

LISTE DE VERIFICATION

DES DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET DES QUESTIONS FONCIERES AU SENS LARGE A TOUS LES STADES DU CYCLE DE DEPLACEMENT DE L'ETAT D'URGENCE AU RELEVEMENT



POUR
UNE IDENTIFICATION ET
UNE EVALUATION OPTIMALES
ET
UNE REPOSE PLUS EFFICACE

Maison reconstruite à côté d'une structure détruite lors des émeutes de 2004, Kosovo

Les différends relatifs au logement, à la terre et aux biens sont à la fois, une **cause** fondamentale de conflit et, une **résultante** de celui-ci. Dans le cadre des activités humanitaires, ces différends posent des défis immédiats en termes de protection et de relèvement rapide. Si les différends liés au logement, aux terres et aux biens ne sont pas résolus, ceci risque d'ébranler la paix et de relancer les hostilités.

Les personnes déplacées tenteront inéluctablement de requérir ou de recouvrer l'accès au logement, à la terre et aux biens pendant et après un conflit. Ce processus entraîne d'autres tensions à la fois au sein des communautés et entre les communautés, aussi bien dans la région d'origine que dans la région d'accueil, lors du retour ou d'une réinstallation ailleurs dans le pays :

- **Au cours du déplacement**, le choix du site, l'accès à l'eau, aux terres d'élevage et aux terres agricoles au niveau des camps officiels et non officiels peuvent être entravés par la difficulté de déterminer qui détient les droits fonciers.
- Lorsqu'un **retour** est envisagé, les personnes déplacées fondent en grande partie leur décision sur la possibilité qu'ils auront de récupérer leur logement, leur terre et leurs biens, et donc de survenir à leurs besoins ; **une fois de retour**, leurs tentatives de récupération des biens sont susceptibles de ranimer des conflits.
- Par ailleurs, lorsque les personnes déplacées décident de **s'installer** dans de nouvelles régions, la gestion des relations foncières avec les communautés et les institutions locales peut conditionner le succès ou l'échec d'une intégration durable.

Cependant, les **personnes déplacées ne sont pas les seules à se soucier** de leurs droits au logement, à la terre et aux biens et des questions foncières au sens large pendant et au sortir d'un conflit. En effet, les conflits ébranlent une vaste gamme de relations - sociales, économiques et politiques - et les changements induits concernent tous les membres de la communauté, y compris les personnes non déplacées.

Sans doute plus important encore, la **réconciliation** et la durabilité de la paix instaurée dans une **période post-conFLICTUELLE** peuvent dépendre de la rapidité et de l'efficacité selon laquelle la protection des droits au logement, à la terre et aux biens et les questions foncières au sens large sont reconnues et traitées. Les leçons tirées, entre autres, de l'Afghanistan, du Rwanda et du Soudan, montrent les conséquences d'un traitement inadapté des questions relatives au logement, à la terre et aux biens, aussi bien au lendemain d'un conflit que pendant la période de paix et de reconstruction qui s'ensuit.

D'après l'Enquête sur les interventions humanitaires de 2005, la protection des droits au logement, à la terre et aux biens a été identifiée comme l'une des principales lacunes du système de réponse de la communauté humanitaire. Les Coordonnateurs de l'action humanitaire ainsi que les Coordonnateurs résidents sont donc mis au défi et tenus d'examiner ces questions de manière appropriée et le plus rapidement possible, c.-à-d. avant même que le conflit ne soit résolu.

*Une publication conjointe des Groupes sectoriels sur la **Protection et le Relèvement précoce***

LISTE DE VERIFICATION A DES FINS D'INTERVENTION

- ✓ **INCLURE LES INFORMATIONS RELATIVES AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET AUX LITIGES FONCIERS LORS DES ENREGISTREMENTS, DES EXERCICES DE PROFILAGE ET DES ENQUETES SUR LES INTENTIONS DES PERSONNES DEPLACEES QUANT AUX SOLUTIONS DURABLES**

