raison des difficultés liées à l'accès au logement. A cela s'ajoutent certaines craintes tels que les changements survenus dans leur lieu d'origine, la peur d'être discriminée ou d'être accusé de crimes de guerre¹⁹. L'on ne saurait négliger l'impact du temps passé – entre 8 et 12 ans – par les réfugiés et les déplacés sans pouvoir retourner dans leurs villes d'origine. Au cours de ce laps de temps ils/elles ont recréé une vie ailleurs, se sont intégrés dans une nouvelle communauté et se trouvent désormais face à un dilemme : retourner à en Croatie ou poursuivre leur « nouvelle vie » à l'étranger. Toutefois, ces difficultés s'estompent progressivement comme le prouve la diminution de l'âge moyen des personnes revenant en Croatie. Afin de tourner la page de cette période difficile, il appartient aux autorités croates de mettre en œuvre, le plus rapidement possible, un programme complet pour résoudre la question du logement permettant ainsi à ceux qui le souhaitent de revenir.

A. Reconstruction

39. Compte tenu de l'étendue, de la nature et de la durée du conflit en Croatie, nombre de logements furent endommagés ou détruits entre 1991 et 1995. Un effort considérable a été réalisé non seulement par l'Etat mais par toute la population croate afin de cicatriser les plaies et reconstruire le pays. On peut estimer à plus de 120.000 le nombre de logements réparés ou reconstruits entre la fin des hostilités et l'année 2003. Il ne reste donc qu'un nombre proportionnellement limité d'habitations à rebâtir. Toutefois, celles-ci appartiennent aux plus faibles et aux membres des minorités, principalement serbe, qui n'ont pas bénéficié jusque là de la solidarité nationale²⁰.
40. C'est pourquoi, le nouveau Gouvernement entend mettre l'accent sur la reconstruction des logements des membres des minorités, et notamment des Serbes, dont l'accès à l'aide à la reconstruction avait été limité par le passé²¹. La reconstruction des logements détruits est essentiellement une question d'ordre financier dans la mesure où le cadre législatif afférent existe déjà, notamment par la loi sur la Reconstruction et la modification en juillet 2002 de la loi sur les zones d'intérêt national particulier. Conformément à la loi, les personnes ayant subies des dommages sur leurs propriétés sont appelées à déposer une demande auprès de l'administration. Dans un délai plus ou moins rapide – allant de quelques mois à plusieurs années – des matériaux de reconstruction ou une somme forfaitaire d'argent sont octroyés aux demandeurs en fonction d'une grille préétablie prenant en compte les dommages subis par l'habitation. Il faut saluer l'existence d'un tel système d'aides tant elles sont nécessaires pour la réinstallation des populations déplacées. Cependant, il conviendrait que ces aides soient distribuées de façon équitable, que l'évaluation des dommages reflète l'état réel du logement et surtout, qu'elles soient attribuées dans un laps de temps raisonnable. Cette assistance perd une grande partie de son impact lorsqu'elle est allouée avec trop de retard et que le demandeur a déjà reconstruit son logement par ses propres moyens, en ayant recours parfois à des emprunts bancaires.

¹⁹ Sur ce sujet voir supra, la partie relative aux jugements des criminels de guerre.

²⁰ Voir Human Right Watch, *Broken promises: impediments to Refugee Return in Croatia*, Vol. 15, No. 6(D), septembre 2003, p.44.

²¹ Depuis 2003, 70% des bénéficiaires sont d'anciens réfugiés appartenant à des minorités selon le Ministère des affaires maritimes, du tourisme, des transports et du développement.

41. Le Gouvernement a mis en place un programme avec l'ambition de reconstruire 8.000 propriétés en 2003-2004. La volonté des autorités gouvernementales, et tout d'abord du Premier Ministre, de mener le plus rapidement à bien ce processus de reconstruction ne saurait être mise en doute. D'ailleurs, afin d'accélérer ces reconstructions la Banque de développement du Conseil de l'Europe apporte un soutien financier à la Croatie pour la construction d'habitations nouvelles. Il reste actuellement plus de 10.000 demandes qui n'ont pas été encore satisfaites. A celles-ci, il convient d'ajouter les nouvelles demandes introduites suite à la réouverture par les autorités croates de la procédure jusqu'au mois de septembre 2004. D'un point de vue général, je souhaite apporter mon soutien à ce programme et aux importants efforts financiers consentis par les autorités croates afin de permettre à toute personne, indifféremment de ses origines, dont le logement a été détruit ou endommagé de bénéficier des moyens nécessaires pour retrouver une habitation décente et une vie normale.

B. Restitution de propriétés privées occupées

42. Suite aux mouvements de population liés aux conflits, un grand nombre de logements appartenant à des membres de la communauté serbe ont été occupés avec ou sans autorisation légale par des croates déplacés ou réfugiés principalement de Bosnie-Herzégovine. En vertu de la loi d'Occupation temporaire et d'Administration sur des propriétés spécifiques adoptée en 1995, les Commissions municipales de logement pouvaient allouer des habitations déclarées vacantes. Grâce à cette loi, tous les citoyens croates – les membres de la minorité serbe n'ont pas bénéficié de cette loi en raison de la division ethnique du pays lors du conflit – qui en faisaient la demande se sont vus allouer un nouveau logement. Ainsi, 18.500 logements ont été alloués à des déplacés croates ou à des réfugiés venant de pays frontaliers.

43. Bien que la loi de 1995 ait été abolie, les décisions prises par les Commissions municipales n'ont pas été pour autant annulées et les occupants ont été maintenus dans les logements alloués jusqu'à ce qu'une solution alternative soit trouvée pour eux. De la sorte, les autorités donnent la priorité au droit d'occupation sur le droit de propriété. Ce système de restitution évite de placer les occupants temporaires dans des situations difficiles mais a également pour conséquence un fort ralentissement du retour des propriétaires serbes.

44. J'ai été surpris de constater que même si l'occupant temporaire bénéficie de ressources suffisantes pour louer ou construire un autre logement, il ne peut être expulsé qu'une fois qu'un logement alternatif lui a été offert. Selon la loi, l'occupation « légale » devrait se terminer lorsqu'une solution alternative a été offerte à l'occupant ou s'il possède une propriété sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie. Cette disposition engendre parfois des situations inacceptables où l'occupant temporaire occupe un logement dont il n'a pas entièrement besoin tandis que le propriétaire et sa famille sont contraints d'habiter chez des proches ou dans un abri de fortune par manque de moyens.

45. Il y a lieu de signaler, par ailleurs, qu'aucune procédure d'expulsion n'est, en pratique, mise en œuvre pour motif de possession d'une propriété à l'étranger et ce en raison de l'absence de coordination de la Croatie avec les Etats concernés, notamment la Bosnie-Herzégovine. Selon les informations transmises par différentes ONG, d'une part l'administration compétente refuse les faisceaux de preuves que les propriétaires peuvent apporter concernant les titres de propriétés à l'étranger de l'occupant de leur logement –

témoignages, dépositions écrites de voisins, etc. – n’acceptant que des documents officiels. D’autre part, cette administration n’entreprend aucune démarche pour obtenir de tels documents officiels. Les propriétaires serbes se voient donc dans l’obligation d’attendre qu’un logement alternatif soit offert à l’occupant même si celui-ci possède un logement à l’étranger. Lors de mes échanges avec le Gouvernement, j’ai été informé que la Croatie, en tant qu’Etat respectant la prééminence du droit, ne reconnaissait que les documents officiels comme moyen de preuve. Toutefois, des diplomates pouvaient intervenir pour établir la véracité de certaines preuves précises. Les documents officiels sont bien évidemment le meilleur moyen d’établir la preuve d’un titre de propriété, toutefois ceci ne peut engendrer l’exclusion d’autres preuves déterminantes ou la vérification d’informations fournies par les parties intéressées.

