



Les disparus :
Action pour résoudre le problème des personnes portées disparues dans le cadre d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne et pour venir en aide à leurs familles

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

par
Jean-François Rioux
Professeur en études des conflits à l'Université Saint-Paul, Ottawa, Canada
et
Marco Sassòli
Professeur de droit international public
à l'Université du Québec à Montréal, Canada

avec l'assistance de **M. Mountaga Diagne** et **Mme Marianne Reux**, assistants de recherche à l'Université du Québec à Montréal

Rapport et recommandations

Mission

Le but de cette action est de sensibiliser davantage les gouvernements, les forces armées, les organisations nationales et internationales – y compris le réseau mondial de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – ainsi que le grand public, tant au problème tragique des personnes portées disparues dans le cadre d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne qu'à l'angoisse de leurs familles,

en créant et en mettant à disposition des moyens destinés à faciliter l'action et la communication

pour engager les autorités concernées à assumer leurs responsabilités quant à la solution du problème des personnes portées disparues, pour mieux venir en aide aux familles des victimes et pour prévenir de nouvelles disparitions.



ICRC

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS	5
I. INTRODUCTION.....	9
II. DILEMMES ET DIFFICULTÉS AUXQUELS LES MÉCANISMES SONT CONFRONTÉS	9
1. Obstacles à la réalisation de la solution prévue par le droit international humanitaire	9
2. L'espoir des familles	10
3. Les mécanismes, peuvent-ils tirer des conclusions sur le sort d'une personne ?	10
4. Besoins universels et contextes locaux	11
5. Trouver des morts ou assister des vivants?	11
III. SURVOL DES MÉCANISMES.....	12
1. Les mécanismes universels	12
a) Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires	12
b) Le Comité international de la Croix Rouge (CICR)	13
c) L'UNICEF	14
d) Organisations non gouvernementales de protection des droits de la personne	15
e) Organisations non gouvernementales spécialisées en médecine légale	15
2. Les mécanismes régionaux	16
a) L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)	16
b) La Commission internationale sur les disparus en Ex-Yougoslavie	16
3. Mécanismes nationaux	16
a) Le Bureau national de renseignements prévu par les Conventions de Genève	17
b) Les Commissions de Vérité	17
c) Les Commissions nationales des droits de la personne	18
4. Mécanismes réunissant les (anciennes) parties au conflit	18
IV. ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS COMPARATIVES	18
1. Résultats en termes de disparus trouvés, vivants ou morts	18
2. Catégories de disparus et mécanismes qui s'y intéressent	19
3. Destinataires des démarches des mécanismes	19
4. Traitement du phénomène et/ou de cas individuels	20
5. Besoin de moyens	20
6. Soumission de demandes aux autorités et/ou recherche par les mécanismes eux-mêmes?	21
7. Prévention de disparitions	21
8. Transmission de nouvelles familiales	21
9. Rôle d'intermédiaire neutre entre les (anciennes) parties au conflit	22
10. Réunir les (anciennes) parties au conflit dans un mécanisme	22
11. Mobilisation de l'opinion publique	23
12. Collecte de demandes	23
13. Gestion des données	24
14. Rechercher des réponses	24
15. Relation avec les familles	25
16. Implication dans exhumations	26

17.	À quelles conditions un cas est-il résolu?	27
18.	Formes de reconnaissance de la disparition	27
V.	DES MÉCANISMES AUX SYSTÈMES	27
1.	Caractéristiques des systèmes d'intervention	28
a)	Objectifs des systèmes	28
b)	Multiplicité et complémentarité des composantes	28
c)	Gouverne du système	29
2.	Régimes internationaux des disparus	29
a)	Le proto-système actuel	29
b)	Le régime régional émergent dans les Amériques	29
c)	Le régime international émergent	29
3.	Systèmes nationaux	30
a)	Systèmes existants	30
b)	Systèmes nationaux idéaux	30
VI.	CONCLUSION	31
	NOTES	32
ANNEXE A :	ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU PROTO-RÉGIME INTERNATIONAL ET DU RÉGIME ÉMERGENT DES DISPARUS	34
ANNEXE B :	SYSTÈME NATIONAL IDÉAL DES DISPARUS	35

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

1. Il est possible de distinguer quatre **catégories de disparitions** liées à des conflits armés ou des situations de violence interne :

- (1) Les disparitions forcées ou involontaires, qui peuvent se produire dans le cadre de conflits armés ou en dehors de telles situations;
- (2) Les disparitions, lors de conflits armés, de personnes tuées ou secrètement détenues en violation du droit international humanitaire;
- (3) Les combattants tués sur le champ de bataille sans que leurs familles ne soient informées;
- (4) Les personnes ayant perdu, lors d'un conflit armé, le contact avec leur famille.

La première catégorie bénéficie de la plus grande attention internationale, tant de la part des systèmes d'intervention par contexte que de la part du proto-système international actuel. Les mécanismes de protection des droits de la personne qui se concentrent également sur cette catégorie, se soucient cependant de plus en plus de la deuxième catégorie. Pour ce qui est du droit international humanitaire et des mécanismes humanitaires, en particulier pour le CICR, les quatre catégories méritent qu'on leur porte la même attention.

2. Tous les mécanismes sont confrontés à un certain nombre de **dilemmes et de difficultés**. Le droit international humanitaire, qui préviendrait la plupart des disparitions, met l'accent sur l'obligation des anciennes parties à un conflit d'apporter des réponses aux demandes des familles de disparus. Les parties ne veulent toutefois souvent pas donner des réponses, elles ne peuvent pas les fournir et les familles souhaitent recevoir non seulement des réponses mais également des dépouilles mortelles. Seules ces dernières sont en mesure de leur donner une preuve concrète de la mort de leur proche, elles sont en outre parfois nécessaires pour accomplir certains rites funéraires. Dans la majorité des cas et des contextes, il est toutefois irréaliste de promettre aux familles qu'elles récupéreront ces corps, ne serait-ce qu'en raison des moyens financiers considérables nécessaires à la réalisation des identifications médico-légales. Les mécanismes doivent donc parfois, en l'absence de dépouille, informer des familles de la mort présumée d'un disparu en ne se fondant que sur leurs propres conclusions.

3. **De nombreux mécanismes** interviennent dans le problème des disparus. Ils sont :

- (a) universels : le CICR, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, les grandes ONG militant pour la protection des droits de la personne ou spécialisées en sciences médico-légales, l'UNICEF;
- (b) régionaux : dans les Balkans il s'agit par exemple de l'OSCE et de la Commission internationale sur les disparus en ex-Yougoslavie;
- (c) nationaux : notamment les commissions des droits de la personne et de la vérité et, si le droit international humanitaire est respecté, les bureaux nationaux de renseignements en cas de conflit armé; ou
- (d) établis pour réunir les anciennes parties à un conflit.

Ils reçoivent leur mandat du droit international, du droit interne ou ils se le donnent eux-mêmes.

Beaucoup de mécanismes œuvrent en matière de **prévention**, en particulier en ce qui a trait aux deux premières catégories de disparitions, à titre de violations des droits de la personne.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge **agit afin de rétablir les liens familiaux** interrompus lors des conflits armés. Le CICR visite également des personnes détenues, contribuant ainsi à prévenir leur disparition.

D'autres mécanismes essaient d'établir la **vérité sur des disparitions** passées.

Certains mécanismes interviennent dans la **recherche des individus disparus**, souvent en soumettant leurs cas aux autorités responsables, parfois en essayant, sans grand succès, de trouver eux-mêmes les disparus ou leurs dépouilles.

Des ONG spécialisées et certains organismes régionaux comptent beaucoup sur les **exhumations et les identifications médico-légales**.

D'autres mécanismes ont également pour tâche d'**assister les familles des disparus**.

Seul le CICR intervient dans l'ensemble de ces domaines, à l'exception, pour l'heure, des identifications médico-légales (à quelques rares exemples près).

4. Les différents mécanismes sur les disparus ne sont pas tenus par le droit international ou national de **coopérer** ensemble de façon continue. Leurs **relations** sont **intermittentes et limitées**. Ils n'agissent pas au

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

sein de véritables systèmes d'intervention, nationaux ou internationaux. Ce rapport suggère donc que ces systèmes sont généralement sous-développés.

5. Au niveau international, il existe un proto-régime des disparus basé sur la Déclaration contre les disparitions forcées de l'Assemblée générale de l'ONU de 1992 et différents textes du droit international humanitaire et des droits de la personne. Certaines institutions spécialisées, comme le CICR et le Groupe de travail, effectuent la plupart des tâches reliées aux disparus. En Amérique latine, un système régional a été lancé, mais il s'intéresse uniquement aux disparitions forcées ou involontaires, il ne s'adresse qu'aux autorités gouvernementales et il ne reçoit pas encore de soutien suffisant de la part des membres de l'OEA. Au niveau national, peu d'États ont construit de véritables systèmes d'intervention intégrés et possédant les mécanismes suffisants pour effectuer les tâches reliées aux disparus.

6. La plupart des succès des mécanismes se situent au niveau (difficile à évaluer quantitativement) de la **prévention** et du rétablissement des liens familiaux. Tous les mécanismes ayant des activités de formation devraient y inclure l'enseignement des règles spécifiques du droit international humanitaire et des droits de la personne qui visent à prévenir les disparitions. Ils devraient également offrir aux États des services consultatifs en la matière.

Si les mesures préventives échouent, **les personnes disparues sont presque toujours décédées**, à l'exception de certains conflits suite auxquels les mécanismes savent qu'un grand nombre de personnes restent détenues, mais ne connaissent pas l'identité de ces derniers. Pour élucider le sort des disparus présumés décédés, il est nécessaire de pouvoir compter **sur la bonne volonté des autorités concernées**, attitude qui n'apparaît souvent qu'après un changement de régime. Dans la plupart des cas **en l'absence d'une telle volonté, les mécanismes actuels ne parviennent pas à retrouver de nombreux disparus**. Les rares succès en la matière sont plus fréquemment l'œuvre des mécanismes nationaux ou d'une coopération entre les anciennes parties aux conflits que celle des mécanismes internationaux.

7. **Tous les mécanismes manquent de moyens**. Ces moyens essentiels sont particulièrement considérables lorsqu'il est nécessaire, pour trouver des réponses, de recourir à des identifications médico-légales. Fournir des moyens à ces mécanismes est une façon de satisfaire le droit des familles de connaître le sort de leurs proches; pour ceux qui sont responsables de ces disparitions cela peut également constituer une réparation partielle de leur tort. Un tel financement montre également aux familles que leurs souffrances ne sont pas oubliées.

Les mécanismes devraient toutefois aussi essayer d'**adapter leurs méthodes aux moyens** disponibles et ne pas commencer à employer des méthodes très coûteuses pour certains cas individuels quand ils savent qu'ils n'auront pas les moyens nécessaires pour les appliquer dans l'ensemble des cas.

8. **Les mécanismes qui s'intéressent aux disparus uniquement en tant que phénomène**, devraient en informer ouvertement les familles et leur faire parvenir, directement ou par d'autres mécanismes, toutes les informations recueillies à même de permettre de clarifier le sort d'un individu. Ils devraient également souligner, dans leurs rapports et démarches la nécessité d'éclaircir les cas individuels, mentionner les noms des personnes portées disparues et autant de détails que possible permettant aux familles de comprendre le sort de leur proche.

9. Tous les mécanismes devraient **s'adresser aux autorités gouvernementales et aux acteurs non étatiques** responsables des disparitions. Ils devraient également essayer **d'obtenir des informations de toutes les sources fiables existantes** ou, tout au moins, transmettre à d'autres mécanismes qui sont en mesure de le faire les informations qu'ils ne sont pas en mesure de traiter. Tous les mécanismes, même ceux qui effectuent eux même leurs recherches, sont **dépendants**, pour pouvoir avoir accès à des territoires, à des lieux de sépulture et à des témoins, **de la bonne volonté des autorités**. Il est également important de **veiller à ce que leurs recherches ne déresponsabilisent pas les autorités**.

10. Les mécanismes internationaux devraient favoriser par leurs bons offices la **coopération entre anciens belligérants** (dans le domaine des recherches, des exhumations et des identifications médico-légales).

11. Réunir, sous les auspices d'un acteur international, les anciennes parties au conflit constitue un symbole politique et diplomatique important, et permet, parfois, de circonscrire le problème des disparus en le séparant d'autres problèmes à caractère humanitaire.

