



Droits «déplacés »

Retours forcés au Kosovo de Roms, d'Ashkalis et d'Égyptiens en provenance d'Europe occidentale

Résumé

La communauté romani du Kosovo — connue généralement sous le nom de Roms, Ashkalis et Égyptiens (RAE) — est historiquement la communauté la plus pauvre du pays ainsi que la plus marginalisée au niveau économique, politique et social. Les Roms ont souvent été victimes d'attaques violentes, rejetés avec mépris par certains Albanais du Kosovo — le plus grand groupe ethnique du pays— comme « collaborateurs » avec la population minoritaire serbe. Pendant ce temps, les Ashkalis et les Égyptiens albanophones ont également été souvent victimes d'attaques à caractère ethnique. Ces dernières années, de nombreux RAE ont été déplacés en dehors du Kosovo, leurs effectifs diminuant de plus de 200 000 avant la guerre en 1999 à environ 38 000 aujourd'hui.

Peu de personnes déplacées finissent par retourner au Kosovo. Découragées par l'extrême pauvreté, la misère sociale, la discrimination persistante, l'instabilité politique et le manque d'aide adéquate pour assurer la viabilité de leur retour, seulement 8 160 RAE sont retournés au Kosovo de leur plein gré depuis 1999. En outre, le rythme des retours volontaires a ralenti au fil des ans, avec moins de 500 personnes de retour en 2009, et un peu plus de 200 retours à ce jour en 2010.

Toutefois ces rapatriés volontaires ne sont pas les seuls RAE à retourner au Kosovo. Alimentés par la frustration face à la lenteur des retours volontaires ainsi que par des problèmes de politique intérieure relatifs à l'asile et à l'immigration, un certain nombre de pays occidentaux —notamment l'Allemagne, la Suisse et la Suède— ont renvoyé les RAE au Kosovo. Depuis 1999, environ 51 000 RAE ont été renvoyés contre leur volonté au Kosovo, et les effectifs semblent devoir augmenter. Bien que les chiffres exacts ne soient pas disponibles, rien qu'en Allemagne, 12 000 RAE du Kosovo —notamment les titulaires de « permis de tolérance », les demandeurs d'asile déboutés et autres migrants en situation irrégulière— sont considérés comme risquant l'expulsion.

Le Kosovo a signé des accords avec un nombre croissant de pays européens pour faciliter ces expulsions, alors même que les lignes directrices du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) demandent instamment aux pays de ne pas expulser les Roms serbophones et certains autres groupes ethniques (aussi bien serbes qu'albanais) vers des lieux où ils seraient une minorité. Le HCR prévoit également que les Ashkalis et les Égyptiens ne seront renvoyés qu'après un examen préalable pour évaluer les risques du retour, et d'une manière progressive tenant compte de la capacité d'absorption limitée du Kosovo.

Human Rights Watch est convaincu que l'approche actuelle du gouvernement du Kosovo et des gouvernements d'Europe occidentale concernant les retours forcés des RAE est imprévoyante, et met en danger les droits des RAE et la stabilité du Kosovo. Bien que le nombre de retours forcés a été jusqu'à présent relativement faible, les accords de réadmission entre le gouvernement du Kosovo et les pays d'Europe occidentale sont en cours de négociation ou déjà conclus, et l'absence d'évaluation par le gouvernement du Kosovo en amont des retours forcés crée un véritable risque de violation des droits humains et une crise grandissante pour les déportés, leurs familles et l'ensemble de la communauté RAE, qui est déjà la population la plus vulnérable et marginalisée du Kosovo.

Les RAE déportés au Kosovo sont confrontés à de nombreux obstacles à leurs droits humains fondamentaux, notamment le manque d'accès aux documents personnels ; l'apatridie ; les difficultés de reprise de possession de leurs biens ou d'obtention de logements ; les difficultés d'accès à l'éducation, aux soins médicaux, à l'emploi et à la protection sociale ; et la séparation des membres de famille. Certains déportés laissent derrière eux leurs conjoints et leurs enfants, en particulier s'ils sont mariés à des ressortissants étrangers et sont de nationalité différente à celle de leurs enfants, ce qui interfère avec leur droit à la vie familiale. Nombre d'entre eux sont également dénués de papiers d'identité, qui sont indispensables pour de nombreuses activités, notamment l'inscription en tant que citoyen et le vote, ce qui peut dans certains cas conduire à l'apatridie de facto. Beaucoup d'enfants déportés sont également incapables de participer pleinement à l'école parce qu'ils ne parlent pas assez couramment l'albanais ou le serbe, et ils luttent avec différents programmes d'études et pour que leurs certificats d'études étrangers soient reconnus.

Ces problèmes ne sont pas ressentis uniquement par les RAE renvoyés au Kosovo contre leur volonté. Tous les citoyens du Kosovo sont touchés par un accès limité aux soins médicaux, à l'emploi et à la protection sociale. D'autre part, les RAE qui restent au Kosovo, et les rapatriés volontaires ou « induits » en provenance d'Europe occidentale (qui reçoivent

une compensation ou une aide temporaire s'ils acceptent de partir plutôt que d'être expulsés), partagent nombre de leurs difficultés. Mais la discrimination persistante, l'exclusion sociale ainsi que le manque de familiarité avec les systèmes de santé et d'éducation vers lesquels ils retournent signifient que les RAE déportés sont dans la pire de toutes les situations.

Malgré ces problèmes, les gouvernements d'Europe occidentale semblent déterminés à persister dans les retours forcés des RAE, dont eux-mêmes et d'autres bailleurs de fonds internationaux ignorent largement le sort. La réticence des gouvernements d'Europe occidentale à aider les rapatriés de force peut être liée à une volonté d'encourager les individus menacés d'expulsion à accepter de partir volontairement en échange d'une certaine forme d'aide financière. En même temps, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui ne sont pas impliqués dans les déportations peuvent craindre d'être considérés comme complices du processus s'ils prennent part à l'aide des rapatriés de force. Quelle que soit l'explication, il n'y a actuellement presque aucune organisation non gouvernementale (ONG) internationale ou nationale gérant des programmes visant à fournir une aide financière aux RAE rapatriés de force, ce qui ajoute au fardeau auquel est déjà confronté l'ensemble de la très vulnérable communauté RAE.

Pendant ce temps, le gouvernement du Kosovo, au lieu d'insister pour que les retours soient liés à des conditions adéquates, les facilite de manière non réglementaire et sans prendre les mesures clés nécessaires à l'intégration. Par exemple, il n'a pas encore mis en œuvre sa stratégie de réinsertion des personnes rapatriées de 2007 et le plan d'action associé de 2008, qui définissent les orientations stratégiques pour améliorer les conditions de vie des RAE et identifier les besoins des rapatriés de force et autres déportés, tels que le logement, l'accès aux documents personnels, les soins médicaux, l'emploi, l'éducation et la protection sociale. D'autre part, les autorités municipales ne sont guère conscientes de l'existence du document et des obligations prévues dans son contenu.

Ces dernières années, la critique internationale des retours forcés a augmenté. Par exemple, dans son rapport faisant suite à une mission spéciale au Kosovo en mars 2009, le Commissaire Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a conclu que les retours forcés en provenance d'Europe occidentale pourraient « *déstabiliser la situation sécuritaire déjà fragile et accroître les tensions ethniques* », et avoir un impact négatif sur la situation à laquelle les communautés minoritaires du Kosovo sont confrontées. Il a appelé les gouvernements occidentaux à éviter les retours forcés des minorités au Kosovo et à « *régulariser* » leur statut dans les pays d'accueil jusqu'à ce que la situation au Kosovo leur permette de rentrer en toute sécurité.

Lors d'une visite au Kosovo en juin-juillet 2008, Walter Kälin, le représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des personnes déplacées internes, a également constaté que les membres de communautés minoritaires qui ont été renvoyés de force risquaient le déplacement interne en raison de « *modèles de discrimination omniprésents associés à un manque de soutien à la réinsertion* ». Il a recommandé aux autorités du Kosovo et aux États effectuant des retours forcés au Kosovo de « *prendre des mesures énergiques pour fournir de réelles perspectives de réinsertion à ces personnes* », d'éviter le renvoi des minorités et de régulariser leur statut dans leurs pays d'origine tant que la discrimination demeurait « *omniprésente* » et que les conditions empêchaient un retour sans danger.

De même, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon, dans son rapport d'avril 2010 au Conseil de sécurité de l'ONU, a mis en garde les pays d'Europe occidentale renvoyant de force les minorités du Kosovo contre le fait que de tels retours pourraient influencer négativement sur la situation sécuritaire globale, compromettre la stabilité et diminuer la capacité des autorités du Kosovo à soutenir les retours en général. Ban Ki-moon a mentionné le manque de volonté politique et un financement réduit comme les principales raisons pour lesquelles les autorités du Kosovo n'ont pas réussi à suffisamment aider les déportés. Le HCR a également fait part de sa préoccupation, en grande partie grâce à des contacts avec les gouvernements occidentaux concernés.

Ces déclarations ont été reprises au niveau national par l'Allemagne, le pays renvoyant le plus grand nombre de minorités au Kosovo. Au cours d'un débat au Bundestag allemand (chambre basse du parlement) en juin 2010 initié par les partis d'opposition Die Linke (La Gauche) et des Verts, les représentants d'UNICEF Allemagne, ProAsylum (une ONG), les églises allemandes et Christian Schwartz-Schilling (un ancien haut représentant de l'UE en Bosnie-Herzégovine) ont fait valoir que si la discrimination et la marginalisation dominantes des RAE au Kosovo étaient aggravées par un afflux important de retours forcés, elles pourraient entraîner le *refoulement*, ou la répression. En réponse, les fonctionnaires représentant les autorités locales allemandes des Länder ont fait valoir que seul un nombre relativement faible de RAE a jusqu'à présent été renvoyé au Kosovo, et que les retours ont été conduits « *de manière progressive et responsable* », tout en soulignant que de nombreux RAE rapatriés « *n'étaient pas bien intégrés en Allemagne, du point de vue linguistique ou économique.* »

L'Union européenne doit veiller avant tout à ce que le Kosovo ne soit pas seulement stable et pacifique, mais qu'il respecte aussi les droits de ses habitants. Pour effectuer les transferts de manière compatible avec cet objectif, l'UE et les autres gouvernements

d'Europe occidentale devraient concentrer leurs efforts sur la création de conditions favorables à un retour durable des RAE au Kosovo et sur l'engagement de ressources et de volonté politique permettant d'améliorer les droits des RAE à l'intérieur du Kosovo, plutôt que de s'engager dans des déportations en l'absence de telles conditions.

Comme première étape urgente, tous les gouvernements de l'UE et d'Europe occidentale devraient s'engager à respecter un moratoire sur les retours forcés au Kosovo en attendant une amélioration des conditions d'accueil. Tout retour devrait être effectué conformément aux principes directeurs du HCR.

Les bailleurs de fonds devraient fournir une assistance aux RAE rapatriés au Kosovo et aux RAE déplacés à l'intérieur du Kosovo retournant dans leur région d'origine, indépendamment du fait que le retour soit organisé, spontané ou involontaire. Cette aide devrait être fournie avec une assistance globale aux communautés d'accueil afin de faciliter la réinsertion, et pour éviter que les retours ne détériorent les conditions des personnes déjà présentes.

Les autorités du Kosovo doivent aussi faire davantage pour aider leur population RAE, notamment les personnes qui ont été renvoyées de force, en garantissant les ressources et la volonté politique nécessaires à la mise en place de la stratégie d'intégration des RAE au niveau municipal. Elles doivent insister sur le fait que les retours sont liés à des conditions convenables, et s'occuper de façon plus critique du processus de réadmission, notamment en évaluant individuellement les risques avant d'approuver des retours, forcés ou pas, et en bloquant les retours qui pourraient conduire à des exactions.

Recommandations clés

Au gouvernement du Kosovo

- Demander aux pays d'Europe occidentale de mettre en application un moratoire temporaire sur les retours forcés au Kosovo jusqu'à ce que des conditions d'accueil durables aient été atteintes.
- Affecter des ressources budgétaires convenables pour aider les RAE rapatriés de force à la fois au niveau central et au niveau municipal.
- Créer un fonds d'affectation spécial pour compléter les sources budgétaires, avec une aide financière fournie à la fois par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux afin de financer une aide convenable à l'accueil (logement, scolarité, soins médicaux, protection sociale, mesures de création d'emplois) pour les rapatriés de force.
- Veiller à ce que tous les rapatriés potentiels soient évalués individuellement avant le retour, conformément aux lignes directrices du HCR.
- Mettre en œuvre de toute urgence la stratégie de réinsertion des personnes rapatriées de 2007.

Aux autorités municipales du Kosovo

- En consultation avec les représentants des RAE, aider les RAE rapatriés de force et autres rapatriés, pour les questions d'état civil, de régularisation et de conflits relatifs à des biens, d'accès à la protection sociale et de scolarisation.

Aux gouvernements européens engagés dans des déportations vers le Kosovo (notamment l'Allemagne, la Suisse, la Suède, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique, l'Autriche, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, le Luxembourg et autres)

- suspendre temporairement les déportations de RAE au Kosovo jusqu'à ce qu'il y ait des conditions d'accueil convenables pour des retours dans la dignité et en toute sécurité.
- S'assurer que tous les retours au Kosovo sont menés en parfaite conformité avec les directives du HCR.
- Aider le gouvernement du Kosovo à assurer une assistance de base aux RAE rapatriés de force.

Aux acteurs internationaux au Kosovo (notamment l'ONU, le HCR, l'UE et l'OSCE)

- Coordonner les bailleurs de fonds et organismes internationaux avec les autorités du Kosovo afin d'assurer que les projets existants et futurs d'assistance aux communautés de RAE comprennent une aide aux rapatriés de force.

Aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux internationaux (notamment l'UE, l'ONU, la Banque mondiale et les organismes de développement des pays d'Europe occidentale)

- Soutenir les programmes visant à créer des conditions d'accueil adéquates aux rapatriés de force.
- Canaliser l'assistance à travers un fonds d'affectation spéciale, en collaboration étroite avec les autorités du Kosovo pour garantir que les fonds sont dépensés de façon transparente et efficace.