46. Comme cela a déjà été mentionné, la loi dispose que l’occupant perd son titre d’occupation s’il venait à refuser un logement alternatif. Il semble que l’application de cette disposition par les administrations locales rencontre des difficultés. Ainsi j’ai eu connaissance de cas où l’occupant avait refusé le logement car il n’était pas dans la même municipalité ou parce qu’il considérait le logement alternatif trop petit. On m’a également présenté des cas où le refus de deux logements alternatifs et une décision de l’Ombudsman n’avaient pas suffi aux propriétaires pour obtenir la restitution de leurs biens.
47. Au-delà de ces occupations « légales », plusieurs milliers de logements laissés vacants par des serbes ont été occupés par voie de fait, sans autorisation administrative. Pour ces cas, les occupants devraient être expulsés sans bénéficier d’un logement alternatif. Si des problèmes ont existé par le passé – les occupants illégaux ne quittant le logement qu’une fois qu’un autre leur a été offert – il semble que la situation se soit améliorée.
48. Des compensations financières pour l’occupation d’un logement privé dans les zones d’intérêt national particulier sont offertes aux propriétaires après le 31 décembre 2002. La démarche est en elle-même louable mais demeure, en pratique, partiellement appliquée²² et les sommes allouées aux propriétaires pour ce motif représentent moins de la moitié de ce que le même le propriétaire pourrait obtenir en louant son logement.
49. Le nouveau Gouvernement s’était engagé à résoudre les occupations illégales avant le 30 juin 2004 et les occupations légales avant la fin de l’année 2004. Compte tenu des différentes informations qui m’ont été fournies, il semble que ces délais ont été globalement respectés. Au 1^{er} juillet 2004, il ne restait qu’un nombre très marginal de cas non résolus d’occupation sans titre²³ qu’il conviendrait de régler le plus rapidement possible pour permettre aux propriétaires de jouir enfin pleinement de leur droit de propriété. En juillet 2004, il restait environ 2.000 occupations « légales » non encore restituées. On peut estimer qu’une grande majorité de ces cas seront réglés dans les délais même si dans certaines villes – notamment à Knin, Karlovac, Vojnic ou Benkovac – des difficultés devraient subsister en raison de la faiblesse de l’offre de logement alternatif.

²² Selon la mission de l’OSCE en Croatie, environ 1.000 des 3.900 propriétaires éligibles à cette aide ont reçu un dédommagement de la part de l’Etat (paiement mensuel ou paiement au moment de la restitution).

²³ Selon la Mission de l’OSCE en Croatie, il ne restait que 55 cas non résolus après le 30 juin 2004, *Background report on the Return of Illegally Occupied Residential Properties*, 30 juillet 2004.

50. Afin d'atteindre ces objectifs, les autorités ont mis en place le 12 mars 2004 une Commission pour les expulsés, les réfugiés et le retour des propriétés afin de coordonner le travail des différentes administrations et permettre la restitution rapide des propriétés. Outre l'attribution de logements alternatifs aux occupants temporaires, cette Commission a eu recours à des solutions créatives. Ainsi les propriétaires peuvent vendre les logements occupés à l'Agence pour le transfert de propriété²⁴, parfois à des prix supérieurs à ceux du marché ou conclure des contrats de location avec l'occupant par l'intermédiaire de l'association Caritas. La restitution des propriétés ne signifie donc pas le retour de l'ensemble des propriétaires. Toutefois ceux-ci ont la possibilité de retrouver la jouissance de leur bien en décidant de le louer, de le vendre ou de l'occuper. Par ce biais, les autorités croates ont ainsi accompli d'importantes avancées dans la résolution de ce problème.
51. Je tire donc la conclusion, à la lumière des discussions que j'ai eues avec les membres du Gouvernement et après examen détaillé des différentes lois et programmes en matière de restitution de propriétés qu'il existe en Croatie une réelle volonté de résoudre rapidement cet épineux problème. Il semble, toutefois, que certaines réticences demeurent au niveau local, ralentissant ainsi le retour des populations serbes désireuses de retrouver leur logement.

C. Location

52. Avant le conflit, des dizaines de milliers de Serbes vivaient dans des appartements en propriété collective ou à appartenant des entreprises publiques. Le droit d'utilisation de ces appartements se rapprochaient 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.
53. 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 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.
54. 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

²⁴ Agence de l'Etat en charge d'acheter des logements alternatifs pour les occupants temporaires.

pu faire auparavant en raison de leur absence lors de la première procédure – les cours ont refusé de faire droit à de telles requêtes²⁵. 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 contrats²⁶.