Les résultats obtenus (en terme de personnes retrouvées) par ces **mécanismes tri- ou multipartites** ne sont guère satisfaisants. Ils ne sont à même ni de remplacer la volonté politique des anciens belligérants, ni d'éviter la politisation du débat sur ce dossier. Il paraît donc préférable, avant d'instituer de tels mécanismes, d'exiger que les parties fassent preuve de bonne volonté en fournissant des réponses concernant un certain nombre de cas de disparitions.

Un mécanisme conjoint devrait ensuite être utilisé pour discuter de questions générales et abstraites, de méthodes et de plans de recherches, y compris en matière d'exhumations, plutôt que de cas individuels.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

12. Afin de faciliter l'obtention des moyens financiers nécessaires, d'encourager la collaboration des autorités et des témoins, mais aussi d'assurer aux familles de l'intérêt, de la compréhension et de la solidarité, tous les mécanismes devraient veiller à **sensibiliser l'opinion publique** nationale et internationale au problème des disparus et aux souffrances qu'il engendre.

13. En vue de l'enregistrement des demandes, **tous les mécanismes concernés par un même contexte devraient se coordonner** afin de s'assurer que les familles n'ont à fournir qu'une seule fois les informations nécessaires sur la personne disparue. Il existe alors deux possibilités : soit un seul mécanisme est désigné responsable de l'enregistrement des demandes, soit les mécanismes se chargent individuellement, mais conformément à des critères identiques, de recueillir des informations qui seront, par la suite, mises à la disposition des autres mécanismes.

Pour un même contexte, **une seule base de données** devrait réunir, à chaque fois que c'est possible sans porter préjudice aux disparus, aux familles et aux sources d'informations, la totalité des renseignements individuels recueillis par chacun des mécanismes.

À cet effet, dès qu'une recherche de disparus commence, des **accords** devraient être conclus entre tous les acteurs impliqués et ce afin de déterminer les spécifications techniques, les informations qui doivent y être versées, le contrôle, la responsabilité et l'accès à la base de données. Dans ces accords, chaque mécanisme devrait également s'engager à introduire dans la base de données centrale toutes les informations qu'il recueille au cours de ses activités et qui peuvent servir à éclaircir le sort d'un disparu, à moins bien sûr qu'un tel partage ne restreigne ses possibilités de travail ou ses sources.

14. Dans la **recherche de réponses**, la plupart des mécanismes demandent aux autorités de mener des enquêtes policières, certains cependant, comme les mécanismes nationaux, les dirigent parfois eux-mêmes. Offrir, dans le cadre de telles enquêtes, l'amnistie à ceux qui acceptent de témoigner permettrait parfois de faire la lumière sur le sort de certains disparus mais une telle impunité paraît être difficilement compatible avec le droit international. Il est en revanche possible, pour les autorités, d'offrir une protection ou une récompense à des témoins.

Lorsque les mécanismes internationaux encouragent des témoins à leur fournir des renseignements, sous couvert de la discrétion ou en faisant appels à leurs bons sentiments, ils ne rencontrent guère de succès. La **publication de noms, de détails** concernant la disparition et des photos de personnes disparues n'a pas non plus eu les résultats escomptés; elle permet cependant de fournir une certaine reconnaissance aux familles qui peuvent alors constater qu'elles n'ont pas été oubliées.

Les **visites-surprise** effectuées dans certains lieux de détention présumés ne devraient être entreprises que par des mécanismes qui ont effectivement pour tâche de protéger les détenus qui se trouvent dans ces lieux.

Lorsqu'ils reçoivent des réponses, les mécanismes doivent obligatoirement **décider si elles sont satisfaisantes**.

15. Tous les mécanismes ont besoin des informations fournies par les **familles**.

Tous les mécanismes, même ceux qui ne cherchent pas d'individus en particulier, devraient s'intéresser aux proches du disparu qui en plus de représenter une source importante d'information, devraient être considérés comme les victimes d'une violation d'un droit de la personne et du droit international humanitaire. Chaque mécanisme devrait **informer les familles** du suivi qu'il compte donner aux informations reçues. Aucun mécanisme ne devrait enregistrer des données qu'il ne peut pas traiter.

Tous les mécanismes doivent s'intéresser aux **besoins des familles**, être à l'écoute de celles-ci, les informer sur leurs droits, sur les méthodes de recherche et les différents mécanismes impliqués, sur la réaction des autorités et sur les probabilités de trouver le disparu vivant, d'identifier et de récupérer son corps ou d'obtenir tout au moins des informations sur son sort. Il est essentiel, dans l'intérêt des familles, de ne pas créer de faux espoirs.

Impliquer les familles dans le véritable travail de recherche peut parfois rendre ce dernier moins efficace.

En attendant de recevoir des réponses, les familles ont des **besoins psychologiques et matériels et administratifs**. Ces besoins doivent et peuvent en principe être satisfaits par les autorités ou les organisations locales. Les mécanismes doivent toutefois s'assurer que ces familles sont prises en charge et doivent assister, si nécessaire, les organisations locales à le faire, et informer les familles à qui elles peuvent s'adresser.

Les **associations de familles** ont un rôle important à jouer en tant que relais, elles aident en outre les familles à sortir de leur isolement. Leur niveau de démocratie interne ainsi que la responsabilité (« accountability ») de leurs dirigeants sont cependant relativement difficiles à évaluer pour les mécanismes. Ces derniers devraient tâcher d'éviter que de telles associations les empêchent d'établir un contact direct avec les familles des disparus.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

16. Les **exhumations, suivies par des identifications médico-légales**, permettent aux familles de récupérer le corps de leur proche et d'obtenir des réponses concernant le sort des disparus. Bien que pour leur exécution elles ne nécessitent pas la coopération des autorités, l'accès au terrain doit cependant être permis par celles-ci.

Les exhumations ne fournissent pour l'instant pas encore des réponses rapides à un grand nombre de familles et elles nécessitent des moyens financiers considérables, qui ne seront pas disponibles dans la plupart des contextes.

Les mécanismes qui s'y engagent doivent nécessairement coordonner leurs efforts avec ceux qui poursuivent les responsables des disparitions. Une telle coordination entre les différents mécanismes, organes de poursuite et autorités est un préalable essentiel à toute action. Sans pour autant entraver leur quête de justice, les mécanismes doivent s'assurer que les autres besoins des familles ne sont pas oubliés.

17. Lorsqu'ils effectuent leurs propres recherches, s'ils abandonnent l'espoir de retrouver les disparus ou s'ils passent cette responsabilité à une autre organisation, les mécanismes devraient **délivrer aux familles des documents attestant la disparition et les efforts entrepris** pour retrouver les disparus.

Les mécanismes devraient en outre favoriser, après consultation avec les associations de familles, des **cérémonies et des monuments commémoratifs**.

18. Dans les prochaines années, un objectif majeur des organisations humanitaires, des États, des organisations intergouvernementales et des autres acteurs dans ce champ devra être, d'après nous, de soutenir la création et le renforcement de systèmes internationaux et nationaux adressant tous les aspects du problème des disparus.

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la campagne menée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et visant à améliorer la situation des personnes portées disparues lors d'un conflit, un volet important est consacré aux mécanismes existants et à leurs méthodes de travail respectives. Par "mécanismes", nous entendons les procédures et les institutions qui permettent de remplir les objectifs principaux suivants : la prévention des disparitions, la recherche des disparus et le soutien aux familles.

L'étude de ces mécanismes a déjà fait l'objet d'une réunion de travail entre praticiens et experts. Au cours de cette rencontre, qui s'est tenue à Genève en septembre 2002 et à laquelle nous avons assisté, un grand nombre de rapports nous ont été fournis par des institutions et de nombreuses recommandations ont été adoptées (1). À la demande du CICR, nous avons réalisé la présente étude indépendante sur le sujet. Ce document est le résultat de l'association de nos regards distincts, imprégnés des sciences politiques et du droit international, ainsi que de l'expérience pratique de l'un d'entre nous qui a œuvré au sein de l'un de ces mécanismes. Cette étude se fonde sur les enseignements que nous avons tirés de la réunion de travail précitée, sur les rapports qui y ont été présentés – entre autres, par l'un d'entre nous, sur le CICR, les commissions nationales des droits de la personne et les commissions de la vérité - et sur les recherches supplémentaires que nous avons effectuées à partir de documents publiquement accessibles.

Nous avons cependant dû renoncer à une évaluation scientifique et comparative des différents mécanismes. En premier lieu, l'identification des paramètres, selon lesquels une telle évaluation aurait dû être faite, aurait posé des difficultés considérables. Nombreux sont, par exemple, les mécanismes qui déclarent chercher des disparus, qui n'en trouvent pas, mais qui tiennent cependant à souligner l'utilité psychologique de leur travail pour les familles et leur contribution à la réconciliation entre les belligérants. Fallait-il alors les évaluer en vertu de leur premier objectif (retrouver les disparus) ou tenir compte des explications subséquentes, faisant d'ailleurs appel à des facteurs eux-mêmes difficilement évaluable? Deuxièmement et surtout, pour réaliser une telle évaluation, il aurait fallu s'entretenir avec un éventail représentatif de bénéficiaires (des anciens disparus mais aussi et surtout des familles de personnes toujours portées disparues) et ce partout à travers le globe. Or identifier ces bénéficiaires indépendamment des mécanismes aurait très certainement impliqué un investissement financier considérable et des efforts impossibles à réaliser dans les délais impartis. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence d'une telle enquête. Il est en effet fort probable qu'elle n'aurait pas permis d'évaluer véritablement autre chose que les perceptions des familles et les efforts entrepris par les mécanismes pour communiquer avec ces dernières.

II. DILEMMES ET DIFFICULTÉS AUXQUELS LES MÉCANISMES SONT CONFRONTÉS

Avant d'aborder les mécanismes, il nous semble approprié de commencer par décrire le contexte dans lequel ils doivent œuvrer et les problèmes auxquels ils sont confrontés.

La problématique des personnes portées disparues dans le cadre d'un conflit est un sujet particulièrement délicat où s'entremêlent des phénomènes forts, qui touchent à l'essence de l'existence humaine, tels la mort, l'amour et les liens familiaux, tous dominés et même supplantés cependant par un sentiment de plus en plus difficilement accepté dans les sociétés modernes : l'incertitude. Vivre dans l'incertitude quotidienne, dans l'attente constante de recevoir des nouvelles génère inévitablement de l'inquiétude, de l'anxiété et de l'angoisse affective et morale.

1. Obstacles à la réalisation de la solution prévue par le droit international humanitaire

Le nombre de disparus résultant de conflits armés pourrait être considérablement réduit si le droit international humanitaire applicable aux conflits armés était systématiquement respecté (2). Ce droit doit toutefois également tenir compte du fait que, de par sa nature, il est fréquemment violé. Pour faire face aux disparitions occasionnées par ces transgressions, mais également à celles inévitablement engendrées par les conflits même lorsque les règles sont respectées, le droit met l'accent sur l'obligation des parties au conflit de fournir des réponses aux demandes des familles. Comme c'est le cas pour toute règle de droit, l'efficacité de cette solution dépend d'un minimum d'organisation et de la bonne volonté de la partie destinataire. Cependant, en plus des difficultés générales rencontrées lors de la mise en œuvre du droit international humanitaire, le respect de l'obligation de fournir des réponses concernant les disparus est confronté à des problèmes spécifiques.

Souvent, les (anciennes) parties au conflit ne veulent pas donner de réponses aux questions qu'on leur pose au sujet des disparus; elles préfèrent garder « l'ennemi » dans l'incertitude et ainsi infliger à sa population des souffrances supplémentaires. L'incertitude est alors instrumentalisée comme une arme symbolique afin de provoquer, humilier et anéantir psychologiquement l'ennemi. Les anciens belligérants tentent d'utiliser le dossier des disparus pour exercer des pressions en relation avec d'autres exigences, souvent politiques. Dans certains cas, l'idée de la réciprocité, véritable « cancer » du respect du droit international humanitaire, les amène à ne pas fournir des renseignements aux familles appartenant à « l'ennemi » avant qu'ils ne se soient assurés que leurs propres familles n'obtiendront, elles aussi, des réponses. Au lieu de se montrer solidaires en exigeant que des

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

réponses soient fournies par leurs propres autorités aux familles « adverses », les familles approuvent et parfois même exigent cette façon de faire dans la mesure où elles ont alors l'illusion de recevoir des informations plus rapidement que les Autres.

En outre, certains belligérants, voulant cacher à leur propre population l'étendue des pertes subies lors d'un conflit, préfèrent considérer leurs soldats comme disparus plutôt que de devoir admettre que ces derniers sont morts. Des dirigeants dont le pouvoir dans leur propre communauté est fondé sur la haine d'une autre communauté ont eux aussi tout intérêt à faire durer le problème des disparus afin de conserver leur pouvoir. En effet, s'il est envisageable de pardonner aux responsables de la mort d'un proche, personne ne peut se réconcilier avec ceux dont il présume qu'ils détiennent encore un être aimé.

Les poursuites pénales engagées devant des tribunaux nationaux et internationaux, et intentées contre certains responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, dont les dispositions forcées ou involontaires, contribuent au respect du droit international humanitaire et des droits de la personne, et donc à la prévention des disparitions. Elles ont toutefois également un effet secondaire indésirable : si les autorités locales doivent désormais craindre d'être poursuivies, il risque de devenir de plus en plus difficile d'obtenir d'elles les informations nécessaires concernant le sort des victimes. De même, il sera moins évident d'obtenir les autorisations indispensables pour procéder à des exhumations et ainsi identifier les restes des victimes. En outre, si les procureurs des tribunaux internationaux exigent que ces examens soient effectués par leurs services (afin d'éviter que les preuves ne soient biaisées), la procédure sera une fois encore retardée.

Dans de nombreux cas, les belligérants ne disposent pas des réponses qu'ils devraient fournir. Cela est en partie dû au fait qu'ils n'ont pas rempli, pendant le conflit, les devoirs que leur impose le droit international humanitaire : ils n'ont pas systématiquement cherché à identifier les corps, même ceux appartenant à des combattants ennemis, ils n'ont pas non plus automatiquement enregistré toutes les personnes arrêtées ou détenues. On peut toutefois attendre des (anciens) belligérants qu'ils fassent des enquêtes parmi leurs propres agents et parmi la population des territoires qu'ils contrôlent. Dans tous les cas, ils devraient pouvoir fournir, au minimum, des informations sur la localisation d'éventuelles fosses communes et d'opérations militaires ayant entraîné des disparitions.

Un problème est apparu récemment dans certaines régions du monde. Les familles ne se contentent plus de l'information qu'elles ont le droit de recevoir selon le droit international humanitaire actuel. Elles se méfient de plus en plus fréquemment des certificats de décès établis par l'(ancien) ennemi, même si ceux-ci sont conformes aux exigences du droit international humanitaire. Elles exigent désormais plus fréquemment le désir de récupérer le corps de leur proche; souvent même elles tiennent à savoir qui est responsable de sa mort et exigent que le coupable soit puni.

2. L'espoir des familles

En l'absence de l'être proche et bien que, selon toute logique, celui-ci doive souvent être présumé mort, il subsiste toujours un espoir insensé que la personne portée disparue ait réussi à survivre quelque part. De nombreuses familles qui continuent à y croire vont donc tout faire pour ignorer ou mettre en doute les informations indiquant que leur proche est mort. C'est pour mettre fin à cette longue et lente torture morale, et non pas dans le vain espoir de retrouver après plusieurs années des survivants, qu'il est particulièrement important de réussir à clarifier la situation des personnes portées disparues. Afin de pouvoir entamer le processus de deuil, les familles doivent se résigner à accepter le décès de leur proche, avoir la certitude que ce dernier est bien mort. Pour ce faire, elles ont besoin de plus en plus d'éléments, si possible d'une preuve tangible du décès de la personne. Ce besoin, ajouté au fait que beaucoup de religions et de cultures exigent la présence d'un corps pour accomplir les rites nécessaires (3), renforce leur désir de récupérer la dépouille mortelle de l'être aimé. Il est toutefois intéressant de noter que les exigences des familles ne sont pas partout les mêmes. Certaines se contenteront de l'annonce du décès par les autorités ou par une organisation qu'elles considèrent crédible ainsi que de la production d'un certificat. D'autres réclament un corps et même, parfois, la preuve scientifique que ce corps est bien celui de leur proche. Est-ce parce que dans le langage de l'inconscient « pas de corps » équivaut à « pas de mort »? Est-ce parce qu'elles n'ont plus confiance en personne? Est-ce parce qu'elles peuvent ainsi continuer à espérer que leur être cher est encore en vie? Est-ce à cause des rites funéraires? Ou est-ce simplement le résultat des manipulations exercées par les anciennes parties belligérantes, qui tentent ainsi de maintenir la haine ou par certains acteurs internationaux qui cherchent ainsi vendre leurs coûteuses technologies d'identification des morts?

3. Les mécanismes, peuvent-ils tirer des conclusions sur le sort d'une personne ?

Tous les mécanismes sont confrontés à l'alternative suivante : doit-on, ou non, informer les familles que *selon toute vraisemblance* leurs proches sont décédés – ou, comme le prévoit le droit international humanitaire, selon les informations fournies par l'ancien ennemi. Ce dilemme est d'autant plus important qu'en l'absence d'un cadavre la confiance qu'ont les familles dans la source est un facteur essentiel pour leur permettre d'entamer le processus de deuil. En outre, les collaborateurs et collaboratrices des organisations humanitaires doivent trouver dans ce domaine, comme dans d'autres, un équilibre entre l'identification humainement compréhensible avec la

victime et la distanciation psychologiquement et opérationnellement nécessaire. Au-delà des problèmes personnels rencontrés par les collaborateurs des organisations humanitaires (mécontentement des familles, culpabilisation allant jusqu'au sentiment, parfois, d'avoir personnellement décidé de condamner à mort le disparu), il convient de prendre en compte, d'abord et avant tout, les intérêts des familles. La situation se complique cependant lorsque ceux-ci apparaissent comme contradictoires. Peut-on décider à leur place ce qui est dans leur « intérêt véritable »? Doit-on anéantir leurs espoirs, et ce bien que l'on ne puisse affirmer de façon absolue que la personne disparue soit morte ou est-il préférable de ne rien dire, et du coup de faire perdurer leurs souffrances pour la seule et unique raison qu'il n'existe pas de certitude absolue? Nous pensons que les familles doivent être informées en toute transparence de la situation et des probabilités réelles que leur parent soit retrouvé en vie ou, le cas échéant, mort.

4. Besoins universels et contextes locaux

Les mécanismes internationaux, les donateurs et les organisations universelles sont confrontés à la question de savoir si tous les disparus de la planète doivent être considérés comme égaux et donc recherchés avec la même intensité. Il est possible de s'interroger sur les différences existant, au niveau des attentes et des besoins des familles, entre les pays et les cultures et notamment entre pays développés et pays en voie de développement. Ces différences justifient-elles le recours à un traitement différentiel des cas de personnes disparues, comme on a déjà pu l'observer en comparant, par exemple, l'attention internationale portée aux disparus de Bosnie-Herzégovine et du Koweït, d'un côté, et de la région des grands lacs en Afrique et de l'Afghanistan, de l'autre côté? Il est vrai que dans les pays dits développés les membres d'une même famille, même lorsqu'ils sont géographiquement éloignés, ont l'habitude et les moyens, par l'intermédiaire notamment des nouvelles technologies de communication, de rester en contact avec leurs proches. Dans les pays en voie de développement, les conditions de vie, difficiles et précaires (misère, chômage, ruée vers les villes, éclatement des familles), ne permettent pas toujours - même en temps de paix - aux familles de conserver un lien direct avec l'ensemble de leurs membres. Celles-ci, habituées à vivre dans une certaine incertitude quant au sort de leurs parents, semblent dès lors *mieux* s'accommoder de l'inquiétude provoquée par les disparitions engendrées par un conflit, développant une sorte de fatalisme. Vu leurs expériences personnelles, elles sont en outre moins amenées à attendre des autorités ou de la « communauté internationale » des solutions à leurs problèmes.

Si l'on se contentait de ce raisonnement, il conviendrait alors de traiter différemment les personnes disparues selon les conditions de vie de leurs pays respectifs ou les pressions exercées par les familles et les opinions publiques. Or, si on part du principe que le droit international humanitaire est le même pour tous, cela implique qu'il doit être partout mis en œuvre. Ce raisonnement va dans le sens contraire de l'approche proposée par la théorie du double standard. Cette dernière nous semble donc inadéquate. Nous pensons en effet qu'il est plus prudent de défendre l'idée que toutes les familles partagent les mêmes besoins et les mêmes attentes.

Il existe bien évidemment des différences d'ordre culturel et elles ont leur importance. Par exemple, les familles dont la religion ou la tradition préconise l'incinération des dépouilles ne manifesteront pas si ardemment que les autres le souhait de retrouver les restes humains de leurs parents. Toutes les familles souffrent cependant de ne pas savoir ce que leurs proches sont devenus. Ce n'est pas parce que des individus manifestent moins leur douleur qu'ils n'en éprouvent pas. En outre, dans le contexte actuel de la mondialisation, il semble plutôt que les besoins des familles, où qu'elles se trouvent, tendent à devenir de plus en plus semblables. Suite à l'attaque du 11 septembre 2001 contre le « World Trade Center », on a pu constater que certaines familles américaines ont refusé d'accepter la mort de leurs proches sans qu'un test de concordance de l'acide désoxyribonucléique (ADN) n'ait été effectué. N'est-ce qu'une question de temps avant que les familles de la région des Grands Lacs en Afrique n'adoptent les mêmes exigences? Cette homogénéisation des attentes et des exigences risque de se heurter, dans ce domaine en particulier, à un écueil important : la question du financement. De tels tests et surtout la collecte des données *ante mortem* et *post mortem* qu'ils nécessitent coûtent très cher.

5. Trouver des morts ou assister des vivants?

Les organisations qui se consacrent également à d'autres activités que la recherche de disparus, les donateurs et la communauté internationale sont confrontés à une question de priorité dans l'allocation des ressources financières et personnelles. Convient-il de dépenser autant d'argent et de moyens pour tenter de retrouver des personnes très probablement décédées? N'est-il pas préférable d'affecter ces ressources à des missions permettant d'aider « réellement » à sauver des milliers de vies humaines (comme la lutte contre la faim?) Bien que toute comparaison, et toute prioritarisation semblent immorales dans ce domaine, il faut certainement qu'une allocation des ressources se fonde sur une évaluation des besoins prioritaires. Dans l'identification des besoins les plus urgents et les plus importants, il faut toutefois impliquer la communauté destinataire et tenir compte du fait qu'au-delà des personnes portées disparues, il y a lesangoisses, l'incertitude continue et les difficultés de leurs proches et de leurs communautés.

III. SURVOL DES MÉCANISMES

L'importance que revêt le phénomène des disparitions dans le monde a vu l'émergence de plusieurs mécanismes qui participent à l'élucidation du destin des personnes disparues. Avant de procéder à une analyse comparative de ces mécanismes et de faire des recommandations dans ce domaine, il convient de présenter un survol de ces différents acteurs qui essaient tant au niveau international, régional que national de mettre fin à cette pratique et d'éclaircir le sort des disparus. Dans ce survol, nous mettrons un accent particulier sur les mécanismes autres que le CICR et les Commissions nationales des droits de la personne et de la vérité, que nous avons déjà décrits dans d'autres documents (4). Certains des mécanismes peuvent fonder leur travail sur un mandat donné par le droit international, d'autres reçoivent leur mandat par le droit interne d'un pays concerné, pendant qu'une troisième catégorie de mécanismes n'ont pas de mandat étatique ou inter-étatique, mais se le donnent eux-mêmes. Pour la présente étude, qui vise à faire une synthèse de la réalité et non pas des normes, cette dernière catégorie est tout aussi importante. Vu nos sources, nous ne pouvons toutefois pas exclure de donner davantage d'importance à certains mécanismes qui se vantent publiquement de leurs activités qu'à des mécanismes tout aussi efficaces qui travaillent dans la discrétion.

Il ne s'agira pas ici d'énumérer une liste de tous les différents mécanismes qui traitent du problème des disparus. Il est toutefois utile de rappeler que tous les organismes nationaux et internationaux de protection des droits de la personne participent de près ou de loin à la prévention de disparitions. En effet, certaines organisations non gouvernementales comme HRW (Human Rights Watch), MSF (Médecins Sans Frontières) portent à l'attention des gouvernements et de la communauté internationale des cas de disparitions individuels, en tant que violations des droits de la personne (à travers des communiqués de presse, dans des rapports annuels...). D'autres organisations intergouvernementales comme l'OIM (Organisation Internationale pour les Migrations) ou l'UNHCR (le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés) rapportent quant à elles, dans le cadre de leurs activités respectives, certaines catégories de disparitions de personnes dont elles s'occupent en vertu de leur mandat et expriment formellement leurs inquiétudes aux autorités à travers des démarches, des communiqués et des rapports pour leur demander de faire cesser de tels actes et rechercher les personnes disparues.

De même, il convient de retenir le fait que les mécanismes judiciaires (police, procureurs, tribunaux nationaux et internationaux) participent à l'éclaircissement des cas de disparitions comme produit secondaire de leurs enquêtes. Dans ce domaine, la Commission interaméricaine des droits de l'homme mérite une mention particulière. Organe autonome de l'Organisation des États Américains (OEA), elle a le mandat de promouvoir le respect et la défense de droits de l'homme dans la région. La lutte contre les disparitions de personnes figure dans ses priorités. À cette fin, elle effectue et publie des études sur des problèmes spécifiques et elle émet des recommandations, par exemple sur l'importance d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, sur les activités de groupes armés irréguliers ou la situation particulière des mineurs, des femmes et des populations indigènes. Elle publie des rapports annuels, des rapports spéciaux et des communiqués faisant état de disparitions dans un pays membre. Elle est saisie de cas individuels des disparitions forcées de personnes et en fait part aux gouvernements.

L'éventail de ceux participant à rechercher les disparus comprend en outre tant des mécanismes informels (approches interpersonnelles entre États ou par médiation) que des mécanismes institutionnels ou nationaux (organisations internationales, commissions nationales), civils ou militaires (commissions civiles de supervision de la police ou de l'armée) ou privés (entreprises ou même particuliers, comme l'initiative de M. Bernhard Clasen concernant les disparus de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan) (5).

1. Les mécanismes universels

a) Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires

Mécanisme extra-conventionnel du système des droits de la personne des Nations Unies, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a été créé en 1980 par la résolution 20 (XXXVI) de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (6). Le Groupe ne traite que de cas de disparitions forcées imputables, directement ou indirectement, aux agents de l'État. Il est important de noter que le Groupe de travail n'examine donc pas les enlèvements et autres pratiques assimilables à la disparition forcée, lorsqu'ils sont attribuables à des acteurs non étatiques, des groupes illégaux ou insurgés. Il ne s'occupe pas non plus de situations de conflit armé international, parce qu'elles relèveraient de la compétence du CICR, conformément aux Conventions de Genève et à leur Protocole additionnel I. Notons toutefois que le Groupe s'est occupé des disparus en ex-Yougoslavie, et ce bien que la plupart des conflits qui s'y sont déroulés ont été qualifiés de conflits internationaux par la communauté internationale (7).

Le Groupe a essentiellement pour mandat d'aider les parents des personnes disparues à déterminer ce que sont devenus leurs proches (ce qui leur est arrivé et l'endroit où elles se trouvent) en soumettant des cas particuliers au gouvernement concerné. À ce titre il agit donc comme intermédiaire entre ces familles et le gouvernement. Le Groupe de travail examine les cas individuels de disparition portés à sa connaissance, en vertu de la *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* (8), il recueille et examine des

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

communications provenant des familles des disparus ou d'organisations de défense des droits de la personne agissant en leur nom. Contact entre les familles des disparus et les gouvernements, il transmet les dossiers individuels à ces derniers, les invite à enquêter sur ces disparitions forcées et à le tenir informé du résultat de leurs investigations. Il tient également les familles au courant des recherches effectuées par le gouvernement et recueille de celles-ci des informations complémentaires ainsi que des commentaires sur les investigations en cours. Toute réponse du gouvernement, dans laquelle figurent des renseignements détaillés sur le sort d'une personne disparue ainsi que le lieu où elle se trouve, est transmise à la source (c'est-à-dire la personne qui a soumis le cas). Par l'intermédiaire de ce système, le Groupe tente d'instaurer un dialogue tripartite entre lui-même, le gouvernement et l'auteur de la communication, et ce en vue de clarifier le sort des personnes disparues. Le dossier est maintenu ouvert, jusqu'à ce que le sort de la personne disparue et le lieu où elle se trouve aient été clairement déterminés (que la personne soit en vie ou décédée), que se soit suite aux enquêtes du gouvernement, aux recherches effectuées par la famille ou l'ONG demanderesse, à une mission d'enquête entreprise par le Groupe ou par des fonctionnaires spécialistes des droits de la personne des Nations Unies ou grâce aux informations fournies par toute autre organisation internationale opérant sur le terrain. Le rôle du Groupe de travail s'achève alors.

Le Groupe transmet aussi aux gouvernements intéressés des informations sur certains cas d'intimidation, de persécution ou de représailles dont font l'objet des proches des disparus, des témoins de disparitions, des membres de leur famille ou encore des associations de familles. Ces renseignements ont pour but d'exhorter les gouvernements à faire le nécessaire pour protéger les droits fondamentaux de ces personnes.

Le Groupe de travail effectue parfois, avec le consentement du gouvernement concerné, une mission d'information dans un pays affecté. Il a la possibilité, au cours de ces visites, d'examiner la situation en vigueur dans le pays, de rencontrer les fonctionnaires de l'administration publique, des organisations non gouvernementales ainsi que d'autres individus.

Dans ses propres rapports, le Groupe de travail se plaint du peu de réponses substantielles qu'il reçoit des gouvernements (9). Plusieurs ne daignent d'ailleurs même pas répondre à ses demandes. La plupart des cas de disparitions datant de plus de dix ans ne sont toujours pas résolus. Le groupe déplore que l'une des raisons du désintérêt des gouvernements dans de tels cas soit que ceux-ci présument les disparus décédés. Dans son dernier rapport, le Groupe se félicite toutefois du succès obtenu dans l'élucidation du sort de nombreux disparus (près de 4419 cas de disparitions forcées auraient été résolus). Cette augmentation du pourcentage des cas qu'il a pu clore a pu être réalisée notamment grâce à la coopération et aux efforts soutenus d'un seul gouvernement, qui a entrepris des recherches sérieuses et conjuguées avec l'aide du Groupe, des ONG et des familles des disparus. Selon le Groupe, ce mécanisme concerté se veut efficace et doit constituer dans l'avenir un modèle à suivre pour améliorer la coopération avec les familles, la société civile et d'autres acteurs impliqués dans le processus d'élucidation, pour rendre justice aux victimes et résoudre les cas de disparitions dans le monde.

b) Le Comité international de la Croix Rouge (CICR)

Créé en 1863, le CICR est une organisation impartiale, neutre et indépendante, qui a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et de troubles intérieurs et tensions internes, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne, dans de telles situations, les activités internationales de secours du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Lors des conflits armés, le CICR, à travers ses activités traditionnelles en faveur du respect du droit international humanitaire, contribue à la prévention et à la résolution des cas de disparitions. Dans des situations de violence interne hors conflit armé, le CICR se base alors sur son droit d'initiative, prévu dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour déployer des activités similaires. Une analyse détaillée de ces activités, ainsi que des recommandations relatives à leur systématisation et à leur amélioration, est disponible dans notre rapport intitulé « The missing : The ICRC as a mechanism to solve issues on people unaccounted for » (10).

À différents niveaux, le CICR contribue à la prévention des disparitions. D'abord en diffusant les règles du droit international humanitaire, règles qui, si elles étaient mieux respectées, préviendraient la plupart des disparitions. Ensuite en offrant aux États des services consultatifs destinés à fournir aux gouvernements des conseils juridiques de spécialistes sur la mise en oeuvre du droit international humanitaire. Enfin en entreprenant, au début de tout conflit armé, des démarches rappelant aux belligérants leurs obligations humanitaires. Il prévoit de consacrer dorénavant une attention particulière et systématique aux obligations en matière de disparus dans ses activités de prévention.

Lorsque que les délégués du CICR rendent visite à des détenus dans le but de les protéger, ils en profitent pour les enregistrer et noter l'adresse de leurs familles afin de les tenir informées. Ils effectuent également, auprès des détenus et des autorités responsables, des enquêtes avec l'espoir de pouvoir collecter des informations sur les personnes captives, décédées ou disparues auxquelles ils ne peuvent avoir accès.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

Pour de multiples raisons (par l'existence d'une ligne de front, parce qu'elle s'est déplacée dans une autre région ou réfugiée dans un autre pays ou parce qu'elle est détenue ou hospitalisée par la partie adverse), une personne peut, au cours d'un conflit, se trouver séparée du reste de sa famille. Pour éviter que cette personne ne soit alors considérée comme disparue par ses proches, il faut essayer de rétablir et/ou de maintenir la communication avec eux. L'échange de nouvelles est à ce titre une méthode simple (et encouragée par le CICR) pour « retrouver » des disparus. Ainsi, lorsque au cours d'un conflit les communications (postales, téléphoniques, physiques) sont interrompues, le Comité, avec l'aide du personnel de la Croix-Rouge ou du Croissant Rouge locaux, met en place un réseau de communication supplétif qui permet, à toute personne qui le souhaite, de donner des nouvelles à sa famille. Les moyens utilisés varient d'une situation d'urgence à l'autre, en fonction de la situation politique et militaire, des besoins existants et des ressources disponibles. Parmi eux on trouve la distribution des messages aux familles (les « Messages Croix-Rouge »), les téléphones mobiles de la Croix-Rouge, des réseaux radiophoniques locaux et internationaux, des journaux, des tableaux d'affichage, la publication des noms des personnes dans des livres ou sur le site Internet du « Family Links Network » (11). De tels messages permettent aux membres des familles dispersées de renouer contact. Ils facilitent également la recherche des disparus et permettent d'organiser des regroupements familiaux et/ou des rapatriements.

Lorsque ces différents mécanismes n'ont pas permis à un demandeur de retrouver la personne concernée, le CICR invite les familles à lui soumettre des demandes de recherche plus détaillées; toutes les informations sur le disparu sont ensuite colligées dans ses bases de données. Au cas où les informations détenues par le CICR ne permettraient pas de répondre à ces demandes, celles-ci sont alors transmises aux autorités responsables, en particulier dans les conflits armés internationaux et parfois dans le cadre de mécanismes créés en vue d'une collaboration entre les parties. En tant qu'intermédiaire neutre, le CICR tente, dès la fin du conflit, de faciliter la coopération entre les anciens belligérants afin que des recherches, par exemple des exhumations conjointes, soient effectuées. Il s'assure également que le problème des disparus est pris en compte lors de la négociation des arrangements mettant fin au conflit. Le CICR résiste à cette occasion aux tentatives des belligérants de constituer un lien de réciprocité entre le problème des disparus et celui de la libération, dès la fin des hostilités, des prisonniers connus.

Que ce soit parallèlement à ses démarches, lorsque celles-ci ont échoué ou encore lorsqu'il n'a pas été possible de soumettre des demandes aux belligérants, le CICR prend l'initiative de faire effectuer par son propre personnel des enquêtes sur le terrain, à condition toutefois qu'il dispose de l'accès nécessaire et que les conditions de sécurité le permettent. Afin de recueillir des informations sur certaines personnes disparues, des listes ou des livres contenant leurs noms ont parfois été publiés. Des appels ont été lancés à des témoins de disparitions de fournir toute information, si nécessaire sous couvert de la confidentialité, mais ces appels n'ont pas été couronnés de succès.

Au terme de certains conflits, le CICR a également déjà eu l'occasion de mettre sur pied des programmes de soutien psychologique et matériel pour les familles des disparus. Dans ces circonstances, il essaye également de veiller à ce que le désir des familles de recevoir les restes de leurs proches soit satisfait et à ce que des exhumations et des identifications médico-légales soient entreprises. Les identifications sont parfois facilitées par la présentation aux familles de photographies représentant les effets personnels trouvés sur certains restes humains. Ce n'est en revanche qu'exceptionnellement que le CICR procède lui-même à des exhumations.

c) L'UNICEF

L'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) agit en faveur des disparus en protégeant des enfants qui, suite à un conflit armé ou à une autre situation d'urgence internationale, se retrouvent seuls, séparés de leur famille (12). Pour améliorer la coopération entre les différentes agences impliquées et assurer une action concertée et plus efficace, l'UNICEF a adopté une approche intégrée, fondée sur des principes directeurs basés essentiellement sur le droit international (dont la Convention de 1989 relative aux Droits de l'Enfant).

La prévention est le volet fondamental du programme de l'UNICEF en faveur des enfants non accompagnés. Selon l'UNICEF, il est important de mener une campagne de sensibilisation et de formation afin de pouvoir mieux combattre les origines de ce problème. Les familles doivent être tenues informées des recherches effectuées par les mécanismes et des mesures à prendre, dans des situations d'urgence, pour diminuer les risques de séparations. En outre, l'UNICEF encourage le recours aux examens médicaux, aux enregistrements et à la délivrance de certificats de naissance, dans la mesure où ceux-ci peuvent permettre à des enfants séparés de leurs parents d'être identifiés.

Pour favoriser la réunification des familles et l'identification des enfants non accompagnés, l'UNICEF est d'avis qu'il convient de développer une approche concertée (ou tout du moins des systèmes mutuellement compatibles) entre les différents acteurs impliqués dans le processus (vérification des données sur les familles et sur les enfants, protection spéciale accordée aux enfants, confidentialité, précautions lors du partage des informations).

d) Organisations non gouvernementales de protection des droits de la personne

Amnistie internationale intervient auprès des autorités pour qu'elles mettent fin à des disparitions parce qu'il s'agit de violations des droits de la personne. Constituant un mouvement mondial, neutre et autonome, Amnistie s'élève contre les exactions commises aussi bien par des groupes d'opposition que par des États. En matière de disparus, elle cherche à mettre un terme aux exécutions extrajudiciaires et aux disparitions par enlèvements. À cette fin, l'organisation mène des enquêtes sur des cas particuliers dont elle publie les éléments (noms et circonstances de disparition) dans des rapports annuels et dans des revues spécialisées. Amnistie Internationale dresse ainsi l'état des lieux des disparitions. Elle lance également des appels répétés à bon nombre d'États et examine les paramètres qui font obstacle à la résolution de ces cas (manque de volonté politique, enquêtes tronquées ou partiales, climat d'impunité au sein des forces gouvernementales, immobilisme des tribunaux militaires ou civils, passivité de la communauté internationale). Entre autres moyens d'action, l'organisation incite ses membres et le public en général à adresser des lettres aux responsables d'exactions pour leur demander de faire cesser celles-ci à l'égard d'une personne en particulier. Cet individu est alors en quelque sorte parrainé par l'organisation. De telles lettres sont également envoyées aux autorités afin que la lumière soit faite sur certains cas de disparitions (qu'il s'agisse ou non de prisonniers d'opinion). Elles exigent en particulier que la famille soit tenue informée du sort de son membre. Les sources permettant de telles démarches sont souvent les familles.

Le travail de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) mérite également d'être mentionnée. À travers des missions dans les pays affectés (13) et la publication de rapports, de communiqués de presse et de *La Lettre*, le périodique de l'organisation, la Fédération - avec l'appui et grâce au travail de ses ligues affiliées - se tient à son credo qui est d'informer, de rendre compte et d'agir.

Certaines ONG se consacrent au problème des disparitions d'une catégorie particulière de personnes. C'est le cas par exemple de "Save the Children", un groupe constitué de 30 organisations de défense de l'enfance couvrant plus de 120 pays, qui s'intéresse de façon spécifique à la question de la protection des enfants séparés de leur famille. Comme tend à le prouver l'exemple de SCUK (« Save the Children United Kingdom »), cette protection implique des activités qui peuvent être considérées comme des recherches de disparus (14). Ses activités comprennent un important volet préventif : description des causes à l'origine des disparitions d'enfants (les catastrophes naturelles, les séparations orchestrées au cours des opérations humanitaires, les rapatriements volontaires, les enlèvements, les recrutements forcés dans les groupes armés), formation dans les écoles, auprès des autorités locales, des militaires et des acteurs humanitaires. Tout comme l'UNICEF, « Save The Children » souligne qu'il est important d'adopter une approche concertée en matière d'échanges d'informations et de prévention (sensibilisation des groupes vulnérables, familles et enfants; implication des organisations communautaires dans les campagnes de prévention; nécessité d'avoir une stratégie d'action rapide pour exercer des activités d'investigation et pour empêcher le recrutement forcé).

Parallèlement à ces actions préventives la SCUK a mis en place un processus d'identification, d'information, d'investigation et de réunification, communément appelé IDTR. L'association, par le biais notamment de son personnel de terrain qui interroge les familles, recueille de nombreuses informations sur les enfants (noms de l'enfant, de ses proches, lieux d'origine, situation actuelle, historique de la séparation, autres liens familiaux, photos des enfants si possible). Ces renseignements sont ensuite classés alphabétiquement et géographiquement (selon le lieu où on suppose retrouver l'enfant disparu) puis enregistrées de manière sécuritaire dans des bases de données. Le dossier reste alors ouvert jusqu'à ce que l'enfant atteigne la majorité (18 ans) et qu'on examine au cas par cas la décision à prendre. Les dossiers clos sont ensuite archivés dans les banques de données, les cas qui restent ouverts peuvent eux être acheminés à une autre agence voire à un gouvernement.

SCUK déplore le manque de coordination dans les situations de disparitions. Il souhaite que dans chaque situation d'urgence, une agence spécialisée soit désignée comme ayant le rôle directeur.

e) Organisations non gouvernementales spécialisées en médecine légale

Les exhumations et les identifications légales de cadavres étant la seule façon de fournir aux familles la preuve du décès et les restes humains d'un proche disparu, certaines organisations sont spécialisées dans le domaine des exhumations et des identifications médico-légales.

Depuis 1986, l'organisation *Physicians For Human Rights* (PHR) a conduit dans ce sens plusieurs enquêtes sur des violations de droits de la personne dans plus d'une cinquantaine de pays (15). PHR utilise ses compétences et sa connaissance en matière des sciences médico-légales pour examiner et exposer des violations des droits de la personne, notamment en matière de disparitions. Par l'intermédiaire de son programme international médico-légal, l'association regroupe les compétences de professionnels dans une douzaine de pays pour enquêter sur les violations des droits de la personne survenues lors de crimes de guerre ou de génocides.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

Le travail scientifique et technique des experts de PHR permet de retrouver les restes de personnes disparues, de déterminer les causes et les circonstances du décès et d'identifier ces restes, permettant ainsi aux familles d'entamer des procédures administratives et judiciaires et évidemment de commencer à faire leur deuil.

L'EAAF (*Argentina's Forensic Anthropology Team*) (16) est une autre organisation non gouvernementale travaillant dans le domaine médico-légal. Elle a été fondée en 1984, avec l'appui de l'Association Américaine pour l'Avancement de la Science (AAAS), et suite au travail de la commission nationale argentine sur les personnes disparues

Elle applique son expertise des sciences médico-légales (particulièrement l'anthropologie légale) aux enquêtes sur les violations des droits de la personne, notamment en matière de disparitions. Son but est également d'aider les familles des victimes à récupérer les restes de leurs proches et de contribuer à rétablir la vérité sur les circonstances de ces morts, vérité souvent déformée par les belligérants et les gouvernements impliqués. EAAF travaille en étroite collaboration avec d'autres mécanismes s'intéressant au sort des disparus : le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie dans les Balkans, la Fondation Anthropologique des Sciences Légales au Guatemala et avec divers autres acteurs en Colombie, au Surinam et en Haïti.

2. Les mécanismes régionaux

a) L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

Au niveau régional, il convient de rappeler que plusieurs organismes régionaux des droits de la personne participent à la prévention des disparitions. À ce titre, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) traite, dans plusieurs de ses publications officielles (rapports annuels, rapports spéciaux ou communiqués), de certains cas individuels de disparitions (noms, conditions et lieux de disparition). Elle a aussi contribué à la publication d'un livre montrant des photos de vêtements et d'objets personnels retrouvés sur des corps non identifiés, en Bosnie et au Kosovo. Des informations et des données visant à faciliter les recherches sont régulièrement échangées avec le CICR. Alors que ce dernier se charge de centraliser les données sur les personnes disparues, l'OSCE se focalise sur des domaines plus techniques, tels que l'identification des dépouilles mortelles, tout en veillant cependant à conserver une coordination étroite avec le CICR (17).

b) La Commission internationale sur les disparus en Ex-Yougoslavie

La Commission internationale sur les disparus en Ex-Yougoslavie a été créée en 1996, suite au sommet du G7 à Lyon (France) et un an après la signature des Accords de paix de Dayton (18). Son unique objectif est d'aider les familles, indépendamment de leur origine ethnique ou religieuse, à déterminer le sort de leurs membres disparus au cours des conflits armés qui ont eu lieu dans l'ancienne Yougoslavie entre 1991 et 1999. Selon l'estimation de la Commission, plus de 40.000 personnes manquent toujours à l'appel, les exhumations ayant tout de même permis, jusqu'à présent, de récupérer entre 12.000 et 13.000 dépouilles mortelles – ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elles aient pu être identifiées.

L'organisation souhaite accélérer le rythme de recherche et d'identification des corps par une application des méthodes d'identification médico-légale (par ADN) sur les dépouilles mortelles retrouvées dans la région. À cette fin, la Commission a entrepris de collecter des échantillons sanguins auprès des familles de disparus qui acceptent volontairement de se soumettre à des prises de sang. Parallèlement, lorsqu'elle a reçu les permis nécessaires, elle effectue des exhumations dans des sites susceptibles de contenir des restes de personnes disparues. Ces sites sont identifiés à l'aide de témoins, d'auteurs, de victimes et de voisins qui signalent les emplacements de possibles charniers aux commissions locales, aux organisations internationales telles que la SFOR (les forces internationales de stabilisation en Bosnie) ou à la Commission elle-même. Les fouilles sont étroitement contrôlées par plusieurs agences (dont la Commission qui doit coordonner la procédure), afin de s'assurer qu'elles sont conduites minutieusement et en toute légalité. Des laboratoires analysent ensuite le code génétique, afin de déterminer si l'ADN d'un corps se rapproche de celui d'une personne portée disparue. Lorsqu'une similitude entre les séquences apparaît et une vérification par des experts médicaux montre qu'il y a effectivement concordance, un certificat de décès est émis.

3. Mécanismes nationaux

Plusieurs acteurs nationaux de défense des droits de la personne participent à la prévention des disparitions. Nous ne traitons ici que de ceux qui réalisent des recherches dans le but d'élucider le sort des disparus. Nous n'avons cependant pas pu examiner l'ensemble d'entre eux dans la mesure où pour certains moins connus, comme les commissions civiles de supervision de la police, il a été particulièrement difficile d'accéder à des sources documentaires publiques. Il est toutefois utile de garder à l'esprit que de tels mécanismes existent et qu'ils s'occupent également, dans le cadre de leur mandat, de rechercher des disparus.

a) Le Bureau national de renseignements prévu par les Conventions de Genève

Lors d'un conflit armé international, les parties au conflit ont l'obligation, en vertu des III^e et IV^e Conventions de Genève de 1949, de mettre en place un bureau national de renseignements (BNR) chargé de centraliser les données concernant les personnes protégées et de les transmettre à l'Agence centrale de renseignements (renommée Agence centrale de recherches) du CICR (ACR) qui fera suivre ces informations aux familles concernées. L'article 33 du Protocole I a étendu les obligations de recherches des BNR aux personnes non protégées par les Conventions de Genève. S'ils se préparent déjà en temps de paix à remplir leur tâche, ces BNR peuvent également fonctionner en cas de conflit armé non international (19).

En vertu des Conventions, plusieurs tâches sont traditionnellement attribuées au BNR. Les différents services de l'administration de l'État doivent lui transmettre divers renseignements et documents parmi lesquels des actes ou des listes de décès dûment authentifiés, des indications sur le lieu exact des tombes et des morts enterrés, des renseignements sur l'identité et l'état de santé des civils protégés et des prisonniers de guerre, ainsi que les objets personnels de valeur laissés par ces personnes. Le Bureau national doit ensuite transmettre tous ces renseignements et documents à l'ACR. Ce dernier fera parvenir ces informations rapidement aux familles concernées.

Les renseignements dont dispose le Bureau devraient être conservés dans une banque de données, dans la mesure où les Conventions l'obligent à répondre à toute demande formulée sur les personnes protégées. S'il ne dispose pas des renseignements désirés, il doit faire le nécessaire pour se les procurer.

Il convient de noter que dans la pratique contemporaine des États, les parties aux conflits armés internationaux manquent généralement à leur obligation de créer de tels bureaux. Parfois néanmoins, les autorités recueillent et transmettent les renseignements requis. Bien souvent cependant, ce sont les délégués du CICR qui doivent s'acquitter des tâches du BNR, notamment lorsqu'ils recueillent des informations au cours de leurs visites aux personnes protégées. Les rares États qui prennent les mesures nécessaires pour constituer leurs BNR en temps de paix ne sont pas confrontés à des conflits armés. À notre avis, une mise sur pied systématique de BNR en temps de paix constituerait une contribution importante à la prévention de la plupart des disparitions liées à des conflits armés.

b) Les Commissions de Vérité

Généralement établies par les gouvernements, pour une période de temps limité, les commissions de vérité ont pour objectif de faire la lumière sur des événements passés qui, on le présume, constituent des violations sérieuses des droits de la personne. Leur travail se fait afin de faciliter la réconciliation au sein du pays. Il convient de noter qu'il n'existe pas de modèle unique de commissions de vérité. Chaque commission de vérité possède sa propre structure et son propre mandat. Peu d'entre-elles portent d'ailleurs le nom formel de "commission de la vérité" (20). Cependant, malgré la diversité des situations et des organisations, il est possible de relever certaines caractéristiques générales (21).

Les Commissions cherchent à connaître la vérité à propos des violations commises, le plus souvent par l'État, parfois également par des mouvements d'opposition. Elles ne sont pas des tribunaux : elles ne déterminent pas la responsabilité criminelle des individus et n'infligent pas de sanctions pénales.

En matière de disparitions, et plus particulièrement de disparitions forcées, les commissions de vérité essaient d'établir la vérité sur les exactions commises et d'en attribuer la responsabilité à l'État (ou à un mouvement d'opposition). Le phénomène est souvent illustré par les violations commises contre quelques individus. Dans cette perspective, retrouver les traces d'une personne disparue n'est qu'une résultante de la recherche de la vérité. Les commissions enquêtent rarement sur l'ensemble des violations individuelles. Quelquefois, la responsabilité de ces violations est attribuée individuellement. C'est surtout dans cette hypothèse que le sort des personnes disparues a pu être éclairci. Il est difficile de savoir si les familles sont informées individuellement des résultats des enquêtes menées par les commissions ou si ceux-ci ne sont assignés que dans le rapport de la commission.

L'une des principales sources des enquêtes sur les disparitions sont les informations fournies par les proches des disparus, les ONG ou les autres victimes d'abus de droits de la personne (personnes détenues temporairement en compagnie d'individus dont la disparition a été signalée). Les commissions ont parfois également le droit d'interroger des témoins sous serment et d'accéder aux archives gouvernementales. Lorsqu'aucun renseignement n'a pu être trouvé, il arrive que les commissions de vérité concluent que les personnes disparues sont décédées.

c) Les Commissions nationales des droits de la personne

Les commissions nationales des droits de la personne sont généralement établies par le pouvoir exécutif ou législatif d'un pays pour promouvoir et protéger les droits de la personne au niveau national. Leur mandat consiste à prévenir des violations de ces droits et à rétablir leur respect, souvent sur la base de plaintes individuelles. Pour ce qui a trait aux disparus, le mandat ne couvre donc que les disparitions occasionnées par des violations des droits de la personne, en particulier des cas de disparitions forcées. Certaines y incluent également des cas de disparitions en violation du droit international humanitaire (22).

En cherchant à prévenir de nouvelles disparitions et en exerçant une pression sur les autorités gouvernementales, pour que celles-ci procèdent à des enquêtes et procurent des informations supplémentaires aux familles, les commissions nationales des droits de la personne apparaissent surtout comme des acteurs indirects du système. Ils éclairent toutefois également, dans certains cas, le sort de certains individus disparus. Au Mexique, par exemple, la Commission dispose d'un programme spécifique de recherche de disparus et mène elle-même des recherches sur chacun des disparus qui lui est signalé. L'efficacité directe ou indirecte des commissions dépend toutefois toujours de la bonne volonté des autorités gouvernementales en matière de respect des droits de la personne.

Les commissions s'intéressent aux personnes disparues aussi longtemps que celles-ci apparaissent comme victimes de violations des droits de la personne. Une fois qu'elles aboutissent à la conclusion qu'il y a violation, parce que la disparition est attribuable, par exemple aux autorités gouvernementales, il revient aux tribunaux criminels de prendre le relais et de poursuivre les individus responsables. Les commissions exigent généralement des autorités qu'elles fournissent des informations sur le sort des personnes disparues, soit directement aux familles concernées soit aux commissions, qui se chargent par la suite de prévenir les familles.

Lorsque les commissions entreprennent de mener elles-mêmes une enquête sur le sort des personnes disparues, et exceptionnellement sur les conditions actuelles de ces personnes (au-delà de la simple constatation qu'une violation des droits de la personne a été commise), elles agissent alors comme des commissions de la vérité qui s'informerait sur des événements historiques spécifiques.

4. Mécanismes réunissant les (anciennes) parties au conflit

Suite à certains conflits qui se sont soldés sans victoire claire de l'une des parties, des mécanismes réunissant les anciens belligérants ont été établis. Mis en place, la plupart du temps, dans le cadre d'accords généraux sur les problèmes humanitaires posés par le conflit, ces mécanismes ont été établis à l'initiative et sous les auspices d'un mécanisme international (comme le CICR en Bosnie-Herzégovine, entre la Croatie et la Yougoslavie ou entre l'Irak, le Koweït et ses alliés) ou d'un autre acteur international (comme l'ONU à Chypre). Ces acteurs internationaux participent également au travail du mécanisme et souvent même le président. L'activité des mécanismes initiés par le CICR est actuellement suspendue ou grippée par le fait qu'une partie n'y participe plus. Le CICR a également essayé sans succès de mettre en place un tel mécanisme entre l'Iran et l'Irak. De façon moins formelle, mais plus efficace, un mécanisme analogue réunit la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et les autorités de la République fédérale de Yougoslavie.

Dans la pratique, ces mécanismes ont souvent été un forum de dialogue entre les parties - parfois même le seul. Ce forum a parfois également permis de réunir différents acteurs internationaux (autres que celui sous les auspices duquel le mécanisme a été constitué) ainsi que des représentants des familles. Concrètement, ils ont surtout servi à demander à une partie présumée responsable d'une disparition de fournir des informations. Les réponses se sont cependant faites rares alors que les querelles de procédure et les accusations mutuelles gratuites ont été fréquentes.

IV. ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS COMPARATIVES

1. Résultats en termes de disparus trouvés, vivants ou morts

Notre évaluation des différents mécanismes ne se fonde pas sur une analyse et une évaluation quantitatives de leurs résultats (nombre de disparus retrouvés, vivants ou morts), mais sur les conclusions que nous avons tirées de l'étude de leurs caractéristiques légales, opérationnelles et administratives ainsi que de leurs pratiques.

Lorsque les efforts de prévention et de rétablissement des liens familiaux, entrepris en particulier par le CICR, échouent, la bonne volonté des anciennes parties au conflit est nécessaire pour que les mécanismes nationaux et internationaux connaissent le succès. Souvent cette condition n'est remplie que suite à un changement de régime, et, même dans ce cas, il y a peu de chances de retrouver les disparus en vie. Il existe cependant quelques exceptions. Ainsi, dix ans après la fin du conflit entre l'Iran et l'Irak, des milliers de prisonniers de guerre ont pu être rapatriés (23). Jusqu'alors ils étaient techniquement considérés comme disparus, dans la mesure où, même si on savait qu'il y avait des survivants, ni le CICR ni leurs familles ne connaissaient leurs noms. À un niveau moindre, la même situation s'appliquait aux prisonniers de guerre du Sahara occidental.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

Enfin, plusieurs disparus ont également pu être retrouvés vivants au Mexique. Selon les chiffres rendus publics par la Commission mexicaine des droits de l'homme, pour une certaine catégorie de disparus, plus de la moitié des cas résolus étaient constitués de personnes retrouvées vivantes une vingtaine d'années après les événements. Malgré nos demandes répétées, les responsables de la Commission n'ont pas pu nous spécifier à quelle catégorie appartenaient concrètement ces disparus ni comment elles avaient pu être retrouvées (24).

Cependant, dans la plupart des cas, les personnes toujours disparues après la fin d'un conflit doivent être considérées comme mortes. Les mécanismes internationaux ou établis entre les parties, sont toutefois rarement en mesure de trouver des informations confirmant le décès. Lorsque ces mécanismes obtiennent des informations, elles leur sont souvent transmises par des mécanismes nationaux, parfois sous pression de la part des mécanismes internationaux. Les mécanismes nationaux ont davantage de succès en termes d'informations obtenues sur des décédés. Cela est particulièrement vrai dans deux cas de figure : lorsque le régime a changé et que des enquêtes policières ont été effectuées (Mexique, Afrique du Sud); ou encore lorsque, du fait de la coopération entre les mécanismes de recherches des anciens ennemis, il a été possible de procéder à des exhumations et à des identifications (Bosnie-Herzégovine, Kosovo). Malgré tous les efforts mis en œuvre par les différents mécanismes, la grande majorité des personnes qui disparaissent lors d'un conflit ne sont jamais retrouvées.

Au regard de l'importante diversité des mécanismes existants, de leurs résultats limités en termes de disparus retrouvés et de l'impossibilité d'une évaluation quantitative de leur efficacité dans ce domaine comme dans d'autres, nous avons choisi de comparer dans la suite de cette étude leur mandat et leurs activités afin d'être, surtout, en mesure de fournir des recommandations visant à renforcer leur complémentarité et à améliorer leur efficacité.

2. Catégories de disparus et mécanismes qui s'y intéressent

Il est possible de distinguer quatre catégories de disparus:

1. Les victimes de disparitions forcées et involontaires, ciblées par des autorités gouvernementales, des groupes paramilitaires ou des insurgés. Dans ce cas, la disparition est une fin en soi. Les auteurs espèrent par ce moyen répandre la terreur ou encore se débarrasser de certains de leurs ennemis (politiques ou autres). De telles disparitions peuvent se produire dans le cadre ou en dehors de conflits armés.
2. Les personnes protégées par le droit international humanitaire en cas de conflit armé (les prisonniers, les personnes civiles), qui disparaissent parce que, en violation du droit international humanitaire, elles ont été tuées ou sont détenues par une des parties au conflit qui refuse de le reconnaître. Dans ce cas la disparition n'est qu'un effet secondaire d'une violation du droit international humanitaire.
3. Les combattants, morts au combat mais dont les familles n'ont pas été prévenues. Le nombre de ces disparus de guerre (« missing in action ») pourrait être fortement diminué, si les combattants portaient des plaques d'identité et si les prescriptions du droit international humanitaire en ce qui a trait à l'identification des morts étaient respectées.
4. Les personnes qui, lors d'un conflit armé, ont perdu tout contact avec leur famille parce qu'elles ont été déplacées, détenues ou séparées par une ligne de front.

Du point de vue des familles et du droit qu'elles ont de connaître le sort de leurs proches, ces quatre catégories méritent qu'une attention identique leur soit accordée, ce que font d'ailleurs les organisations humanitaires. Au niveau des mécanismes, il existe cependant certaines différences. Ainsi, les mécanismes de protection des droits de la personne se concentrent traditionnellement sur la première catégorie de disparus dans la mesure où la disparition est alors la conséquence d'une grave violation des droits de la personne. Ils s'intéressent toutefois de plus en plus fréquemment à la deuxième catégorie de disparus dans la mesure où le droit international humanitaire est considéré comme un ensemble de règles destinées à protéger les droits de la personne lors des conflits armés. Les commissions de vérité, qui cherchent à faire la lumière sur les violations commises, s'intéressent également essentiellement à ces deux premières catégories.

3. Destinataires des démarches des mécanismes

Traditionnellement ce sont aux États, représentés par leurs autorités gouvernementales, que s'adressent la plupart des règles du droit international des droits de la personne. Même s'il existe une tendance actuelle qui cherche à faire en sorte que ces règles s'appliqueraient également à des acteurs non-étatiques, les outils juridiques qui permettraient une telle application directe méritent encore d'être clarifiés (25). Force est de constater que les mécanismes actuels de protection des droits de la personne concentrent presque toujours leurs démarches sur les autorités gouvernementales. Ceci est d'autant plus vrai lorsque ces mécanismes émanent d'une organisation intergouvernementale dans la mesure où les membres de cette dernière

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

s'opposeraient très certainement à des contacts avec des acteurs non étatiques relevant de leur juridiction, craignant que de telles relations impliquent de leur part une certaine reconnaissance de ces acteurs.

Cependant, comme le droit international humanitaire s'adresse également à des parties non étatiques à des conflits armés, des mécanismes relevant de ce droit ou déployant une activité purement humanitaire n'ont pas de tels scrupules. À notre avis, l'ensemble des mécanismes devrait pouvoir s'adresser à l'ensemble des acteurs responsables des disparitions, car eux seuls sont en mesure de fournir des réponses concernant les personnes recherchées. Cela n'empêche absolument pas que, dans certains cas, un État puisse être tenu juridiquement responsable de disparitions provoquées par des acteurs non étatiques sous sa juridiction.

4. Traitement du phénomène et/ou de cas individuels

Qu'elles soient forcées, involontaires et/ou qu'elles résultent d'une violation du droit international humanitaire, les disparitions peuvent être appréhendées soit comme des phénomènes, soit comme cas individuels. Par manque de ressources ou d'expertise, certains mécanismes, en particulier ceux qui s'intéressent à la protection des droits de la personne ou à l'établissement de la vérité, peuvent légitimement choisir de ne pas enquêter sur le sort de chaque individu porté disparu. On peut en effet comprendre que lorsqu'un nombre important de personnes a disparu, une recherche portant sur chacun des dossiers est à même de paralyser les autres fonctions d'un mécanisme.

De tels mécanismes, qui s'intéressent aux disparus uniquement en tant que phénomène, devraient toutefois :

- informer les familles et les éventuels témoins de disparitions de leur choix,
- transmettre aux familles toutes les informations obtenues au cours de leurs recherches et à même de permettre d'éclaircir le sort d'un individu,
- souligner dans leurs rapports et rappeler lors de leurs démarches auprès des autorités responsables qu'il est aussi essentiel de régler les cas individuels,
- faire état dans leurs rapports de l'ensemble des informations qui pourraient permettre aux familles de comprendre ce que sont devenus leurs proches (en particulier les données à même d'expliquer pour quelles raisons les victimes appartenant à telle catégorie ou sous-catégorie de disparus doivent être présumées être décédées),
- dans la mesure du possible mentionner dans leurs rapports les noms des personnes portées disparues (puisque cela constitue une certaine forme de reconnaissance pour les familles concernées).

Une fois ces conditions respectées, un mécanisme peut choisir de ne s'intéresser qu'à quelques cas individuels jugés représentatifs. Il est toutefois important qu'il explique clairement ses critères de choix aux familles des autres disparus, critères qui devraient être liés à la représentativité du cas pour le phénomène et non pas à l'importance de la personne disparue, à l'influence de la famille de celle-ci ou à quelques pressions que se soit.

Les mécanismes traitant des cas individuels devraient quant à eux s'efforcer d'identifier, à des fins de prévention, les phénomènes à la base des disparitions dont ils s'occupent.

5. Besoin de moyens

Tous les mécanismes manquent de moyens financiers, de personnel, et de moyens de pression suffisants pour mener plus efficacement leur tâche à bien. Éclaircir des cas individuels peut coûter extrêmement cher, notamment lorsque cela implique le recours à des exhumations et des identifications médico-légales. Les mécanismes qui s'intéressent aux disparitions en tant que phénomène devraient systématiquement rappeler, dans leurs démarches et dans leurs rapports, que pour que des organisations puissent faire la lumière sur des cas individuels il faut leur en donner les moyens.

Aider ces mécanismes est une façon pour les États concernés et les donateurs de satisfaire le droit des familles de connaître le sort de leurs proches; pour ceux qui sont responsables de ces disparitions cela peut également constituer une réparation partielle de leur tort. Lorsque les ressources nécessaires sont investies, les familles ont alors tendance à considérer que leur souffrance est prise au sérieux. En outre, lorsqu'en dépit de ces ressources, les mécanismes n'ont pas pu clarifier le sort de leur proche, les familles entament malgré tout plus facilement le processus de deuil, car elles ont l'impression que tout a été fait.

Les mécanismes devraient toutefois également essayer d'adapter leurs méthodes aux moyens disponibles et ne pas commencer à employer des méthodes très coûteuses (tels que des tests d'ADN) pour certains cas individuels quand ils savent qu'ils n'auront pas les moyens nécessaires pour les appliquer à l'ensemble des cas.

6. Soumission de demandes aux autorités et/ou recherche par les mécanismes eux-mêmes?

D'après le droit international humanitaire et le droit international des droits de la personne, il appartient aux autorités des parties au conflit de fournir aux familles des informations sur le sort de leurs proches. Il est de ce fait logique que les mécanismes de recherche des disparus qui fondent leur mandat sur ces branches du droit international s'adressent d'abord aux autorités responsables. Tous les mécanismes devraient en outre être disposés à assister les autorités à remplir leurs obligations.

Lorsque les autorités s'avèrent défaillantes, il arrive de plus en plus souvent que des organisations humanitaires, CICR compris, cherchent à les remplacer. La plupart du temps cependant, ces mécanismes ne sont pas capables de mener seuls des enquêtes de type policier et, surtout, ils ne disposent pas de moyens juridiques de pression suffisants pour obliger les personnes réticentes à leur donner des informations. En fait, même lorsqu'ils recherchent des disparus ou des réponses par leurs propres moyens, ces mécanismes sont dépendants de la bonne volonté des autorités, seules à pouvoir leur donner l'accès à des territoires, des lieux de sépulture et des témoins. Pour tous les mécanismes, les autorités constituent également une source privilégiée d'information. C'est en toute transparence vis-à-vis de ces dernières (ne serait-ce pour ne pas mettre des disparus et leurs familles ou des témoins en danger) que les mécanismes devraient entreprendre leurs recherches. Dans toutes leurs activités, les mécanismes devraient veiller à ce que le règlement du problème des disparus n'apparaisse pas aux yeux des familles comme la responsabilité des mécanismes, mais reste celle des autorités.

Bien que pour ce qui a trait aux mécanismes intergouvernementaux cela n'apparaît pas toujours réaliste, il nous semble souhaitable que tous les mécanismes essaient d'obtenir des informations de l'ensemble des sources disponibles (26), pour autant bien sûr qu'elles s'avèrent fiables. Des familles peuvent par contre souhaiter, pour des motifs légaux par exemple, recevoir des informations de source officielle. Les mécanismes refusant certaines sources d'informations devraient au moins veiller à ce que les renseignements provenant de ces sources soient transmis à d'autres mécanismes qui seront eux en mesure de les recueillir.

7. Prévention de disparitions

Le droit interne, le droit international des droits de la personne et plus encore le droit international humanitaire ont établi des règles destinées à prévenir les disparitions. Cependant ces règles ne peuvent pas être respectées si elles ne sont pas connues. La formation et la sensibilisation à ces règles doivent commencer avant le conflit et cibler plus particulièrement les porteurs d'armes. Bien que cette responsabilité revienne en premier lieu aux autorités, les mécanismes ayant des activités de formation devraient systématiquement y inclure ces règles spécifiques et offrir aux États qui le désirent des services consultatifs en matière de prévention des disparitions. Les autres mécanismes devraient quant à eux envisager de développer de telles activités de formation. Les mécanismes intervenant après les événements sur des contextes de disparitions devraient inclure dans leurs démarches et rapports des recommandations portant sur de telles activités de prévention pour éviter la répétition du phénomène traité.

Pendant un conflit, certains mécanismes en déployant, à d'autres titres, des activités de protection et d'assistance (p. ex. le CICR), préviennent déjà des disparitions du fait de leur simple présence, de leurs activités et de leurs démarches auprès des autorités. Ils pourraient également systématiquement enregistrer les personnes à risque, ce qui inciterait peut-être les belligérants à les respecter d'avantage, dans la mesure bien sûr où ces derniers seraient tenus informés. Il ne faut cependant pas oublier que cela pourrait également avoir l'effet contraire et attirer l'attention malveillante des belligérants sur ces personnes. En outre, une fois qu'une personne a disparu, le fait qu'elle ait antérieurement été enregistrée n'aide pas beaucoup à faire la lumière sur sa situation. Il est donc recommandé de limiter un tel enregistrement, tel que le prévoit le droit international humanitaire dans certaines situations (27), à des personnes qui, comme les enfants, risquent par la suite de ne pas connaître leur identité.

8. Transmission de nouvelles familiales

Apparemment, seul le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge offre systématiquement un réseau d'échange de nouvelles aux familles affectées par un conflit, réseau par l'intermédiaire duquel elles peuvent reprendre contact avec les membres dont elles sont séparées. Vu que le caractère unique et centralisé de la transmission de telles nouvelles augmente les chances que ces dernières arrivent à leur destinataire et vu que les informations sur les expéditeurs de telles nouvelles peuvent ensuite faciliter les recherches de disparus, il n'est pas souhaitable que d'autres mécanismes s'engagent dans cette activité. Ceux-ci devraient par contre encourager les personnes cherchant des disparus à essayer, dans un premier temps, d'entrer en contact avec leurs proches par le biais du réseau de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les données recueillies grâce ces échanges devraient, dès la fin du conflit, être utilisées, par le CICR lui-même ou par d'autres mécanismes traitant ce problème, afin de faciliter la recherche des disparus.

9. Rôle d'intermédiaire neutre entre les (anciennes) parties au conflit

Que ce soit pour partager les informations dont elles disposent, pour permettre des exhumations sur les territoires qu'elles contrôlent ou pour recueillir les données *ante mortem* nécessaires auprès des proches, la bonne volonté et la collaboration entre les (anciens) belligérants et leurs autorités respectives est nécessaire. Les mécanismes internationaux, en réunissant les acteurs pour discuter du problème, en offrant leurs bons offices pour surmonter des divergences politiques et/ou en proposant des solutions et standards techniques peuvent faciliter une telle collaboration. Dans un premier temps, ils peuvent également partiellement surmonter le fossé provoqué par le manque de confiance entre les anciens belligérants, centraliser les informations fournies par les parties et réduire le risque que celles-ci soient exploitées politiquement. Lorsque les parties montrent une réelle volonté politique de s'attaquer au problème des disparus, les mécanismes internationaux peuvent alors également promouvoir l'établissement de mécanismes entre les parties. Si l'on se fie aux expériences passées, les recherches sur le terrain, y compris les exhumations, sont plus efficaces lorsqu'elles sont effectuées par des équipes mixtes, c'est à dire des équipes composées de spécialistes et de représentants de chacun des anciens belligérants. La présence, en tant que facilitateur, d'un représentant d'un mécanisme international au sein d'une telle équipe peut, dans un premier temps, permettre d'éviter que celle-ci soit paralysée par des querelles et la méfiance.

10. Réunir les (anciennes) parties au conflit dans un mécanisme

L'une des solutions préconisées dans la section précédente, qui proposait de réunir, sous les auspices d'un acteur international, les anciennes parties au conflit dans un mécanisme tri- ou multipartite particulier (mécanisme qui serait entièrement consacré à la question des disparus) mérite une évaluation particulière.

Les mécanismes inter-parties, précédemment établis sur l'initiative du CICR, ont parfois permis la libération et le rapatriement rapide des prisonniers enregistrés, en séparant le sort de ces derniers de celui de prisonniers prétendument cachés, ce dernier problème devant être traité par ces mécanismes. Un des autres avantages majeurs de ce type de mécanisme, qu'il soit établi par le CICR, l'ONU ou les parties elles-mêmes, est qu'ils permettent de traiter séparément les questions d'ordre humanitaire de celles d'ordre politique. Ces mécanismes permettent également aux parties de s'exprimer, de nouer un premier dialogue et d'établir une première collaboration sur un problème humanitaire d'intérêt commun qui nécessite leur coopération; cela contribue donc aussi d'une certaine manière au rétablissement de la paix. À Chypre, ce mécanisme est d'ailleurs le seul processus au sein duquel les deux communautés de l'île dialoguent d'égale à égale. Un tel mécanisme peut également, dans certains contextes, servir à canaliser l'attention et les pressions internationales. Il peut en outre contribuer à rendre plus transparents pour les familles les efforts de recherches entrepris, éviter que les parties ne concluent de compromis contraires aux intérêts des familles et permettre, idéalement, à la communauté internationale de déterminer qui collabore effectivement pour trouver une solution au problème.

Les précédentes expériences réalisées en Bosnie-Herzégovine, à Chypre et suite à la Guerre du Golfe de 1990/91 nous permettent toutefois de constater que ces mécanismes n'ont permis d'éclaircir que de rares cas de disparitions. Aussi longtemps que les parties intéressées continueront à se considérer comme ennemis et que les dirigeants au pouvoir pendant le conflit resteront en place, la transparence essentielle au travail de tels mécanismes favorisera plutôt l'exploitation politique du problème et la propagande. Des querelles de procédure interminables cachent en fait un manque de volonté de donner des réponses ou d'en recevoir. Une fois un tel mécanisme établi, et même si aucun cas n'est résolu pendant des décennies, ni les parties au conflit ni les acteurs internationaux n'osent y mettre fin, par crainte d'apparaître, aux yeux des familles en particulier, comme le responsable de l'éclaircissement manqué du sort des disparus. Lorsqu'un mécanisme opérationnel comme le CICR est impliqué, il est confronté à des difficultés supplémentaires dans la mesure où il faut d'une part, qu'il garde séparé ses activités opérationnelles et son rôle dans le cadre du mécanisme et d'autre part qu'il fasse en sorte d'éviter que, par le biais de ce mécanisme, les parties obtiennent le contrôle sur son travail.

En outre, ce type de mécanisme n'encourage pas particulièrement une partie à fournir des réponses dans la mesure où celles-ci pourraient être récupérées, à des fins politiques, par son ancien ennemi. Des analyses d'événements spécifiques ayant provoqué des disparitions, dans lesquels les différentes parties et les acteurs internationaux pourraient injecter les informations dont chacun dispose, pour constituer une mosaïque de l'événement semblent plus prometteuses, mais elles n'ont pas non plus montré de résultats. Pour établir le minimum indispensable de confiance mutuelle, les parties devraient également peut-être engager à expliquer de quelle(s) manière(s) elles effectuent leurs recherches d'informations. Les mécanismes réunissant les parties offrent tout de même aux protagonistes un lieu où ils peuvent discuter et planifier des exhumations conjointes (procédé qui s'est dans la pratique révélé comme étant le plus efficace).

Souhaitable du point de vue de la coordination, l'implication dans un mécanisme de recherche inter-parties de l'ensemble des acteurs concernés (autres mécanismes, acteurs nationaux et internationaux) risque cependant de rendre le mécanisme ingérable et permettrait aux parties d'exploiter les divergences et la compétition existantes entre les acteurs internationaux en particulier. De la même façon, il ne convient pas d'y inclure les représentants des familles. Bien que cela permette certainement d'accroître le pouvoir et le sentiment d'implication de ces dernières (« empowerment »), l'atmosphère fortement émotionnelle qui en résulterait ne

faciliterait ni la recherche des disparus, ni la conclusion de compromis entre les parties. Il nous paraît ainsi préférable d'associer sporadiquement les familles au travail d'un tel mécanisme en les invitant pour des auditions spécifiques (comme c'est le cas pour les experts) et en les tenant régulièrement au courant de la progression des travaux.

En conclusion, de tels mécanismes constituent généralement un symbole politique et diplomatique. Ils permettent de circonscrire le problème des disparus et de l'isoler des autres questions humanitaires. Ils semblent en revanche peu efficaces en matière de « quantité » de disparus retrouvés. En outre, de tels mécanismes ne peuvent pas remplacer un manque de volonté politique des anciens belligérants de coopérer avec l'ancien adversaire afin de l'aider à résoudre le problème de ses disparus. Bien que l'expérience semble prouver que lorsqu'ils travaillent ensemble au sein d'un même mécanisme les représentants des différentes parties ont tendance à se rapprocher, ce constat ne vaut pas nécessairement pour les décideurs qu'ils représentent. Avant d'instituer un mécanisme conjoint, il paraît donc préférable d'exiger que les parties en présence donnent des signes de bonne volonté en fournissant des réponses concernant un certain nombre de cas de disparition. Ce mécanisme devrait ensuite être utilisé pour discuter de questions générales et abstraites, de méthodes et de plans de recherches (plutôt que de cas individuels).

11. Mobilisation de l'opinion publique

Tous les mécanismes devraient veiller à sensibiliser les opinions publiques, nationale et internationale, au problème des disparus et aux souffrances des familles, et ce pour de multiples raisons: obtenir les moyens financiers nécessaires à la recherche de disparus, encourager les autorités et les témoins éventuels à communiquer leurs informations, faciliter la collaboration entre les anciens belligérants, soutenir les familles, assurer que celles-ci bénéficient d'un minimum de compréhension et de solidarité au sein de la société post-conflictuelle. Cette sensibilisation devrait également toucher celles et ceux qui ne sont pas confrontés au problème afin qu'ils réalisent que cette question n'appartient pas au passé, mais qu'elle demeure d'actualité dans la mesure où la souffrance est encore présente.

12. Collecte de demandes

Les mécanismes créés pour enquêter sur un ou plusieurs contextes spécifiques de disparitions agissent sans qu'ils ne soient saisis de demandes de recherche. Pour enquêter sur un phénomène particulier, ces mécanismes de recherche ont toutefois besoin de recueillir des informations sur des cas individuels, ils s'adressent alors aux proches des disparus, à des témoins ou à des ONG. Généralement, les mécanismes traitant des cas individuels n'interviennent que lorsqu'ils sont saisis par la famille d'une personne disparue. Il arrive cependant que certains acceptent également des demandes d'ONG. Dans ce cas il existe un risque de rechercher des personnes qui sont en réalité réapparues; très souvent en outre les données existantes sont insuffisantes pour mener réellement une recherche efficace. En définitive, tous les mécanismes, même ceux qui ne cherchent pas d'individus en particulier, ont besoin des informations fournies par les familles. Il serait en outre bienvenu que les mécanismes qui s'intéressent aux disparus uniquement en tant que phénomène puissent diriger les familles qui recherchent un proche vers les organisations compétentes.

Les mécanismes de recherche qui s'occupent des cas individuels doivent pour leur part prendre certaines décisions relatives aux données collectées lors de l'enregistrement d'une demande et concernant, par exemple, le nombre de détails à accepter ou la détermination du moment jugé le plus opportun pour recueillir ces renseignements. Il arrive ainsi que le CICR refuse d'enregistrer des demandes de recherche pendant la durée d'un conflit dans la mesure où il est raisonnable de présumer qu'il s'agit d'un problème de rétablissement du lien familial. Pour éviter cependant que les familles n'oublient des informations précieuses sur la personne portée disparue, il conviendrait de leur offrir la possibilité de remplir un formulaire de recherche, formulaire qui serait conservé en vue d'une demande ultérieure. Posséder un nombre important de renseignements sur un disparu permet de faciliter sa recherche et constitue pour les familles la preuve que leur demande est prise au sérieux. Si les moyens dont dispose le mécanisme et son accès aux familles le permettent, il peut être indiqué de recueillir les données en plusieurs phases. Il peut être psychologiquement délicat de recueillir, à un moment où l'espoir de retrouver le disparu vivant est encore réaliste, des données qui sont destinées à identifier un mort.

Aucun mécanisme ne devrait enregistrer des données qu'il ne peut pas traiter. Tous les mécanismes devraient informer les familles du suivi qu'ils comptent donner aux informations reçues. En conséquence, avant d'enregistrer des demandes chaque mécanisme doit avoir défini ses méthodes et possibilités de travail.

En vue de l'enregistrement des demandes, tous les mécanismes concernés par un même contexte devraient coopérer et se coordonner afin de s'assurer que les familles ne subissent qu'une seule fois l'expérience pénible de l'enregistrement d'une demande. Cet objectif peut être atteint de deux façons : soit un seul mécanisme est désigné responsable de l'enregistrement des demandes, soit les mécanismes se chargent individuellement, mais à partir de critères identiques, de recueillir des informations qui seront, par la suite mises à la disposition des autres mécanismes.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

Lorsque le mécanisme « récepteur » a également l'intention de poursuivre en justice les responsables des disparitions, une telle entreprise d'harmonisation des données à collecter et de transmission de demandes et des informations peut s'avérer délicate. Dans ce cas de figure certains mécanismes humanitaires, tels le CICR, hésiteront certainement à s'engager, de crainte d'être assimilés aux organisations qui cherchent à poursuivre les autorités et de perdre par là même l'accès aux familles et au terrain (dans la mesure où cet accès leur est accordé par les autorités). La collecte de telles informations est en outre susceptible de mettre les familles et les acteurs humanitaires en danger.

13. Gestion des données

Des problèmes similaires à ceux rencontrés au niveau de la collecte des données se posent au niveau de la gestion des données. D'un côté, pour augmenter la probabilité de recoupements d'informations il est très important que pour un même contexte une seule base de données rassemble l'intégralité des renseignements individuels recueillis par chacun des mécanismes. D'un autre côté, une seule base de données implique en pratique que tous ceux qui y versent des données y aient également accès. Or, le partage de certains renseignements est susceptible de faire courir un danger à certains disparus qui seraient vivants, à des familles ou à des sources d'informations : le nombre d'organisations ayant accès à la base augmente le risque d'utilisations abusives. En outre, les règles sur la protection des données peuvent s'opposer à un tel partage d'informations sans l'accord préalable des personnes concernées. Nous estimons toutefois que lorsque des risques de préjudices sont exclus, toute famille qui cherche un proche peut être présumée consentir à ce que les données de leurs demandes soient transmises à d'autres mécanismes, dans la mesure où cela augmente les probabilités d'y répondre.

Bien que dans leurs discours publics tous les mécanismes reconnaissent qu'il est nécessaire de partager les données (28), ils sont à notre avis en réalité beaucoup plus réticents qu'ils ne veulent bien l'admettre. Outre les risques de préjudices mentionnés, ils craignent de perdre des sources d'informations, d'avoir des problèmes de compatibilité d'informatique, ils ont peur de la concurrence entre les mécanismes, que d'autres se prévalent des résultats de leurs efforts; ils se méfient également des méthodes de travail et de l'impartialité des autres mécanismes. Une des pistes de solution serait de passer un accord entre tous les acteurs impliqués dès le début des recherches dans un contexte donné, accord auquel les acteurs apparaissant ultérieurement devraient nécessairement se soumettre. Ces accords doivent déterminer les données qui peuvent être partagées sans porter préjudice aux disparus, aux familles et aux sources, les spécifications techniques de la base de données, les informations qui doivent y être versées par chaque mécanisme, le contrôle, la responsabilité et l'accès aux données. Chaque mécanisme devrait avoir accès aux données pour les utiliser à des fins reconnues par les autres mécanismes, tout en ayant la possibilité d'ajouter, dans une extraction des données qu'il gère lui-même, certaines données supplémentaires dont il a besoin pour ses propres activités.

14. Rechercher des réponses

La tâche principale de tous les mécanismes de recherche qui s'intéressent au sort des disparus consiste à être en mesure de fournir des réponses aux demandes qui leur ont été soumises par les familles.

Dans la plupart des cas les mécanismes nationaux demandent aux autorités de mener de telles enquêtes ou les obligent à les entreprendre. Des méthodes d'enquête policières sont utilisées par certains mécanismes nationaux qui disposent de l'habilitation légale nécessaire. De tels mécanismes peuvent alors avoir accès aux archives et contraindre (par des *sub poenas*) certaines personnes à témoigner. Certaines commissions de la vérité promettent à des témoins d'amnistier les délits qu'ils ont commis s'ils acceptent en échange de leur faire part de certaines informations. En droit international de telles promesses sont cependant souvent considérées comme inadmissibles. Quoi qu'il en soit, elles devraient être subordonnées à certaines conditions; le témoin devrait ainsi fournir des informations non seulement sur son délit, mais aussi sur le sort de la victime et sur l'emplacement géographique de ses restes. L'offre de protection faite à certains témoins en échange d'informations est moins problématique, à condition bien sûr, que ceux qui la proposent soient effectivement en mesure de la garantir. La possibilité d'offrir de l'argent ou d'autres avantages, à certains témoins, en échange d'informations ne peut pas être exclue. De telles offres ne doivent toutefois pas constituer une prime aux responsables des disparitions et les moyens requis ne doivent pas provenir des familles (ce qui favoriserait la corruption et constituerait une injustice à l'égard de familles moins nanties).

Les mécanismes internationaux n'ont généralement ni la compétence ni les connaissances nécessaires pour entreprendre des recherches par le biais d'enquêtes policières. Pendant ou dans la suite immédiate d'un conflit, de telles méthodes d'enquête sont en outre susceptibles d'engendrer une certaine méfiance chez les victimes des conflits. Bien que les mécanismes internationaux ne puissent obliger des témoins à se présenter, ils les encouragent à le faire en faisant appel à leur compassion vis-à-vis des familles (sans beaucoup de succès, il faut le reconnaître). De nombreuses raisons sont à même d'expliquer le refus de certains témoins de parler (craintes de poursuites pénales, de représailles par les autorités ou encore réticence de beaucoup de témoins de décès à informer directement les familles qu'ils connaissent); lorsqu'on leur garantit la discrétion certains d'entre eux acceptent de s'exprimer. Si un mécanisme doit taire le nom du témoin, l'information sera toutefois jugée moins crédible aux yeux de la famille. Si un mécanisme estime qu'un témoignage met son auteur en danger, des efforts

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

devraient être entrepris pour protéger le témoin. Pour l'ensemble de ces motifs et en raison des querelles de procédure qui peuvent en découler, l'audition de témoins par un mécanisme réunissant les (anciennes) parties au conflit semble être peu efficace.

Afin de recueillir davantage d'informations et de témoignages, certains mécanismes ont publié, sous forme de livres et/ou sur Internet, les noms, des détails concernant la disparition ainsi que des photos des personnes disparues. