

Kosovo: le rapatriement des minorités roms, ashkalies, égyptiennes

Papier thématique

Fiorenza Kuthan

Weyermannsstrasse 10
Case postale 8154
CH-3001 Berne

Pour les colis:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Berne

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00


info@osar.ch
www.osar.ch

CCP 30-16741-4
Compte dons
CCP 30-1085-7

Berne, le 1^{er} mars 2012

Impressum

EDITEUR

 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
Case postale 8154, 3001 Berne
Tél. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@osar.ch
Internet: www.osar.ch
CCP Dons: 10-10000-5


AUTEURE

Fiorenza Kuthan

VERSIONS

Français, allemand

COPYRIGHT

© 2012  Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne.
Copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source.

Sommaire

1	Préambule	1
2	Développements politiques	2
3	Rapatriements des RAE de différents pays	4
3.1	Nombre de retours	5
3.2	Mises en garde des experts.....	7
4	Pratique des rapatriements	8
4.1	Institutions compétentes en matière de rapatriement: développements ..	8
4.1.1	Stratégie révisée pour la réintégration des personnes rapatriées	9
4.1.2	Stratégie pour l'intégration des communautés RAE	10
4.2	Assistance aux personnes rapatriées	11
5	Situation des RAE à leur retour	12
5.1	Vide juridique, absence d'enregistrement civil, risque d'apatridie	12
5.2	Conditions de vie	13
5.3	Logement.....	13
5.4	Emploi	15
5.5	Santé.....	16
5.6	Sécurité, discrimination	16
5.7	Education	18
6	Conclusion: retour dans la dignité et la durabilité?.....	19

1 Préambule

Le présent papier thématique se concentre sur la situation des personnes appartenant aux communautés roms, ashkalies et égyptiennes (ci-après RAE) rapatriées au Kosovo. Il couvre les développements ayant eu lieu dans ce domaine à partir d'octobre 2009, date de la dernière publication de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR sur ce thème, jusqu'à la fin de l'année 2011.

En 2009 l'OSAR soulignait déjà qu'en dépit de l'établissement par le gouvernement kosovar d'une *Stratégie pour la réintégration des personnes rapatriées* en 2007 ainsi que d'un *Plan d'action* en 2008, très peu de personnes bénéficiaient, en pratique, d'une aide quelconque après avoir été renvoyées au Kosovo.

Deux ans après la publication de ce premier rapport, et malgré les efforts institutionnels et législatifs entrepris par le gouvernement kosovar, motivé par la promesse de l'Union Européenne d'accéder au dialogue sur la libéralisation des visas, les personnes rapatriées sous contrainte continuent, pour la plupart, à ne pas avoir accès à une aide concrète à leur retour. Les communautés roms, askhalies et égyptiennes, toujours fortement discriminées et marginalisées, se retrouvent dans une situation particulièrement vulnérable.

Si les *Guidelines* de l'UNHCR, mises à jour pour la dernière fois en novembre 2009, continuent d'attirer l'attention sur la vulnérabilité et le besoin de protection des minorités ethniques au Kosovo, et notamment des membres des communautés roms, les gouvernements européens ont exercé une pression croissante sur le gouvernement du Kosovo afin de pouvoir renvoyer les ressortissants kosovars dans leur pays et ce, quelle que soit leur origine ethnique. A partir du transfert de responsabilités de la gestion des rapatriements à l'Etat kosovar en novembre 2008, différents accords de réadmission ont été signés entre le nouvel Etat et les gouvernements, pour la plupart européens. En décembre 2011, le nombre des accords signés s'élevait à 15. La Suisse a signé un accord de réadmission avec le Kosovo le 3 février 2010: celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} juin 2010. Les accords de réadmission permettent et facilitent le renvoi de ressortissants kosovars séjournant illégalement sur sol européen.

Le présent rapport a été élaboré en se basant sur des sources d'information publiquement accessibles, sur des rapports d'organisations internationales, d'ONG internationales et nationales ainsi que sur des données recueillies lors d'une visite effectuée par une collaboratrice de l'OSAR au Kosovo entre le 28 octobre et le 11 novembre 2011. Dans le cadre de cette visite, la collaboratrice de l'OSAR a rencontré et interviewé différents acteurs nationaux et internationaux, dont des représentants de l'UNHCR, de l'OIM, de l'UNICEF, de l'EULEX, de l'OSCE. Elle a également rencontré un représentant du Roma and Ashkali Documentation Center (RAD Center), de l'organisation CRP/Kosovo, ainsi que l'Ombudsman du Kosovo, Sami Kurteshi, un représentant du département pour la Citoyenneté, l'Asile et la Migration (DCAM) du Ministère des Affaires Intérieures du gouvernement du Kosovo, des représentants des communautés RAE et des familles RAE ayant été renvoyées de Suisse, d'Allemagne et de France.

2 Développements politiques

Suite à dix ans d'administration internationale (1999–2008) et quatre ans après sa déclaration d'indépendance (2008), le Kosovo continue de faire face à des problèmes socio-économiques et ethniques de taille, ainsi qu'à des défis majeurs concernant sa gouvernance et souveraineté, défis qui ont le potentiel d'ébranler les progrès accomplis et de menacer la stabilité du pays.¹ Le nouvel Etat montre en effet des signes de faiblesse: il n'exerce pas de contrôle sur l'entier de son territoire, a une économie faible et un taux de chômage extrêmement élevé. De plus, le pays présente des niveaux de corruption élevés et des faiblesses institutionnelles dans les secteurs de la justice et du droit. Les progrès sur le plan de la reconnaissance et de la participation internationale sont lents.²

En accord avec le plan Athisaari, le 17 février 2008, les représentants politiques kosovars ont unilatéralement déclaré le Kosovo un Etat indépendant et souverain. Jusqu'à présent, le pays a été reconnu par 86 pays parmi les 192 pays membres des Nations Unies,³ dont 22 pays membres de l'Union Européenne.⁴ La Suisse a rapidement reconnu l'indépendance du pays, le 27 février 2008.⁵ La Serbie, quant à elle, continue de considérer le Kosovo comme faisant partie de son territoire.⁶ Afin de renforcer sa position, en août 2008, la Serbie a soumis aux Nations Unies une résolution demandant un avis à la Cour Internationale de Justice pour déterminer si la déclaration d'indépendance du Kosovo violait le droit international. La Cour Internationale de Justice a rendu son avis en juillet 2010, en estimant que la déclaration d'indépendance ne violait aucune règle applicable au droit international.⁷ Depuis l'année 2009 le Kosovo est membre du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, mais la résistance continue de la Russie et de la Chine l'empêchent d'accéder aux Nations Unies et à d'autres organisations internationales.⁸

Un dialogue entre Pristina et Belgrade arbitré par l'Union Européenne (UE) a débuté en mars 2011 afin de normaliser les relations entre les deux pays qui aspirent tous deux à rejoindre un jour l'UE. Les deux parties ont réussi à établir des accords sur des questions de commerce, de liberté de mouvement, sur le registre des cadastres, ainsi que sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'université.⁹ Toutefois, la situation dans le nord du Kosovo¹⁰ a retardé les progrès du pays face à l'intégration

¹ Journal of conflict, transformation and security, The obstacles to sustainable peace and democracy in post-independence Kosovo, Gëzim Visoka, juillet 2011:
http://dcu.academia.edu/GezimVisoka/Papers/1128998/The_Obstacles_to_Sustainable_Peace_and_Democracy_in_Post-Independence_Kosovo.

² Ibidem.

³ Ibidem; Balkan Insight, Kosovo Seeks Full Independence in 2012, 1^{er} février 2012:
www.balkaninsight.com/en/article/parliament-adopts-a-resolution-to-end-supervised-independence.

⁴ Balkan Insight, Kosovo Seeks Full Independence in 2012, 1^{er} février 2012.

⁵ Déclaration du Président de la Confédération, 27 février 2008:
www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.html?id=17497.

⁶ Council of Europe, Parliamentary Assembly, The political situation in the Balkans, 5 octobre 2011:
www.ecoi.net/file_upload/1788_1317914333_edoc12747.pdf.

⁷ Freedom House, Freedom in the World 2011 – Kosovo, 7 juillet 2011:
www.unhcr.org/refworld/docid/4e16b8fd2.html.