55. 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 marché²⁷. 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 locataire²⁸.
56. Le Gouvernement actuel se retrouve donc héritier d'une situation où, soit par des décisions de justice soit par des lois, nombre de personnes et notamment une grande partie de la communauté serbe voit ses possibilités de retour dans leur ville d'origine entravées par des problèmes de logement. Récemment, la Cour européenne des droits de l'Homme a conclu pour l'instant à l'absence de violation des droits d'une requérante qui contestait l'attribution à une autre personne de l'appartement qu'elle avait laissé vacant lors du conflit²⁹. Au-delà des faits d'espèces qui concernent une requérante qui n'était ni réfugiée ni déplacée³⁰, cette décision n'enlève en rien la responsabilité politique et historique de la Croatie dans la résolution des problèmes de logement sur son territoire. De plus, si la Croatie considère que les anciens locataires ont perdu leurs droits sur l'appartement qu'ils occupaient, il lui appartient de trouver des solutions alternatives pour permettre le retour des réfugiés et des déplacés dans leur municipalité d'origine. 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.
57. En juin 2003 le Gouvernement a lancé un programme pour les personnes ayant perdu leur droit de location dans les territoires contrôlés par les forces croates durant le conflit c'est-à-dire en dehors des Zones d'intérêt national particulier. Pour l'instant le programme n'en est qu'à la phase d'enregistrement des demandes qui se terminera au 30 juin 2005. Le Gouvernement s'est engagé à fournir un logement à toutes les personnes ayant perdu leur droit à la location avant la fin 2006.
58. Il me paraît indispensable de donner la possibilité à toute personne désireuse de retourner dans sa ville d'origine de pouvoir le faire. Les suggestions suivantes pourraient être prises en compte par le Gouvernement afin de faciliter les retours : permettre aux anciens occupants d'un logement n'ayant pas été acheté entre-temps, de l'acheter selon des modalités similaires à celles proposées en 1996 ou leur octroyer un statut de locataire protégé³¹ ; si le logement est inhabitable, de fournir à l'ancien occupant des matériaux de reconstruction et lui permettre de bénéficier des possibilités mentionnées

²⁵ Norwegian Refugee Council, *Triumph of Form over Substance? Judicial Termination of Occupancy Rights in the Republic of Croatia an Attempted Legal Remedies*, 18 mai 2002.

²⁶ Loi sur la location d'appartements en zone libérée, no. 73/1995, 27 septembre 1995.

²⁷ Cette possibilité avait déjà été offerte en 1991 avec la loi sur l'achat d'appartements en location.

²⁸ Human Right Watch, *Broken promises: impediments to Refugee Return in Croatia*, septembre 2003.

²⁹ CEDH, affaire Blečić c. Croatie, arrêt du 29 juillet 2004 (arrêt non définitif ayant fait l'objet d'un renvoi devant la Grande Chambre).

³⁰ Voir para. 49 de la décision

³¹ Statut similaire à celui offert aux locataires de logement dans les « zones libérées » en 1995.

précédemment ; si le logement a été acquis par un occupant successif, de fournir un autre logement à l'ancien occupant dans la même localité. De mon point de vue, de telles dispositions aideraient à résoudre un grand nombre de difficultés tout en limitant le coût du programme et faciliteraient le retour dans leur pays des forces vives qui constituaient une grande part de la population urbaine d'avant guerre.

D. Vandalisme et autres obstacles à la réintégration dans la société

59. Aux difficultés que rencontrent les propriétaires pour récupérer l'usage de leurs biens peuvent s'ajouter celles découlant de l'état dans lequel le bien est restitué. En effet, dans un certain nombre de cas, le logement est rendu inhabitable par les occupants qui emportent les biens meubles et vont jusqu'à enlever des parties fixes des habitations tels que les blocs sanitaires, les fils électriques, les fenêtres ou les portes. Cette pratique très courante lors des premiers retours de réfugiés persiste toujours. En l'absence de statistiques officielles, il est difficile d'évaluer l'ampleur de ces saccages. Selon l'OSCE, environ 20% des affaires suivies sur le terrain par sa mission avaient fait l'objet de ce type de vandalisme³², qui a pour conséquence de retarder le retour du propriétaire et de sa famille. Les victimes de ces actes, qui sont presque exclusivement d'origine serbe, peuvent demander à bénéficier de matériaux de réparation, mais n'étant pas prioritaires par rapport aux maisons détruites pendant le conflit ou aux besoins de nouvelles constructions, l'aide ne leur ait donnée qu'après un long délai – souvent supérieur à un an. Ils se voient même parfois découragés de faire cette demande par les fonctionnaires de l'administration locale. Pendant la visite nous avons inspecté un logement vandalisé en 2003 – les portes, les fenêtres, le système de chauffage, la salle de bains ainsi que le système électrique avaient été arrachés ou emportés – et dont la propriétaire serbe attendait encore les matériaux de reconstruction demandés.
60. Les actions entreprises pour faire cesser ces actes qui constituent des délits caractérisés de vol et dégradation du bien d'autrui ne semblent pas pleinement porter leurs fruits. Aucune campagne d'information n'a été entreprise par le Bureau en charge des personnes déplacées, réfugiées et retournées (ODPR) pour avertir les occupants que le saccage du logement qu'ils occupent peut leur faire perdre le droit à un autre logement et entraîner des sanctions financières. En cas de vandalisme, un expert est chargé de constater les dégradations, puis l'ODPR doit transmettre au Procureur un dossier documenté sur les faits commis. Lors de mes discussions avec le Directeur de l'ODPR, celui-ci m'a montré certains dossiers concernant des actes de vandalisme transmis au parquet. Cependant en raison de l'encombrement des tribunaux et de l'absence de priorité donnée à ces affaires, il semble que les poursuites soient rarement engagées. Dans les quelques cas où une action est entreprise, le propriétaire se voit parfois dans l'obligation de prouver que les dégradations sont le fait de l'occupant ou qu'il était bien le propriétaire des objets volés.
61. En plus du vandalisme, les propriétaires se retrouvent parfois confrontés à des demandes de dédommagement pour les investissements réalisés par l'occupant. Il existe plusieurs exemples récents de décisions de justice condamnant le propriétaire à indemniser l'utilisateur temporaire de son bien, et ce même s'il était un occupant illégal, pour les « investissements » réalisés au cours de l'occupation. J'ai été ainsi informé de décisions