Les programmes d'enregistrement des déplacées, les exercices de profilage et les enquêtes d'intentions portant sur les personnes déplacées doivent rassembler un maximum d'informations sur la situation du logement, des terres et des biens dans la région d'origine et ce, dès le premier stade du cycle du déplacement. Même dans le cadre d'études limitées dans le temps ou de processus d'enregistrement accélérés, **quelques questions simples et stratégiques** peuvent permettre d'identifier les problèmes de protection requérant une attention immédiate, ainsi que les obstacles futurs à la mise en œuvre de solutions durables. De telles informations peuvent inclure la région d'origine et les modes de vie précédant la fuite, les modalités d'accès à la terre et aux biens (individu ou famille, propriété légale ou coutumière, droits pastoraux, bail social, location etc.), la possession ou l'absence de pièces justificatives et toutes informations concernant la destruction ou l'occupation des propriétés des personnes déplacées.

- ✓ **CONSULTATION DE LA COMMUNAUTE : PRENDRE EN COMPTE LES QUESTIONS FONCIERES SUR LE LIEU DE RESIDENCE ACTUEL DES PERSONNES DEPLACEES**

Quelque soit le lieu de résidence actuel des personnes déplacées, il est **indispensable de connaître les régimes fonciers**, à savoir les droits d'accès à la terre, à l'eau, aux terres d'élevage et à d'autres ressources naturelles prévus par la loi et la coutume. Ainsi, une terre apparemment non exploitée peut être soumise à un régime et à des droits fonciers coutumiers complexes que les communautés de personnes déplacées, les organisations humanitaires internationales ou les représentants du gouvernement national peuvent ignorer. Il est peu probable que des visites d'évaluation rapide permettent de révéler la complexité des régimes fonciers, notamment si le droit coutumier prévaut. Si ces régimes sont négligés ou si leur étude est remise à plus tard, des litiges fonciers peuvent survenir entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées, les organisations humanitaires internationales et le gouvernement national. En outre, la question de l'accès à la terre dans les zones aux abords des camps doit être abordée avec les acteurs clés.

- ✓ **IDENTIFIER ET TRAVAILLER AVEC DES EXPERTS DES QUE POSSIBLE**

✓

Des experts internationaux et nationaux doivent être identifiés dès que possible ; ce sont eux essentiellement qui travailleront sur la programmation des évaluations et des interventions. En raison de la complexité de ces questions, il est peu probable que le personnel en fonction au sein des organisations humanitaires puisse évaluer de manière adéquate ces questions spécifiques, en particulier lors du déploiement des premières mesures d'urgence. Dans le meilleur des cas, si l'affectation de ces experts est co-financée par différents acteurs, les évaluations et orientations qui en découlent constituent dès lors une source unique crédible et cohérente qui permet de formuler rapidement une réponse coordonnée par plus d'une organisation humanitaire tout en évitant le double emploi. La réponse la plus exhaustive devra solliciter **aussi bien les efforts des experts nationaux que des experts internationaux**. La consultation d'experts fonciers nationaux dès le début s'avère donc indispensable à la compréhension des contextes juridiques, institutionnels, politiques et sociaux.

- ✓ **INTEGRER LES EVALUATIONS RELATIVES AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET LES REPONSES IDENTIFIEES DANS LES APPELS DE FONDS OU D'AUTRES BUDGETS HUMANITAIRES**

Etant donné que les causes de conflit diffèrent et que les bases légales et coutumières relatives à la propriété des biens ou aux régimes fonciers peuvent être complexes, les questions liées au logement, à la terre et aux biens qui en résultent sont très **spécifiques à un pays et à un contexte donné**. Ces questions ont un impact sérieux sur les besoins immédiats en logement pour les personnes déplacées, mais aussi sur leur décision de retourner dans leur lieu d'origine ou de reconstruire leur vie ailleurs. Des groupes tels que les femmes, les minorités, les peuples autochtones et les habitants de taudis sont particulièrement vulnérables à la marginalisation. L'identification par les experts, le plus tôt possible dans le processus de crise, des problèmes pertinents, du contexte juridique local et des stratégies d'intervention recommandées favorise la pleine compréhension de ces facteurs. Une telle évaluation conduite par des experts constitue en soi une mesure efficace qui peut être suggérée en amont du processus d'appel de fonds.

- ✓ **PROMOUVOIR LA SECURITE DES REGISTRES OFFICIELS EXISTANTS CONCERNANT LES DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS**

Au cœur d'un conflit, les registres officiels de droits et de propriété conservés par l'administration (tels que les registres de titres ou les cadastres) **risquent d'être détruits ou falsifiés** en raison des hostilités générales et des actes de pillage, ou dans le cadre d'actions ciblées. Il est important de rappeler les obligations auxquelles sont tenues les autorités nationales et locales concernant la protection de ces registres et de leur transfert, vers des lieux plus sûrs en cas de besoin. Les forces multinationales, y compris les forces de maintien de la paix de l'ONU, peuvent également apporter leur soutien à ce niveau.

✓ **PROMOUVOIR LES DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET LES QUESTIONS FONCIERES AU SENS LARGE DANS LES NEGOCIATIONS ET LES ACCORDS DE PAIX**

Les accords de paix peuvent **explicitement inclure des dispositions relatives aux droits au logement, à la terre et aux biens**. Les Coordonnateurs de l'action humanitaire, les Coordonnateurs résidents et les équipes de pays peuvent fournir des informations sur la situation foncière d'un pays donné dans le cadre de négociations de paix. De même, ces derniers peuvent encourager à un examen détaillé par les négociateurs de paix et les parties au conflit des questions relatives au logement, à la terre et aux biens. Un consensus clair est indispensable en ce qui concerne, d'une part, l'accès non discriminatoire aux mécanismes de restitution et à la terre et, d'autre part, l'applicabilité universelle de la protection des droits au logement, à la terre et aux biens. pour tous, y compris les personnes déplacées, et indépendamment du désir de retour dans le foyer d'origine. **Les Coordonnateurs de l'action humanitaire et les Coordonnateurs résidents peuvent avoir une influence importante lors de séances de plaidoyer de haut niveau** afin d'aborder ces questions dès le début du processus et de manière constructive en tant qu'élément clé de l'accord de paix. La responsabilité nationale en matière de résolution de litiges relatifs aux biens conformément aux termes de tout accord de paix et au droit international doit être systématiquement soulignée dans toutes les communications avec les autorités compétentes.

Etant donné que les questions foncières peuvent **susciter des tensions** dans une période post-confliktuelle, certains peuvent recommander de les repousser à une date ultérieure. Bien que ce report soit politiquement plus confortable, le risque est de laisser en suspens les questions relatives à la terre et aux biens et de compromettre la paix dans un futur proche. Par ailleurs, les personnes actuellement au pouvoir peuvent être tentées de précipiter l'exécution de mesures *ad hoc*. Ceci pourrait également mettre en péril l'harmonie future. En revanche, une approche documentant l'existence de droits et de titres multiples et parfois litigieux pourrait s'avérer plus favorable à la réconciliation et à la construction nationale qu'une approche appliquant strictement soit le principe de restitution, soit le principe d'occupation sans titre.

✓ **ASSURER LA PRISE EN COMPTE DES DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET DES QUESTIONS FONCIERES AU SENS LARGE DANS LES EVALUATIONS ET PROGRAMMATIONS CONJOINTES DE SOLUTIONS DURABLES**

Les **missions d'évaluation inter-institutions** visant à promouvoir les solutions durables doivent prendre en compte les mesures les plus efficaces pour garantir ou traiter les droits au logement, à la terre et aux biens et des questions foncières au sens large dans la planification de programmes de rapatriement ou de retour, mais aussi dans les stratégies soutenant l'intégration locale des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des réfugiés qui ont décidé de ne pas retourner dans leur foyer d'origine. Outre l'étude physique des habitations détruites dans les zones de conflit, les évaluations doivent également tenir compte des obstacles éventuels aux solutions durables, tels que :

- L'ampleur de l'occupation secondaire des logements ;
- Si la loi a été appliquée de manière injuste et arbitraire *après* la fuite ;
- Si les registres d'enregistrement de biens fonciers (ou autres preuves de droits à la terre reconnues localement) ont été détruits ou perdus ;
- Si l'absence de sécurité des droits fonciers et d'occupation est susceptible d'empêcher le retour de certaines communautés ou personnes dans leur foyer ou sur leur terre d'origine ;
- Si le système judiciaire fournit des recours efficaces, accessibles et impartiaux ; et
- La capacité des institutions locales ou traditionnelles à traiter les litiges et problèmes fonciers.

✓ **METTRE EN ŒUVRE UN PLAN D'ACTION INTERINSTITUTIONNEL AFIN DE RESTITUER LES DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET DE TRAITER LES QUESTIONS FONCIERES AU SENS LARGE**

Les équipes de pays humanitaires et les institutions du groupe sectoriel participantes doivent mettre en œuvre un **Plan d'action** afin de **traiter** les droits au logement, à la terre et aux biens, et les questions foncières au sens large. Ce Plan d'action doit constituer la première étape vers l'élaboration d'une réponse efficace. Le Plan doit être conforme au droit international, aux cadres juridiques nationaux et aux pratiques coutumières. Tous les acteurs doivent assurer la **pleine participation** des personnes déplacées et des personnes rentrées au pays à l'élaboration des Plans d'actions - y compris les groupes vulnérables à la marginalisation, tels que les femmes, les peuples autochtones et les minorités- en tenant compte des traditions coutumières. Par ailleurs, un Plan d'action interinstitutionnel ou tout autre effort coordonné permet de contribuer à ce que le retour organisé ou la réinstallation ailleurs dans le pays des personnes déplacées se déroule, dans la mesure du possible, dans le cadre d'un plan plus général visant à garantir la sécurité d'occupation, la réhabilitation et la reconstruction pour toutes les communautés.

✓ **ANALYSE JURIDIQUE : EXAMEN DES LOIS, POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES RELATIVES AUX DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET AUX QUESTIONS FONCIERES AU SENS LARGE**

Identifier, compiler et analyser toutes les législations et les politiques relatives aux droits au logement, à la terre et aux biens et aux questions foncières au sens large, y compris :

- Le régime foncier et les institutions ;
- Les lois et politiques relatives à la terre et au logement ;
- Les marchés fonciers ;
- Les expulsions forcées, la relocalisation temporaire ou l'intégration ailleurs dans le pays ;
- Le droit à restitution du logement, de la terre et des biens suite à une confiscation illégale ou arbitraire ;
- Le droit à la vie privée et au respect du domicile ; et
- Le droit à la liberté de circulation et le droit de choisir son lieu de résidence.

Ce type d'analyse se doit de déterminer précisément si les règles en matière d'héritage, la famille ou d'autres lois constituent une discrimination envers les femmes, les peuples autochtones ou d'autres minorités, et si des lois sur l'abandon de propriété ont été adoptées après la fuite.

Les juristes nationaux sont à même de jouer un rôle important dans le processus d'analyse juridique en raison de leur connaissance de la loi locale, des réalités administratives et de la langue.

Ce tableau complet de la législation constituera ultérieurement une ressource inestimable pour les activités de formation et de diffusion.

✓ **ANALYSE CONTEXTUELLE : ANALYSE DES CAPACITES ADMINISTRATIVES, DES USAGES LOCAUX ET DES MECANISMES FORMELS OU INFORMELS DE REGULATION DES DROITS AU LOGEMENT, A LA TERRE ET AUX BIENS ET DES QUESTIONS FONCIERES AU SENS LARGE**

L'analyse contextuelle des pratiques et des mécanismes formels ou informels de régulation des droits au logement, aux terres et aux biens, et des questions foncières au sens large est essentielle à **l'élaboration de solutions adaptées et susceptibles d'être acceptées par les populations concernées**. Une législation globale et novatrice pourrait, par exemple, négliger la protection de ces droits en l'absence de modalités administratives et d'organismes gouvernementaux opérationnels responsables de leur mise en application. **Les pratiques coutumières de résolution des litiges** peuvent bénéficier de plus de crédibilité dans les zones géographiquement isolées des centres administratifs. La pleine compréhension du contexte local favorise ainsi l'élaboration de réponses efficaces.

✓ **EVALUER ET AMELIORER LA SECURITE D'OCCUPATION DES PERSONNES DEPLACEES, Y COMPRIS DES PLUS VULNERABLES, DANS TOUTES LES ACTIVITES DE PLAIDOYER ET DE PROGRAMME**

Des déclarations politiques de haut niveau visant à assurer la sécurité d'occupation et la sécurité des droits fonciers pour tous peuvent contribuer à stabiliser l'environnement post-conflictuel avant que des solutions plus durables ne soient identifiées. Dans de nombreuses situations post-conflituelles où la propriété informelle prévalait, des programmes de **réforme agraire** reconnaissant les droits fonciers coutumiers et informels et les transposant en droits formels reconnus par la loi (notamment par la délivrance de titres de propriété) ont été mis en oeuvre. Les intervenants doivent s'assurer que les nouveaux mécanismes ne portent pas préjudice aux personnes déplacées en ce qui concerne la régularisation des droits fonciers dont elles jouissaient pleinement avant d'être déplacées. Par exemple, si la régularisation des droits est liée à une présence continue sur la terre, des dérogations doivent être spécialement formulées pour les personnes qui ont été déplacées.

Lors de travaux de réhabilitation et d'amélioration d'un camp, de centres collectifs ou de taudis, les organismes responsables de la mise en oeuvre de telles activités doivent s'assurer que la sécurité d'occupation sera conférée aux occupants de ces logements dans les cas où ces derniers ne sont pas propriétaires de ces habitations temporaires.

LES PRINCIPES DE PINHEIRO

Le cadre normatif pour la gouvernance des droits au logement, à la terre et aux biens dans le contexte de déplacement a été résumé dans les « *Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées* » de 2005.

Connu sous le nom de « *Principes de Pinheiro* », ce document n'est pas un nouveau traité international mais plutôt une compilation et une reformulation des droits consacrés par les normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire.

Les Principes de Pinheiro réaffirment que **toutes les personnes déplacées** - à savoir les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les réfugiés, qu'ils aient décidé de retourner dans leur foyer d'origine ou non - doivent bénéficier d'une protection contre la **privation arbitraire ou illégale de leur logement, de leur terre et/ou de leurs biens** et ont le droit de se voir **restituer tout logement, terre et/ou bien ou de recevoir une compensation**.

EXEMPLES DE MESURES D'INTERVENTION

Exemples d'interventions du programme en guise d'appui aux droits LTB et aux questions foncières d'ordre général

- Promouvoir la conduite d'une **analyse de situation par des experts** afin de mieux comprendre le contexte LTB et foncier, ainsi que les problèmes éventuels inhérents.
- Mettre en place des **contrôles relatifs aux litiges et conflits fonciers** afin d'établir des bases de référence et de détecter les tendances et les problèmes émergents sur le long terme.
- Promouvoir des **campagnes d'information publiques** dans le but de sensibiliser les communautés sur leurs droits.
- Créer des **centres d'aide juridique et de consultation** en vue de fournir l'assistance nécessaire aux personnes déplacées et aux personnes rentrées au pays à propos de leurs droits LTB.
- Fournir un soutien **technique et financier** aux organismes responsables de la gestion des terres et appuyer les processus juridictionnels.
- Renforcer les **projets de déminage et de reconstruction** en cours afin de promouvoir la mise en œuvre des droits LTB (par ex. : accorder la priorité aux projets de déminage ou de logement pour les personnes qui occupent actuellement la maison d'un tiers ; mettre en place d'autres logements provisoires pour les personnes impliquées dans des litiges non résolus, etc.)
- Instaurer un **environnement favorable et équitable** pour les transactions immobilières effectuées par les personnes déplacées qui ne souhaitent pas retourner dans leur foyer d'origine mais vendre leur propriété ; ces derniers pourraient ensuite se servir de tels fonds pour s'intégrer ailleurs.
- Soutenir la **modification de toute législation relative au logement, à la terre et aux biens** incompatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne.

POUR UN SOUTIEN DE VOS ACTIVITES, CONTACTEZ :

Le **Groupe sectoriel global sur la protection** (PCWG - Protection Cluster Working Group), ainsi que son **Groupe responsable de l'Aire de Responsabilité** (AoR - Area of Responsibility) **logement, terre et biens** (ou Groupe AoR LTB), prodiguent des **conseils propres à chaque pays** et effectuent des **missions d'évaluation** et des **missions de mise en œuvre de programmes** en vue de protéger les droits LTB. Ils peuvent également nommer des experts en matière de droit LTB dans le cadre de déplacements à l'intérieur du pays. Le Groupe peut également promouvoir le **déploiement** à court terme de chargés de protection seniors dans le cadre du programme **ProCap (Force de protection de réserve)**. Les institutions participantes faisant partie du Groupe AoR LTB incluent : **IDLO, IDMC, IOM, OHCHR, UN-HABITAT** et **UNHCR**. Pour obtenir des informations plus détaillées et des renseignements sur les **principaux champs d'intervention du Groupe**, rendez-vous sur la page Web suivante : <http://oneresponse.info/GlobalClusters/Protection/LHP/Pages/Land%20Housing%20and%20Property.aspx>

Le **Groupe sectoriel global sur le relèvement précoce** (CWGER - Cluster Working Group on Early Recovery) fournit des conseils et des services de soutien en matière d'intégration des questions relatives au logement, à la terre et aux biens dans des processus de relèvement précoces plus vastes. Les conseillers en relèvement précoces déployés au nom du CWGER peuvent apporter leur soutien au niveau de l'établissement de liens entre les questions foncières et d'autres secteurs de programme en relation, mais aussi au niveau de l'intégration des questions foncières dans les évaluations conjointes précoces des besoins en matière de relèvement, dans les exercices de planification stratégique, dans les stratégies de mobilisation des ressources etc. Appuyé par le CWGER, UN-HABITAT a également produit plusieurs directives importantes, y compris un mini guide sur les questions foncières à la suite d'un conflit, ainsi que des directives plus précises. Pour obtenir des informations plus détaillées et des renseignements sur les **principaux domaines d'intervention du Groupe**, rendez-vous sur la page Web suivante : <http://oneresponse.info/GlobalClusters/Protection/LHP/Pages/Land%20Housing%20and%20Property.aspx>

Le **Groupe de politique humanitaire** (HPG - Humanitarian Policy Group) de l'**Institut de développement d'outre-mer (ODI - Overseas Development Institute)** tient et met à jour une liste d'experts en matière de questions relatives au logement, à la terre et aux biens.

Pour obtenir des informations détaillées et régulièrement mises à jour, rendez-vous sur la page Web suivante :

<http://www.odi.org.uk/>

Documents d'appui supplémentaires :

- *Access to rural land and land administration after violent conflicts*, FAO Land Tenure Studies 2005.
- "Action Sheet 11: Land and Property," dans *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, (parution provisoire, 2007), Global Protection Cluster Working Group (Groupe sectoriel global sur la protection).
- *Manuel : Restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées : Pour la mise en œuvre des « Principes de Pinheiro »*, mars 2007. FAO/IDMC/OCHA/ OHCHR/UN-HABITAT/UNHCR.
- *Post-Conflict Land Guidelines* (en cours de rédaction). Early Recovery Cluster (Groupe sectoriel sur le relèvement précoce)/GLTN/UN-HABITAT.
- *Post-Conflict Land Quick Guide* (Ebauche, juin 2009). Early Recovery Cluster (Groupe sectoriel sur le relèvement précoce)/GLTN/UN-HABITAT.
- *Post-Disaster Land Guidelines*. Early Recovery Cluster (Groupe sectoriel sur le relèvement précoce)/GLTN/UN-HABITAT.
- *Principes sur la restitution des logements et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées*. Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies, 2005 (connus également sous le nom de « Principes de Pinheiro »).

Septembre 2009