⁸ Ibidem.

⁹ Balkan Insight, Kosovo PM Thaçi Ready to Meet Tadić, 3 février 2012:
www.balkaninsight.com/en/article/thaci-says-he-is-ready-to-meet-with-tadic.

¹⁰ Pour rappel, le nord du Kosovo est une région habitée majoritairement par des Serbes qui a fonctionné et fonctionne toujours de façon largement autonome et où des institutions parallèles serbes

européenne, tout comme l'ouverture du dialogue donnant accès au processus de libéralisation des visas pour le pays.¹¹

A la fin du mois de juillet 2011, les tensions se sont intensifiées dans le nord du pays suite à la décision du gouvernement kosovar d'envoyer des forces de police spéciales pour assumer le contrôle de deux postes-frontières afin de faire respecter une interdiction sur l'importation de produits serbes et d'instaurer ainsi son intégrité territoriale et sa souveraineté. Les postes-frontières avaient jusqu'à alors été surveillés par des Serbes membres de la police kosovare, mais le gouvernement du Kosovo les suspectait de ne pas implémenter les contrôles de douane. Les efforts des autorités kosovares se sont toutefois immédiatement heurtés à la résistance des Serbes vivant dans le nord, qui ont érigé des barricades et des blocages de routes. Le 25 juillet 2011, un officier de la police kosovare a été tué et des épisodes répétés de violence ont eu lieu. Le 28 juillet, avec l'augmentation des tensions, les deux postes-frontières ont été déclarés zones militaires par la KFOR. Les tensions sont restées vives dans le nord du pays et de nouvelles éruptions de violences ont eu lieu entre les forces de la KFOR et les Serbes du nord qui ont continué à rejeter la présence des officiers kosovars aux douanes et à ériger des barricades lorsque les forces de la KFOR tentaient de les démanteler.¹²

Si initialement la Serbie a soutenu l'établissement de barricades et demandé que les officiers kosovars se retirent, elle a, par la suite, entrepris d'importantes concessions, afin de ne pas compromettre son accession à l'UE. En décembre 2011 le président Tadić a appelé à ce que les barricades soient démantelées et ses négociateurs ont signé un accord pour gérer la frontière conjointement avec le Kosovo.¹³ Les concessions de la Serbie n'ont pas convaincu tous les Etats membres de l'UE qui, le 9 décembre, ont ajoutés trois nouvelles conditions pour que la Serbie obtienne le statut de candidat à l'UE en mars 2012. Les Serbes du nord du Kosovo se sont quant à eux opposés aux demandes de Belgrade et ont continué à bloquer les routes et ériger des barricades, affaiblissant par conséquent le contrôle de Belgrade sur le nord.¹⁴ La décision des leaders serbes du nord de lancer un référendum le 14 et 15 février 2012 à propos de la légitimité des institutions kosovares a compromis encore davantage les relations avec Belgrade, qui considère cette initiative comme anticonstitutionnelle.¹⁵ Selon l'*International Crisis Group* ainsi que selon les observa-

continuent à fonctionner malgré l'opposition du Kosovo. Voir: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Kosovo: The political situation in the Balkans, 5 octobre 2011.

¹¹ International Crisis Group: North Kosovo Meltdown, 6 septembre 2011: www.ecoi.net/local_link/205202/324844_de.html. Le Kosovo est en effet le seul pays de la région où les personnes ont encore besoin de visas pour pouvoir se rendre dans un autre pays. Si en avril 2009, le vice-président la Commission Européenne avait annoncé publiquement que le Kosovo aurait pu joindre le processus de libéralisation des visas, permettant à ses ressortissants de voyager librement, différentes conditions ont été émises et le dialogue pour le processus de libéralisation a été renvoyé à plusieurs reprises. Finalement, le 19 janvier 2012, la Commissaire Européenne pour les Affaires Intérieures, Cecilia Malmström, a officiellement lancé le dialogue tant attendu. Voir: Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010; European Commission, Commission launches dialogue with Kosovo on visa free travel, 19 janvier 2012: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/32>.

¹² Ibidem.

¹³ International Crisis Group, Kosovo and Serbia: a little goodwill could go a long way, 2 février 2012.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Presque le 100 % des personnes ayant voté ont répondu non à la question «Acceptez-vous les institutions de la République du Kosovo?». Selon l'OSCE et la MINUK ce vote n'a pas de validité et n'entraînera aucune conséquence. Voir: Balkan Insight, Northern Serbs Vote «No» to Kosovo, 16 février 2012: www.balkaninsight.com/en/article/99-74-kosovo-serbs-say-no-to-pristina; International Crisis Group, Kosovo and Serbia: a little goodwill could go a long way, 2 février 2012; Balkan

teurs internationaux dans la région, la situation dans le nord du Kosovo représente le plus grand risque de violence que les Balkans aient connu depuis 2008.¹⁶

Si la situation dans le nord du pays n'a pas mené à une déstabilisation de la situation sécuritaire sur l'ensemble du territoire kosovar, la situation reste fragile et le nombre d'incidents violents touchant les communautés minoritaires dans tout le pays a augmenté par rapport à l'année 2010.¹⁷ Le risque d'une augmentation des tensions et d'une intensification des violences continue d'être bien présent.¹⁸

3 Rapatriements des RAE de différents pays

Par le passé, les demandes de rapatriement des Etats occidentaux étaient contrôlées et si nécessaire freinées par l'administration de transition de l'ONU, la MINUK. Jusqu'en novembre 2008, c'était elle qui évaluait le potentiel des risques encourus par les rapatriés et qui n'hésitait pas à bloquer, voire à renvoyer des avions entiers de personnes rapatriées. Après le transfert des responsabilités administratives au gouvernement kosovar, ce «filtre humanitaire», qui visait notamment à empêcher des processus de rapatriement intenable pour le pays ou des retours massifs, a disparu.¹⁹

Dès la déclaration d'indépendance, les autorités kosovares ont été mises sous pression croissante par les Etats membres de l'Union Européenne pour accepter les personnes de retour.²⁰ Les Etats considèrent en effet qu'il est désormais de la responsabilité de l'Etat kosovar de les réintégrer. Des accords de réadmission, ne contenant souvent aucune clause se référant explicitement aux droits humains²¹ et ignorant la situation spécifique des minorités, ont été successivement négociés puis signés avec de nombreux Etats dont l'Albanie, l'Autriche, la Belgique, la République Tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, le Monténégro, les Pays-Bas, la Norvège, la Slovaquie et la Suisse.²² En décembre 2011, 15 accords de réadmission avaient été signés.²³ Le 25 juin 2010, le Kosovo a également adopté une *Loi sur la réadmission* couvrant tous les pays membres de l'UE qui n'ont pas signé d'accords bilatéraux de réadmission avec le pays. La loi oblige le Kosovo à reprendre ses citoyens résidant illégalement dans les pays de l'UE, ainsi que les ressortissants de pays tiers qui sont entrés dans l'UE en passant par le Kosovo.²⁴

Insight, Kosovo Serbs Go Ahead With Referendum, 14 février 2012: www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-serbs-vote-in-referendum.

¹⁶ ICG – International Crisis Group: North Kosovo Meltdown, 6 septembre 2011.

¹⁷ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 31 octobre 2011: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3344103.99198532.html>.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ OSAR, Rainer Mattern, Le rapatriement des Roms, 21 octobre 2009: www.fluechtlingshilfe.ch/pays-d-origine/europe/kosovo.

²⁰ Amnesty International, Not welcome anywhere: stop the forced return of Roma to Kosovo, septembre 2010.

²¹ Ibidem.

²² European Commission, Kosovo 2011 progress report, 12 octobre 2011: www.ecoi.net/file_upload/1788_1318854872_ks-rapport-2011-en.pdf.

²³ Settimes.com, For repatriated persons the return can be hard, 16 décembre 2011: www.settimes.com/cocoon/settimes/xhtml/en_GB/features/settimes/features/2011/12/16/feature-04.

²⁴ European Stability Initiative, Isolation confirmed: how the EU is undermining its interests in Kosovo, 22 novembre 2010, p. 5: www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=119.