³² Mission de l'OSCE en Croatie, *Background report on the Return of Illegally Occupied Residential Properties*, 30 juillet 2004.

de justice où le propriétaire a été condamné à payer des sommes importantes à l'occupant de sa maison alors même qu'il n'avait consenti ni à ce que sa maison soit utilisée ni à ce que des travaux soient entrepris. Les occupants ont, certes, entrepris des travaux dans l'habitation dont le propriétaire bénéficie désormais. Toutefois, la pratique des dédommagements me semble inéquitable si l'on considère, d'une part, que l'autorisation d'utiliser le logement a été donnée par l'Etat sans le consentement du propriétaire et, d'autre part, que l'occupation se faisait à titre gracieux. Il conviendrait donc que le Parlement légifère à ce sujet afin d'éviter que les propriétaires soient obligés de supporter seuls la totale responsabilité d'une situation qu'ils n'ont pas créée et à laquelle ils n'ont pas consenti.

62. Lors de ma visite, j'ai été rendu attentif au fait qu'il subsistait des locaux commerciaux et des terres agricoles appartenant à des propriétaires d'origine serbe qui continuaient à être utilisés illégalement par des occupants croates. Bien que la loi de 1995 relative à l'usage temporaire et l'administration de certaines propriétés ait autorisé cette utilisation, son abrogation en 1998 a juridiquement mis un terme à ces autorisations. Nonobstant cela, les propriétaires souhaitant retrouver leur bien sont obligés d'engager des procédures en justice longues et coûteuses. La mise en place d'une procédure rapide et extrajudiciaire pourrait être envisagée afin de permettre aux propriétaires de récupérer au plus vite le plein usage de leurs biens.

VI. PERSONNES DISPARUES

63. La question des personnes disparues demeure pour la Croatie un sujet hautement sensible, hérité une nouvelle fois du conflit. Depuis la fin de celui-ci, 18.000 cas de disparition ont été enregistrés parmi lesquels plus de 12.000 personnes furent retrouvées vivantes dans différents centres de détentions ou dans d'autres localités. Afin de résoudre l'ensemble de ces dossiers, la Croatie a mis en place la Commission nationale sur les personnes disparues et lui a donné les moyens nécessaires pour réaliser un travail de qualité, reconnu par les ONG comme par les organisations internationales. Au moment de ma visite, la Commission comptait 1.207 dossiers non résolus auxquels viendront s'ajouter prochainement 800 cas de disparition lors des opérations militaires « Eclair » et « Tempête » de 1995 non encore comptabilisés. Selon les estimations qui m'ont été données, un nombre important de dossiers encore ouverts revêt une dimension internationale dont la résolution dépend de la Croatie mais également des Etats voisins.
64. Il appartient à cette Commission de donner aux familles de ces disparus la possibilité de faire le deuil de leurs proches et d'assurer leur « droit de savoir ». Mes discussions avec les plus hauts responsables du pays m'ont montré à quel point ils sont attachés à voir ces cas résolus au plus vite. Afin d'élucider les dossiers où certaines informations relatives aux disparus ou à ses proches sont détenues par des autorités étrangères, une coopération technique avec celles-ci est indispensable. Il semble, toutefois, que les échanges d'informations avec les autorités des Etats voisins rencontrent certains obstacles. Après une interruption d'un an et demi, les discussions avec les autorités serbo-monténégrines ont repris en mai dernier. Ces mêmes discussions avec la Bosnie-Herzégovine et surtout avec la Commission internationale sur les personnes disparues (« ICMP ») – institution internationale établie dans le contexte des accords de Dayton pour fournir une assistance

dans l'identification des personnes disparues – semblent poser plus de difficultés. C'est pourquoi, j'invite toutes les parties concernées à collaborer plus avant afin de résoudre ces questions douloureuses, permettre aux familles de faire le deuil de leurs proches et garantir une meilleure réconciliation au sein de la société croate et à travers toute la région.

OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS

65. De toute évidence, la Croatie a accompli des progrès considérables en matière de respect des droits fondamentaux depuis ces dix dernières années. Le Gouvernement actuel est lui aussi déterminé à aller de l'avant dans ce domaine et à améliorer la situation de tous habitants de la Croatie sans distinction ethnique. Afin d'appuyer leur ferme détermination et d'assister la Croatie dans la poursuite de ses objectifs, le Commissaire, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, recommande ce qui suit :

- 1) Allouer les fonds nécessaires à chacune des institutions chargées de veiller au respect des droits de l'Homme, au premier rang duquel l'Ombudsman, pour que chacune puisse remplir pleinement ses fonctions ;
- 2) Réduire le nombre d'affaires pendantes devant les tribunaux notamment en assurant une meilleure répartition des juges et des fonds par juridiction, en continuant à augmenter les moyens alloués à la justice, en garantissant l'exécution des décisions de justices et en incitant les juridictions supérieures à décider en droit et en fait sans renvoi ;
- 3) Réformer dans les plus brefs délais la législation en matière d'aide juridictionnelle en garantissant qu'elle profite sans discrimination aux Croates comme aux étrangers, en assurant qu'un budget suffisant lui soit alloué et que la procédure d'attribution soit équitable et accessible sur l'ensemble du territoire ;
- 4) Mettre en place un système d'enseignement par correspondance et permettre aux prisonniers d'en bénéficier ;
- 5) Permettre la détention séparée de l'ensemble des jeunes majeurs délinquants pour les protéger d'influences néfastes et développer des programmes adaptés à leurs besoins ;
- 6) Allouer les fonds nécessaires à la réalisation du Programme national pour les Roms, réprimer tous les actes de violences commis contre eux notamment par la création d'un délit de violence raciale, et leur faciliter un meilleur accès au marché de l'emploi ;
- 7) Prendre des mesures afin d'éviter la création d'une ségrégation entre enfants Roms et non Roms dans les écoles et instituer, sur le plan national, des classes préscolaires d'apprentissage de la langue croate à l'attention des enfants Roms ;
- 8) Assurer que l'aide à la reconstruction soit alloué rapidement en fonction des besoins réels de chaque demandeur et que les critères d'attribution de celle-ci ne créent pas une discrimination ethnique *de facto* ;

- 9) Permettre au plus vite aux propriétaires ayant des propriétés occupées, avec ou sans autorisation, de pouvoir pleinement jouir de leur bien à leur convenance en expulsant sans délai l'occupant si le propriétaire souhaite utiliser son bien ou en assurant que le prix de vente ou de location offert à celui-ci soit adapté à la valeur du logement ;
- 10) Adopter des mesures quant à la restitution des logements autrefois en propriété collective et permettre le retour des réfugiés et des déplacés dans leur ville d'origine en donnant priorité aux locataires d'avant guerre quand cela est possible ou en leur offrant une solution similaire sinon ;
- 11) Prévenir tous les actes de vandalisme contre les biens restitués aux propriétaires et réprimer tous ceux qui ont / pourront être commis tant au niveau pénal que par des sanctions administratives ;
- 12) Protéger les propriétaires de logements précédemment occupés contre des recours en indemnisation des occupants temporaires afin qu'ils ne supportent pas seuls la totale responsabilité d'une situation qu'ils n'ont pas créé et à laquelle ils n'ont pas consenti ;
- 13) Permettre aux propriétaires de locaux commerciaux ou de terres agraires occupés de jouir de leurs biens le plus rapidement possible.

66. Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.