Le jeune Etat kosovar, trop faible pour s'opposer aux demandes des Etats européens et motivé par la promesse de l'UE de pouvoir accéder au dialogue sur la libéralisation des visas une fois satisfaites les conditions nécessaires, parmi lesquelles figure la réadmission et la réintégration des ressortissants kosovars séjournant illégalement sur sol européen, se retrouve dans l'obligation d'accepter la majorité des demandes de rapatriement des différents Etats. Déterminé à prouver son engagement et sa capacité à honorer ses obligations, Pristina accepte donc la grande majorité des demandes de rapatriement soumises par les différents Etats,²⁵ sans toutefois avoir les capacités pratiques d'accueillir et de garantir la sécurité des personnes de retour.

Les Etats européens, quant à eux, continuent, malgré les indications contenues dans les *Guidelines*²⁶ de l'UNHCR, mises à jour en novembre 2009, de renvoyer des membres des minorités ethniques, qu'ils soient Serbes, Roms, Askhalis, Egyptiens ou Albanais vivant dans une situation de minorité ethnique.²⁷

3.1 Nombre de retours

Nombre de retour général. Selon les chiffres du gouvernement kosovar en 2010 un total de 5198²⁸ personnes ont été renvoyées au Kosovo depuis les pays d'Europe occidentale. Cela représente en moyenne environ 100 personnes par semaine ou 14 nouvelles arrivées par jour. Sur ce nombre, le 65 % provenait de quatre pays principaux: l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et la Suisse. 671 personnes appartenaient aux minorités ethniques RAE, ce qui constitue environ 13 % de toutes les personnes rapatriées. Parmi les renvois se trouvaient également des femmes, des enfants et des jeunes filles.²⁹

En 2011, selon les chiffres de l'UNHCR, ce sont 4975³⁰ personnes qui sont rentrées au Kosovo, principalement en provenance de pays d'Europe occidentale. L'Allemagne, la Suède, la Belgique et la Suisse figurent parmi les pays qui ont renvoyés le plus grand nombre de personnes.³¹

Retours sous contrainte. Selon l'UNHCR, durant l'année 2011, 2435 personnes ont été renvoyées sous contrainte au Kosovo depuis des pays d'Europe occidentale. Sur le nombre de retours forcés, 605 personnes étaient des membres de minorités³².

²⁵ Selon l'UNICEF, le gouvernement aurait refusé uniquement le 3 % des demandes des Etats européens. Voir: UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011: www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e6067632.pdf.

²⁶ UNHCR, UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo, 9 novembre 2009: www.unhcr.org/refworld/docid/4af842462.html.

²⁷ UNHCR, Kosovo statistical overview, décembre 2011.

²⁸ Ce chiffre inclut tous les retours, qu'ils soient volontaires ou effectués sous contrainte. Il inclut toute personne renvoyée, quelle que soit son ethnicité.

²⁹ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

³⁰ Ce chiffre inclut les retours volontaires, les retours volontaires induits ainsi que les retours forcés. Il inclut toute personne renvoyée, quelle que soit son ethnicité.

³¹ Voir à ce sujet Albinfo.ch, L'Allemagne est le pays à faire renvoyer le plus d'expatriés, 17 janvier 2012: www.albinfo.ch/fr/ch-balkans/actuel/l%E2%80%99allemagne-est-le-pays-%C3%A0-faire-renvoyer-le-plus-d%E2%80%99expatri%C3%A9s-54015.

³² Ce chiffre inclut: Roms, Ashkali, Egyptiens, Gorani, Bosniaques, Turcs, Serbes en situation minoritaire et Albanais en situation minoritaire.

Parmi celles-ci, 300 faisaient partie de la communauté rom, 121 de la communauté ashkalie et 9 de la communauté égyptienne. Parmi les communautés minoritaires renvoyées sous contrainte, la majorité appartient donc à la communauté des Roms, malgré que les *Guidelines* de l'UNHCR invitent les pays à considérer très prudemment les besoins de protection de cette communauté extrêmement vulnérable.³³ Selon les statistiques de l'Office fédéral des migrations (ODM), en 2011, 299 personnes ont été renvoyées sous contrainte depuis la Suisse.³⁴ Parmi celles-ci figuraient également des personnes appartenant aux communautés minoritaires RAE.

Retours «volontaires». En 2011, 1789 personnes sont rentrées au pays de façon «volontaire» avec l'assistance de l'OIM.³⁵ Selon les statistiques de l'Office fédéral des migrations, 140 personnes sont rentrées «volontairement» au Kosovo depuis la Suisse durant l'année avec une aide au retour individuelle.³⁶ Près de 120 personnes auraient bénéficié de cette aide au retour au travers de l'OIM sur place au Kosovo. Parmi ces personnes se trouvaient au moins 30 Roms et 11 Ashkalis/Egyptiens.³⁷ 46 personnes sont en outre rentrées au Kosovo volontairement depuis la Suisse sans aide au retour individuelle.

L'UNHCR rapporte également que 751 personnes, dont 166 appartenant à des minorités ethniques, sont rentrées au Kosovo après avoir signé un document de retour volontaire avec des pays tiers, pour la plupart des pays d'Europe occidentale. L'UNHCR définit cette catégorie de personnes comme étant des retours volontaires «induits».³⁸

Remarque concernant les chiffres présentés. En l'absence de mécanismes effectifs de suivi sur place ainsi qu'en raison de différences dans la terminologie utilisée, les chiffres concernant les retours doivent être considérés avec précaution et être pris à titre indicatif. En outre, ils diffèrent souvent selon les sources. A cela s'ajoute le fait que certaines personnes ne sont pas enregistrées à leur arrivée et le fait que d'autres sont renvoyées en Serbie et passent la frontière pour se rendre au Kosovo sans être enregistrées en tant que personnes de retour. En outre, étant donné les conditions de vie sur place, de nombreuses personnes renvoyées au Kosovo quittent à nouveau le pays, parfois quelques jours ou quelques mois après leur arrivée. Le nombre exact de ces départs n'est pas connu. En juin 2010, l'UNHCR suggérait que jusqu'à 70 % des Roms de retour pourraient déjà avoir quitté le Kosovo. Selon le Roma Ashkali Documentation Center (RAD Center), au moins 50 % des Roms renvoyés de force auraient immédiatement quitté le Kosovo pour se rendre en Serbie, au Monténégro, ou pour retourner à nouveau dans les pays européens.³⁹

³³ OSCE, community right assessment report, second edition, décembre 2010: www.osce.org/kosovo/74597; UN High Commissioner for Refugees, UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo, 9 novembre 2009: www.unhcr.org/refworld/docid/4af842462.html.

³⁴ Données obtenues par l'Office fédéral des migrations (ODM), email du 20 février 2012. Ces données n'incluent pas uniquement la nation de provenance mais aussi l'origine.

³⁵ UNHCR, Kosovo statistical overview, décembre 2011.

³⁶ Données obtenues par l'Office fédéral des migrations (ODM), email du 20 février 2012. Ces données n'incluent pas uniquement la nation de provenance mais aussi l'origine.

³⁷ Ibidem.

³⁸ UNHCR, Kosovo statistical overview, décembre 2011.

³⁹ Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010, p. 42.

3.2 Mises en garde des experts

Plusieurs experts internationaux et personnalités publiques ont exprimé leur avis au sujet de la question des rapatriements des membres des minorités au Kosovo.

En 2009 déjà, Thomas Hammarberg, le Commissaire Européen aux Droits de l'Homme, avait exprimé son inquiétude par rapport au potentiel de déstabilisation de la situation de sécurité déjà fragile et par rapport à la possible augmentation des tensions ethniques suite aux retours forcés et avait demandé aux gouvernements européens d'éviter de renvoyer des membres des minorités ethniques.⁴⁰ En 2010, Thomas Hammarberg a réitéré ses préoccupations et a demandé que les gouvernements européens arrêtent les retours forcés, du moins jusqu'à ce que le gouvernement kosovar puisse garantir aux personnes de retour des conditions de vie adéquates.⁴¹

Dans son rapport au Conseil de sécurité d'avril 2010, le Secrétaire Général des Nations Unies a mis en garde à son tour les gouvernements européens en signalant que les retours forcés pouvaient avoir un impact négatif sur la situation sécuritaire générale du pays et pouvaient exacerber les tensions existantes.⁴² L'UNHCR a également exprimé ses préoccupations notamment au travers de contacts avec les gouvernements européens impliqués dans les renvois.⁴³

En avril 2010 également, Ulrike Lunacek, le Rapporteur pour le Kosovo au Parlement Européen, estimait que le Kosovo n'était pas encore en mesure d'assurer les conditions pour une réintégration des Roms et avait demandé aux Etats membres de reconsidérer leurs pratiques.⁴⁴ Ces préoccupations ont également été reflétées dans une résolution sur le Kosovo adoptée par le Parlement Européen le 8 juillet 2010.⁴⁵ Des membres du Parlement Européen ont également abordé la question des retours forcés lors d'un échange avec Pieter Feith, le Représentant spécial de l'UE au Kosovo, en mentionnant notamment la situation précaire dans laquelle se trouvaient les enfants renvoyés.⁴⁶

En 2011, le Conseil de l'Europe, dans une résolution datée du 6 juillet, a souligné la vulnérabilité de la situation dans laquelle les membres des communautés minoritaires renvoyés de force se trouvaient une fois de retour au Kosovo et a appelé le

⁴⁰ Council of Europe, Press Release, Human Rights should not be held hostage to current political tensions says Commissioner Hammarberg, 27 mars 2009: www.coe.int/t/commissioner/News/2009/090327Kosovo_en.asp.

⁴¹ Council of Europe, Kosovo: Commissioner Hammarberg calls for stop of forced returns and immediate evacuation of Roma from lead-contaminated camps, 15 février 2010: www.coe.int/t/commissioner/News/2010/100215Kosovo_en.asp.

⁴² Report of the Secretary General to the UN Security Council, 6 avril 2010: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4601605.2365303.html>.

⁴³ Human Rights Watch, Rights Displaced: Forced Returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, 27 octobre 2010: www.unhcr.org/refworld/docid/4cca9d702.html.

⁴⁴ European Parliament, the Committee on Foreign Affairs (AFET), Motion for a Resolution to Wind up the Debate on Statements by the Council and Commission Pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on the European Integration Process of Kosovo, Ulrike Lunacek on behalf of the Committee on Foreign Affairs, 27 avril 2010: <http://ec.europa.eu/dorie/cardPrint.do?locale=mt&cardId=830678>.

⁴⁵ European Parliament, European Parliament Resolution of 8 July 2010 on the European Integration Process of Kosovo: www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5845622.

⁴⁶ European Parliament's synopsis from AFET's exchange on Kosovo with the EU Special Representative in Kosovo Pieter Feith, 22 juin 2010.

gouvernement kosovar à agir afin de répondre à cette situation: «*Persons belonging to minority communities, who have been forcibly returned, are in a particularly vulnerable situation given the difficult socio-economic conditions they live in, often without access to healthcare and social services, employment and education (...) the competent authorities should address more vigorously the needs of those concerned considering their vulnerable situation.*»⁴⁷

4 Pratique des rapatriements

Retours «volontaires» et retours forcés. Il existe une différence fondamentale concernant le soutien qui est proposé aux personnes qui rentrent «volontairement» au Kosovo et celui réservé à celles rapatriées de force (ce qui est le plus souvent le cas). Dans le premier cas, les personnes reçoivent un soutien à leur arrivée par les organisations locales et/ou internationales. Les personnes qui retournent volontairement peuvent en effet bénéficier de certains programmes de réintégration ou d'aide au retour. Dans le cas de la Suisse, les personnes qui retournent volontairement peuvent bénéficier d'une aide au retour individuelle, dispensée sur place par l'OIM. Ainsi, selon les nécessités, des subsides pour la reconstruction d'une maison, un soutien pour les coûts de loyer, des programmes générateurs de revenus pour une période de six mois peuvent être accordés aux personnes de retour. Toutefois, les différents programmes d'assistance ne prévoient que des mesures limitées dans le temps, allant jusqu'à un maximum d'une année. En ce qui concerne les renvois forcés, bien qu'en théorie un soutien devrait être garanti par les autorités kosovares dès l'arrivée, on constate que les personnes de retour ne reçoivent et n'ont reçu que rarement une aide ou un soutien concrets.

Institutions en charge des retours «volontaires» et des retours forcés. Depuis le transfert de responsabilités en novembre 2008, les retours volontaires organisés⁴⁸ ainsi que les retours des personnes déplacées internes (PDI) sont coordonnés par le *Ministère des Communautés et des Retours (Ministry for Communities and Return)*. Les retours forcés, quant à eux, sont *de facto* coordonnés par le *Ministère des Affaires Intérieures (Ministry of Internal Affairs, MIA)*. Au niveau municipal, les *Bureaux municipaux en charge des communautés et des retours (Municipal Offices for Communities and Return)* sont responsables de la gestion des personnes de retour, tant pour les personnes qui retournent «volontairement» que pour les personnes ayant été renvoyées de force.

4.1 Institutions compétentes en matière de rapatriement: développements

Motivé par la perspective de l'ouverture du dialogue menant à la libéralisation des visas, le gouvernement du Kosovo a placé la thématique de la réintégration en haut

⁴⁷ Council of Europe, Resolution CM/ResCMN(2011)14 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Kosovo, 6 juillet 2011: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1812633&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

⁴⁸ Il s'agit ici des retours menés avec des programmes d'assistance gérés soit par le Ministère des Communautés et des Retours soit par des acteurs internationaux.

de l'agenda politique. Des progrès ont ainsi été accomplis en 2010 et 2011 au niveau du cadre législatif concernant la réintégration ainsi que dans l'établissement de différents mécanismes institutionnels.

4.1.1 Stratégie révisée pour la réintégration des personnes rapatriées

Stratégie révisée pour la réintégration des personnes rapatriées. Le gouvernement a tout d'abord adopté une *Stratégie révisée pour la réintégration des personnes rapatriées*⁴⁹ (ci-après *Stratégie*) en mai 2010⁵⁰ qui accorde une attention spéciale aux besoins des communautés minoritaires et des groupes vulnérables. Un *Plan d'action*,⁵¹ définissant les mesures concrètes d'aide aux personnes rapatriées a ensuite été approuvé. Un *Fonds de réintégration* a été établi et un budget de 500'000 euros pour l'année 2010 et de 3,4 millions d'euros pour l'année 2011 ont été réservés pour l'assistance à la réintégration.⁵² Cela a été considéré par de nombreuses organisations comme un progrès considérable étant donné que dans les années précédentes, aucun budget n'avait été prévu à cet effet.

Développements institutionnels/structurels au niveau central. Le *Ministère des Affaires Intérieures (Ministry of Internal Affairs)* a pris *de facto* le lead pour coordonner la question des rapatriements forcés. D'autres Ministères sont toutefois impliqués dans le processus de réintégration. Le gouvernement a établi un *Conseil exécutif de coordination inter ministériel (inter-ministerial coordination board, executive board)* composé de représentants des différents ministères ainsi que de représentants d'organisations internationales, telles que l'OIM, l'UNHCR, et la Commission Européenne, dans le but de superviser et surveiller l'implémentation des législations et de coordonner les efforts en matière de réintégration entre les différentes agences gouvernementales impliquées dans la *Stratégie*. Le *Conseil exécutif* est également responsable d'approuver les demandes individuelles d'assistance soumises par les municipalités locales au nom des personnes rapatriées. Le *Conseil exécutif* est servi par deux institutions subordonnées établies au sein du MIA: le *Bureau de réintégration (Office for Reintegration)*, avec un *Bureau satellite* situé à l'aéroport de Pristina ainsi que le *Secrétariat*.

Développements institutionnels/structurels au niveau local. Au niveau local, chaque municipalité a été sommée d'établir un *Bureau municipal en charge des communautés et du retour (Municipal Office for Communities and Return)* avec des *officiers en charge du retour (Return Officers)* chargés d'implémenter la *Stratégie* localement. Les autorités centrales ont en outre mené des actions de formation et

⁴⁹ Ministry of Internal Affairs, Revised strategy for the reintegration of repatriated persons: www.mpb-ks.org/?page=2,138.

⁵⁰ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011. Une première stratégie et un plan d'action avaient déjà été adoptés en 2007 et 2008. Toutefois le plan d'action n'avait jamais été implémenté. Les autorités municipales n'avaient pas connaissance de ces documents. Voir à ce sujet: Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010: www.hrw.org/fr/reports/2010/10/28/rights-displaced.

⁵¹ Ministry of Internal Affairs, Action Plan: implementing the strategy for reintegration of repatriated persons: www.mpb-ks.org/?page=2,138.

⁵² UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

de sensibilisation au sujet de la nouvelle *Stratégie* et du *Plan d'action* au niveau municipal et les municipalités ont reçu des directives écrites⁵³.

Problèmes d'implémentation de la *Stratégie*. Le rapport de l'OSCE de septembre 2011 sur l'implémentation de la *Stratégie* note que, malgré les progrès au niveau du développement législatif, **l'implémentation de la *Stratégie* est à la traîne**. L'OSCE estime que de nombreuses municipalités n'ont pas intégré des mesures concrètes de réintégration et qu'il existe au niveau municipal un manque de volonté politique et/ou de capacités pour implémenter le cadre législatif de façon effective. Par conséquent, les personnes rapatriées continuent de devoir faire face à des obstacles majeurs pour leur réintégration durable, en raison de leur accès limité à l'enregistrement civil, au logement, à la santé, à l'emploi et à l'éducation.⁵⁴ Le rapport de la Commission Européenne d'octobre 2011 souligne les progrès réalisés dans la question de la réintégration des personnes rapatriées mais rapporte que seul un faible nombre de personnes de retour a pu bénéficier du *Fonds de réintégration* (voir à ce sujet le chapitre 4.2: Assistance aux personnes rapatriées).⁵⁵ Lors de la visite de l'OSAR au Kosovo, différents partenaires ont exprimé leurs préoccupations quant au manque d'implémentation concrète de la *Stratégie* et quant au fait que les personnes de retour se retrouvent, dans la grande majorité des cas, sans assistance aucune.⁵⁶

4.1.2 Stratégie pour l'intégration des communautés RAE

Il existe au niveau du gouvernement une autre stratégie qui aborde la question des retours et de la réintégration des communautés RAE. Cette stratégie, adoptée en décembre 2009 ainsi que son plan d'action ont pour but de promouvoir l'intégration des trois communautés dans les secteurs de l'éducation, de l'emploi, de la santé et des affaires sociales, du logement, de l'enregistrement, de la participation et de la représentation, de la sécurité, de la police et de la justice, des médias, de la culture et de l'information. La stratégie contient également des dispositions concernant **le retour et la réintégration des RAE**. Le dernier rapport de l'OSCE sur l'état d'implémentation de cette stratégie révèle qu'il existe toutefois encore de nombreux obstacles concernant l'implémentation du plan d'action, notamment en raison du manque d'engagement politique, d'une allocation de ressources insuffisante et d'un manque de communication adéquate entre les institutions au niveau central et au niveau local. La majorité des municipalités n'a pas pris de mesures concrètes pour couvrir les besoins spécifiques des RAE rapatriés de force et pour assurer leur accès aux services de base.⁵⁷

⁵³ Ministry of Internal Affairs, Booklet for municipal officials on reception and reintegration of repatriated persons: www.mpb-ks.org/?page=2,138.

⁵⁴ OSCE, Assessing progress in the implementation of the policy framework for the reintegration of repatriated persons in Kosovo's municipalities, septembre 2011: www.osce.org/kosovo/82416.

⁵⁵ European Commission, Kosovo 2011 progress report, 12 octobre 2011: www.ecoi.net/file_upload/1788_1318854872_ks-rapport-2011-en.pdf.

⁵⁶ Entretiens menés avec différents partenaires d'organisation internationales et d'ONG sur place, Pristina, novembre 2011.

⁵⁷ OSCE, Implementation of the action plan on the strategy for the integration of the Roma, Ashkali and Egyptian communities in Kosovo, mai 2011: www.osce.org/kosovo/77413.

4.2 Assistance aux personnes rapatriées

Le processus en théorie. La procédure prévoit que les personnes de retour soient accueillies à l'aéroport de Pristina par les officiers du *Bureau satellite* qui les enregistrent et leur distribuent des brochures informatives. Les personnes qui ne possèdent pas de logement ni de lieu où se rendre, peuvent être hébergées pour une durée de 7 jours dans un hôtel, puis elles sont conduites dans leur municipalité d'origine et, si elles n'ont aucun lieu où loger, un logement temporaire leur est fourni. Les personnes peuvent ensuite adresser une demande de soutien au *Fonds de réintégration* en se rendant au *Bureau des communautés et des retours* au sein de leur municipalité. Le bureau transmet alors la demande au niveau central (*Bureau pour la réintégration*). Celui-ci transfère les demandes individuelles au *Conseil exécutif*, qui est responsable du *Fonds pour la réintégration*. Le *Bureau des communautés et des retours* reçoit ensuite la notification de la décision et est responsable de l'implémentation des mesures concrètes.

En pratique. Malgré l'établissement de la *Stratégie*, du *Plan d'action* et malgré l'allocation d'un budget de 3,4 millions d'euros pour l'année 2011, les personnes ayant été contraintes de retourner au pays ne reçoivent que rarement une aide concrète de la part des institutions kosovares. Selon les informations que l'OSAR a recueillies durant sa visite sur place, les personnes de retour qui n'ont aucun lieu où se rendre peuvent effectivement être hébergées pendant une durée de 7 jours dans un hôtel. Toutefois, l'assistance s'arrête bien souvent à ce stade et rares sont les familles qui ont eu accès au *Fonds de réintégration* et aux mesures prévues dans le plan d'action. En effet, le système et les procédures mises en place pour accéder réellement à l'assistance sont lents et complexes. Les municipalités semblent en outre agir de façon différente selon l'officier municipal en charge. Selon les données de l'UNICEF, en 2010, aucune demande n'avait été soumise au Secrétariat. A la fin du mois de mai 2011, le Secrétariat avait reçu 98 demandes d'assistance à la réintégration, parmi lesquelles 23 avaient été approuvées, 4 rejetées et 71 étaient pendantes. Les 23 candidatures approuvées ont bénéficié à 58 individus, dont 23 enfants, c'est-à-dire moins du 1,1 % de toutes les personnes rapatriées et pas plus de 5 % des RAE rapatriés.⁵⁸ Lors de notre visite au Kosovo à la fin de l'année 2011, on estimait que seul le 10 % des 3,4 millions d'euros prévus pour l'année 2011 avaient été dépensés.⁵⁹

La majorité des gouvernements européens, tout comme les donateurs bilatéraux ou multilatéraux qui ne sont pas impliqués dans la question des renvois forcés, ne proposent pas de programmes d'assistance spécifique pour les personnes ayant été renvoyées de force.⁶⁰ En outre, il n'y a pas d'organisations internationales ou d'ONG locales proposant des programmes dans le but d'assister spécifiquement les membres des communautés minoritaires RAE forcés au retour.⁶¹

⁵⁸ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

⁵⁹ Données recueillies au travers d'entretiens avec différents partenaires et personnes de contact sur place, Pristina, novembre 2011.

⁶⁰ Sauf dans de rares exceptions, comme dans le cas du programme allemand URA2 établi pour les personnes renvoyées depuis 4 Länder allemands.

⁶¹ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010.

5 Situation des RAE à leur retour

Les personnes renvoyées rencontrent de nombreux obstacles après leur retour.⁶² Si tous les citoyens du Kosovo font face à des difficultés concernant l'accès aux soins de santé, à l'emploi et à l'assistance sociale, les membres des communautés minoritaires RAE de retour au Kosovo payent le prix fort et se retrouvent dans des situations de vulnérabilité extrême, notamment en raison de la discrimination persistante, de l'exclusion sociale, de la marginalisation couplés avec le manque de familiarité avec le système où ils sont contraints de retourner et le manque d'assistance à leur arrivée.⁶³

5.1 Vide juridique, absence d'enregistrement civil, risque d'apatridie

Le problème du manque d'enregistrement et de documentation des membres des communautés RAE n'est pas nouveau. En 2008 on considérait qu'entre 30 et 40 % des RAE vivant au Kosovo n'étaient pas enregistrés dans le pays. En avril 2010, on estimait que 20 % des RAE manquaient encore de documents d'identité, malgré les efforts de l'organisation non-gouvernementale *Civil Rights Programme Kosovo (CRP/K)* pour fournir un conseil et une aide gratuite aux personnes ayant besoin d'un enregistrement.⁶⁴

De par leur longue absence du pays, en raison du fait qu'ils ne connaissent pas le fonctionnement des institutions ainsi qu'en raison du manque de certificats de naissance des enfants nés à l'étranger, les membres de la communauté RAE renvoyés au Kosovo rencontrent des problèmes particuliers pour accéder à l'enregistrement.

En 2010 l'UNICEF a mené une recherche auprès de familles RAE ayant été renvoyées depuis l'Allemagne. Selon ce rapport, un des grands problèmes auxquels les familles de retour sont confrontées concerne l'accès aux documents d'identité.⁶⁵ Presque la moitié des enfants renvoyés interviewés par l'UNICEF (48 sur 116) ne possédaient pas de documents d'identité kosovars à leur arrivée. Si la situation pour ces personnes semblait s'être améliorée quelque peu en 2011, notamment grâce aux efforts de l'UNICEF pour transmettre aux familles de retour les informations sur les procédures à suivre et les documents nécessaires pour s'enregistrer, il restait toutefois des enfants qui ne possédaient pas de documents d'identité, souvent car leur certificat de naissance était resté dans l'Etat européen dans lequel ils étaient nés et que, sans ce certificat, il n'est pas possible de se faire enregistrer au Kosovo.⁶⁶ Afin de se procurer le certificat de naissance dans un pays européen, il est nécessaire d'entamer des procédures qui peuvent prendre un temps considérable, pendant lequel les enfants ne peuvent pas s'enregistrer à l'école et/ou les parents

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Amnesty International, *Not welcome anywhere: stop the forcible return of Roma to Kosovo*, septembre 2011.

⁶⁵ UNICEF, *Integration subject to conditions, A report on the situation of Kosovan Roma, Ashkali and Egyptian children in Germany and after their repatriation to Kosovo*, novembre 2010: www.unicef.org/kosovo/media_3815.html.

⁶⁶ Ibidem; UNICEF, *No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children*, août 2011.

ne peuvent pas accéder aux subsides de l'aide sociale, où il est nécessaire de prouver que l'on a un enfant en dessous de 5 ans.⁶⁷

Le manque d'enregistrement civil constitue un sérieux obstacle pour accéder aux services sociaux,⁶⁸ aux soins de santé, à l'éducation, à l'emploi formel, ainsi que pour revendiquer un droit de propriété. Il entraîne également une marginalisation politique, en empêchant les personnes d'exercer leurs droits civils, comme le droit de vote.⁶⁹ Finalement, il peut également conduire à l'apatridie, et par là à l'absence de droits, par exemple lorsque des personnes de retour ne possèdent pas de documents d'identité yougoslaves ou serbes d'avant leur départ ou encore lorsque l'identité des personnes ne peut pas être confirmée en comparant les registres civils ou municipaux. Dans ces cas le processus pour acquérir la nationalité devient très complexe et peu prendre un temps considérable.⁷⁰

5.2 Conditions de vie

Les familles rapatriées après de longues années de séjour en Europe ne possèdent pas plus de moyens financiers que les personnes restées au pays. L'étude de l'UNICEF menée en 2010 montre en effet que les conditions de vie des familles RAE rapatriées sont encore plus précaires que celles des familles RAE vivant au Kosovo. Les familles rapatriées sont en effet en moyenne plus pauvres que les familles RAE qui n'ont jamais quitté le pays.⁷¹

Le rapport de suivi de cette étude réalisé en 2011 montre que pour de nombreuses familles les conditions de vie ont empiré une année après le rapatriement. Certaines familles ont en effet perdu leur droit à l'assistance sociale, par exemple en raison du fait que leur enfant avait dépassé les 5 ans. D'autres, qui étaient retournées de façon «volontaire» et avaient pu bénéficier à ce titre d'un programme d'assistance de six mois, se retrouvaient dans une situation plus précaire qu'à leur arrivée. Selon l'UNICEF, de nombreuses familles parvenaient à peine à s'acheter du pain pour un repas par jour. Plusieurs familles avaient quitté à nouveau le Kosovo.⁷²

5.3 Logement

Le logement reste un des plus grands défis pour les personnes rapatriées. De nombreuses personnes ayant vécu à l'étranger ne possèdent plus d'habitation ou de logement au Kosovo. En effet, certaines personnes avaient vendu leur maison ou

⁶⁷ En effet, il est nécessaire d'avoir un enfant de moins de 5 ans pour pouvoir accéder aux subsides de l'aide sociale. Toutefois, si l'enfant ne possède pas de documents d'identité il n'est pas possible de prouver qu'il a effectivement moins de 5 ans. RAD Center, interview à Pristina, novembre 2011.

⁶⁸ European Commission, Kosovo 2011 progress report, 12 octobre 2011: www.ecoi.net/file_upload/1788_1318854872_ks-rapport-2011-en.pdf.

⁶⁹ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010; Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, p. 11, septembre 2010.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ UNICEF, Integration subject to conditions, A report on the situation of Kosovan Roma, Ashkali and Egyptian children in Germany and after their repatriation to Kosovo, novembre 2010.

⁷² UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

leur propriété pour financer l'émigration vers l'Europe.⁷³ D'autres n'ont jamais possédé de logement. En outre, de nombreuses propriétés ont été détruites pendant la guerre ou lors des troubles interethniques de 2004.⁷⁴ Dans certains cas, les propriétés sont occupées par d'autres personnes, qui ne sont pas les propriétaires. Enfin, certaines personnes ne possèdent pas les titres de propriété et les documents nécessaires à la récupération de leur logement. Selon l'UNHCR, seuls 30 à 40 % des personnes renvoyées (de force) peut effectivement rentrer dans son lieu d'origine.⁷⁵

Lorsqu'une personne ou une famille retourne au Kosovo après un renvoi forcé et qu'elle n'a nulle part où se rendre, elle peut être hébergée pendant une durée de 7 jours dans un hôtel, au frais du gouvernement. Toutefois, après ces 7 jours, les personnes doivent, dans la majorité des cas, trouver une solution d'elles-mêmes le plus souvent en se rendant chez des parents ou des amis, si ceux-ci vivent encore au Kosovo.⁷⁶ Elles finissent ainsi par partager un logement, souvent exigu, avec plusieurs membres de la famille étendue, donnant lieu à des situations où une dizaine de personnes doivent occuper un logement de deux pièces. Les familles d'accueil doivent en outre compromettre leurs moyens d'existence pour soutenir les personnes de retour, un poids supplémentaire à porter dans des conditions de vie déjà fragiles.⁷⁷ Quelques familles, ne sachant où aller, ont fini par vivre dans des camps pour déplacés internes dans des conditions de vie très difficiles.⁷⁸ D'autres occupent des maisons temporairement inhabitées, avec le risque de se faire expulser. Certaines familles trouvent provisoirement un logement mais ne réussissent pas à assumer les coûts de loyer et se font donc expulser de la maison.

L'état de l'infrastructure est également mauvais. Beaucoup de familles finissent par vivre dans des maisons délabrées, avec des bâches en plastique en guise de fenêtre, sans chauffage ni eau courante, parfois sans électricité. Même dans les logements sociaux, il manque parfois d'électricité et, afin de se réchauffer durant l'hiver, les familles doivent brûler des pneus.⁷⁹

Le plan d'action du gouvernement prévoyait pour 2011 l'allocation de 1,46 millions d'euros pour la mise à disposition d'abris temporaires, de subsides au loyer, pour la construction de logements sociaux et la reconstruction de maisons pour les personnes de retour (forcé). Ces fonds auraient dû servir à environ 160 familles, de retour, l'équivalent de 800 individus. Toutefois, le rapport de suivi de l'UNICEF estimait en août 2011 que la situation des familles RAE par rapport au logement était toujours la

⁷³ RAD Center, Policy Brief, Kosovo: repatriating Europe's most vulnerable population, Brian J. Stern, août 2011: <http://romarights.wordpress.com/2011/08/13/repatriating-europes-most-vulnerable-populatio/>.

⁷⁴ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

⁷⁵ Amnesty International, Not welcome anywhere: stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010.

⁷⁶ Swisspeace, Rainer Mattern, Roma of Kosovo – escape, return or stay?, avril 2011: www.swisspeace.ch/publications/working-papers.html.

⁷⁷ RAD Center, Policy Brief, Kosovo: repatriating Europe's most vulnerable population, Brian J. Stern, août 2011.

⁷⁸ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011; RAD Center, entretien à Pristina, novembre 2011: en novembre 2011 quelques personnes de retour vivaient toujours dans les camps de Plemetina ainsi que Leposavic.

⁷⁹ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010; UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

même.⁸⁰ Les familles renvoyées de force que l'OSAR a rencontré en novembre 2011 ont également affirmé n'avoir reçu aucune assistance en terme d'aide au logement.

5.4 Emploi

La situation économique au Kosovo est dramatique. Le manque d'emploi affecte toutes les communautés, mais elle touche les communautés RAE de façon disproportionnée. Le taux de chômage général de la population active kosovare s'élève à environ 45 %, le taux le plus élevé dans les Balkans de l'ouest.⁸¹ Il n'y a pas d'estimation précise du taux de chômage parmi les RAE. Des estimations municipales indiquent toutefois qu'entre 80 et 90 % des RAE n'ont pas de travail.⁸² Certaines sources estiment que le taux de chômage parmi les RAE est de plus de 90 %.⁸³ L'UNICEF estime que dans la capitale Pristina, le chômage parmi les Roms approche les 100 %.⁸⁴ Si cette situation affecte les communautés RAE de manière générale, la situation des personnes rapatriées est particulièrement précaire. Les perspectives d'emploi pour les personnes rentrées de façon volontaire ne semblent pas être meilleures.⁸⁵

L'étude de l'UNICEF sur les familles RAE rapatriées d'Allemagne montre que la majorité des familles vit uniquement de sources de revenu irrégulières, provenant de travaux physiques effectués à la journée, comme le nettoyage, le déchargement de camions, le travail dans les champs, ou encore la recherche et la vente de fragments de métaux. Quelques uns sont musiciens et arrivent à se procurer un faible revenu durant les mois d'été.⁸⁶ Les membres des communautés RAE sont rarement employés dans les municipalités, dans les entreprises d'utilité publique, dans les écoles publiques, les hôpitaux ou les cliniques malgré la présence de la stratégie sur l'intégration des RAE. Il existe également une absence quasi totale de RAE à tous les niveaux du gouvernement.⁸⁷

La situation difficile du marché de l'emploi entraîne que la majorité des RAE de retour reste extrêmement dépendante de deux autres sources de revenu: l'aide sociale et l'envoi d'argent depuis l'étranger. Toutefois, les critères de l'aide sociale sont très stricts. Il est par exemple nécessaire d'avoir un enfant de moins de 5 ans pour y avoir droit. Une fois que les enfants ont plus de 5 ans, les familles ne répondent

⁸⁰ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

⁸¹ Southern European Times, Kosovo highest unemployment rate in Western Balkans, 9 février 2012: www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/audio_story/2012/02/09/audio_story-05; UNDP, Economic Development Kosovo: www.kosovo.undp.org/?cid=2,91.

⁸² Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010.

⁸³ Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bericht einer Recherchereise vom 10.04.–20.04.2010 zur Einschätzung der Lage der Minderheiten (RAE) im Kosovo, 30 mai 2010; Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010.

⁸⁴ Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010.

⁸⁵ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010.

⁸⁶ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

⁸⁷ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010.

plus aux critères et ne reçoivent plus de soutien même si rien n'a changé dans leur situation économique. En outre, les procédures pour demander l'aide sociale sont lourdes, spécialement pour les familles illettrées et parfois cela peut prendre des mois pour qu'une demande soit examinée. Finalement, le montant alloué par l'aide sociale est maigre et ne suffit pas à assurer la subsistance d'une famille. En ce qui concerne l'envoi d'argent, selon l'UNICEF, 52 % des familles RAE ayant de la famille à l'étranger dépendent de cet envoi comme principale source de revenu. Toutefois, cette source ne peut pas être considérée stable du fait que de plus en plus de familles RAE sont rapatriées au Kosovo: les familles perdent donc également cette forme de revenu.⁸⁸

Sans possibilité de s'assurer une source de revenu, la réintégration durable reste un rêve lointain. De nombreuses familles, face à cette situation, quittent le Kosovo à nouveau.⁸⁹ Selon le plan d'action du gouvernement concernant la réintégration des personnes rapatriées, 600'000 euros sont destinés au paiement de l'assistance sociale pour les personnes rapatriées et 650'000 euros à des programmes générateurs de revenus, à des requalifications et formations professionnelles. Jusqu'au mois août 2011, ces fonds n'avaient pas été dépensés.⁹⁰

5.5 Santé

Si théoriquement les familles pauvres et les familles rapatriées ont le droit de recevoir une assistance médicale et des médicaments de façon gratuite, en réalité l'accès aux soins de santé au Kosovo dépend de paiement cash.⁹¹ Les plus vulnérables se retrouvent donc exclus de l'assistance médicale.⁹² Selon *Human Rights Watch*, pour les membres des communautés RAE renvoyés depuis l'Europe il est particulièrement difficile d'accéder à un traitement médical en raison du manque de ressources financières ainsi que du manque de compréhension du fonctionnement du système de santé kosovar.⁹³ Certaines personnes se sont en outre vues refuser un traitement médical, car elles ne possédaient pas de dossier médical complet.⁹⁴

5.6 Sécurité, discrimination

Situation sécuritaire générale. La situation sécuritaire dans le nord du pays s'est dégradée de manière significative suite à la crise débutée en juillet 2011.⁹⁵ Si l'augmentation des tensions dans le nord n'a pas mené à une déstabilisation géné-

⁸⁸ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem; Entretiens avec RAD Center, novembre 2011; Entretiens avec l'UNHCR, novembre 2011.

⁹¹ OSAR, Grégoire Singer, Kosovo: état des soins de santé, 1^{er} septembre 2010: www.fluechtlingshilfe.ch/pays-d-origine/europe/kosovo.

⁹² UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011; Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bericht einer Recherchereise vom 10.04.–20.04.2010 zur Einschätzung der Lage der Minderheiten (RAE) im Kosovo, 30 mai 2010.

⁹³ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 31 octobre 2011.

rale de la situation sécuritaire dans le reste du pays, le nombre d'incidents violents touchant la communauté serbe a tout de même augmenté.⁹⁶ Le dernier rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la Mission de l'ONU au Kosovo (MINUK) note une augmentation de 24 % des incidents touchant les communautés minoritaires par rapport à la même période l'année précédente. Le Secrétaire Général a en outre exprimé son inquiétude quant à la dégradation de la situation sécuritaire et quant à la déstabilisation des relations interethniques dans tout le pays. Le risque d'une augmentation des tensions et d'une intensification des violences continue d'être bien présent.⁹⁷

Situation sécuritaire pour les membres des communautés RAE. Selon différentes personnes de contact interviewées lors de la visite de l'OSAR au Kosovo en novembre 2011, la situation sécuritaire des membres des communautés RAE est restée calme et peut être qualifiée de relativement bonne. Quelques incidents sécuritaires ont toutefois été rapportés.⁹⁸ Ainsi, par exemple, un jeune homme ashkali a été poignardé en janvier 2010 par des personnes inconnues dans les environs de Ferizaj/Uroševac. En mars et avril 2010, les fenêtres de quatre maisons reconstruites appartenant à des familles ashkali de retour ont été brisées. Les familles auraient été intimidées par leurs voisins Kosovo-albanais et incités à vendre leur propriété à bas prix. En mars 2010, une femme ashkali a été blessée par une balle tirée dans sa maison dans la ville de Lipjan/Lipljan. En mars et mai 2010, des membres de la communauté égyptienne ont été agressés physiquement à Pejë/Pec et à Gjakove/Đakovica. Un jeune homme rom a également été agressé par un inconnu en février 2010.⁹⁹ A noter que, selon Amnesty International et l'UNHCR, les attaques et les agressions sur les communautés RAE sont rarement rapportées aux autorités par peur de représailles de la part des auteurs mais aussi en raison du manque de confiance dans le système de justice.¹⁰⁰

Même sporadiques, les incidents sécuritaires affectant les communautés minoritaires peuvent créer et/ou renforcer un sentiment d'insécurité. Les différents interlocuteurs interviewés lors de notre visite au Kosovo s'accordaient sur le fait qu'une insécurité perçue continue de subsister parmi de nombreux RAE: ce sentiment les amènerait notamment à limiter leurs mouvements et à préférer ne pas quitter leur quartier, village, ou leur enclave.¹⁰¹ Il n'est pas à exclure qu'une aggravation de la situation dans le nord puisse altérer la situation sécuritaire pour les membres des minorités ethniques ailleurs dans le pays, notamment pour les Roms, souvent perçus comme ayant collaboré avec les Serbes.

Discrimination. Le problème de la sécurité ne peut être réduit uniquement à celui de la violence ouverte ou des attaques physiques contre des membres d'une communauté. Comme le faisait remarquer une personne de contact à Pristina: «*Qu'est-ce que la sécurité? Est-ce que le fait d'être soumis à une discrimination constante, de ne plus pouvoir se rendre à l'école et d'être destiné à une vie dans la pauvreté*

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ OSCE, Kosovo community profile, 2010: www.osce.org/kosovo/75450.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010.

¹⁰¹ Entretiens avec différentes personnes de contact au Kosovo, novembre 2011.

*peut être considéré comme de la sécurité?»*¹⁰² Les RAE sont en effet soumis à une discrimination généralisée et systématique, dans tous les aspects de la vie, tels que l'emploi, l'éducation, l'utilisation de la langue, la liberté de mouvement, l'accès aux services publics ainsi que l'accès à la santé, à la documentation et à un logement convenable.¹⁰³ Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, si une population est condamnée à vivre dans des conditions rabaissantes violant la notion de respect de la dignité humaine de ses membres en raison de la discrimination subie, celle-ci peut constituer un traitement dégradant en violation de l'article 3 CEDH.¹⁰⁴

5.7 Education

Une grande partie des enfants RAE renvoyés au Kosovo ne peut poursuivre ses études. Même si une amélioration du niveau d'enregistrement civil des enfants RAE rapatriés à été remarquée par rapport à 2010, ce qui leur donne théoriquement la possibilité d'accéder à l'éducation, le rapport de suivi de l'UNICEF publié en 2011 montre que la situation ne s'est pas améliorée en 2011: trois enfants rapatriés sur quatre ne fréquentent toujours pas l'école une année après leur renvoi. La situation pour les nouvelles personnes de retour ne montre pas non plus de signes d'amélioration.¹⁰⁵

Si le bas niveau d'inscription scolaire et le haut taux d'abandon des études affectent les communautés RAE dans leur entier, ces problèmes sont exacerbés dans le cas des RAE de retour en raison du manque de connaissances linguistiques, des différences de cursus scolaire, ainsi que du fait que les qualifications ou diplômes étrangers ne sont souvent pas reconnus.¹⁰⁶ La pauvreté des familles et le manque de documents personnels viennent s'ajouter à ces motifs.

Les enfants nés ou ayant vécu la majeure partie de leur vie en Europe, parlant parfaitement l'allemand ou le français, maîtrisent souvent mal la langue locale, à savoir le serbe ou l'albanais, ce qui les conduit à être automatiquement exclus de l'école. Même si des cours de langue et des cours de rattrapage sont prévus dans le plan d'action du gouvernement, dans la pratique aucun cours n'est fourni aux enfants RAE de retour.¹⁰⁷ Même lorsque le niveau de langue est suffisant, certains directeurs d'école ont parfois empêché activement les enfants rapatriés de s'inscrire à l'école, en demandant que les certificats de l'école précédente soient fournis par avance ou encore en demandant qu'ils soient fournis traduits.¹⁰⁸

¹⁰² Citation d'un partenaire sur place lors de notre visite au Kosovo, Pristina, novembre 2011 (les informations au sujet de la personne de contact sont disponibles sur demande).

¹⁰³ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010; USDOS, 2010 Country reports on human rights practices, Kosovo, 8 avril 2011.

¹⁰⁴ Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010; European Court of Human Rights Grand Chamber Judgment in the case of Cyprus v. Greece.

¹⁰⁵ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

¹⁰⁶ Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, octobre 2010.

¹⁰⁷ Ibidem; RAD Center, Policy brief, Kosovo: repatriating Europe's most vulnerable population, Brian J. Stern, août 2011.

¹⁰⁸ UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, août 2011.

En outre, selon *Human Rights Watch*, les coûts associés à l'écolage pour un enfant sont d'environ 50 euros par mois (livres scolaires, matériel scolaire, transport, dîner et parfois uniformes)¹⁰⁹, ce qui constitue un coût extrêmement élevé pour une famille vivant dans la pauvreté. Si le Ministère de l'Education, de la Science et de la Technologie a financé les livres pour les enfants des familles ayant le droit à l'aide sociale, de nombreuses familles RAE qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale ne peuvent pas profiter de ce soutien.¹¹⁰

Confrontés à ces évidences, plusieurs Länder allemands ont suspendu temporairement les retours de membres des communautés RAE. Certains Länder ont issus des décrets prenant en compte la durée du séjour en Allemagne et le niveau d'intégration des enfants dans le pays ainsi que sa scolarité pour accorder des permis de résidence aux familles.¹¹¹

6 Conclusion: retour dans la dignité et la durabilité?

Malgré la rhétorique internationale se référant au Kosovo comme étant un Etat sûr («safe country») une chose semble claire: il n'est pas sérieux de prétendre que le retour des communautés RAE au Kosovo se passe dans des conditions de sécurité et de dignité permettant un retour durable.¹¹²

La responsabilité du processus de réintégration a été placée dans les mains du gouvernement kosovar. Si des progrès ont été accomplis notamment dans le domaine législatif et institutionnel avec la mise en place de procédures et de politiques de réintégration, beaucoup reste à faire avant de pouvoir parler de réintégration réussie: dans la vie quotidienne de la majorité des RAE, peu de changements positifs sont en effet constatés.

Le Kosovo doit faire face à des problèmes socio-économiques et ethniques de taille, ainsi qu'à des défis majeurs concernant sa souveraineté territoriale, défis qui ont le potentiel de menacer la stabilité du pays. Dans ces conditions, il ne semble pas réaliste d'exiger que la réintégration des personnes rapatriées soit assumée dans son entier par le gouvernement kosovar et que la pression exercée sur la société par un afflux de personnes renvoyées au pays ne représente aucun risque pour la situation déjà fragile dans laquelle se trouve le pays. Il est en outre peu réaliste de penser que la *Stratégie de réintégration*, le *Plan d'action* ainsi que le *Fonds de réintégration* puissent en quelques mois ou années inverser des décennies d'exclusion sociale et d'extrême pauvreté parmi les communautés RAE.¹¹³

¹⁰⁹ Human Rights Watch, *Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo*, octobre 2010.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ UNICEF, *No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children*, août 2011.

¹¹² Swisspeace, *Rainer Mattern, Roma of Kosovo – escape, return or stay?*, avril 2011.

¹¹³ UNICEF, *No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children*, août 2011.

La responsabilité des renvois et de la réintégration devrait, au contraire, être partagée et impliquer non seulement le gouvernement du Kosovo, au niveau central et local, mais aussi les gouvernements responsables des renvois et les personnes de retour elles-mêmes. Les acteurs internationaux, comme l'UE, ont également un rôle actif à jouer dans ce processus.

Pour l'instant, la réalité quotidienne des communautés RAE de retour au pays questionne les conditions de sécurité et de dignité du retour ainsi que sa durabilité. Face aux conditions dans lesquelles elles se retrouvent, en effet, de nombreuses personnes quittent le pays à nouveau pour les pays voisins ou retentent leur chance en Europe.¹¹⁴

Comme le soulignait en février 2011 Renzo Daviddi, l'ancien Chef du bureau de liaison de la Commission Européenne à Pristina, dans une interview journalistique: *«Wenn man denkt, dass man am nächsten Tag kein Problem mehr hat, wenn man Leute einfach in ein Flugzeug setzt und ihnen Geld in die Hand drückt, dann ist das kurzsichtig. Das mag woanders funktionieren, aber nicht hier.»*¹¹⁵

¹¹⁴ Amnesty International, Not welcome anywhere, stop the forcible return of Roma to Kosovo, septembre 2010.

¹¹⁵ Der Standard, Deutsche Kindern ausgeflogen in Niemandsland, 7 février 2011: <http://derstandard.at/1296696549581/Reportage-Deutsche-Kinder-ausgeflogen-ins-Niemandsland>.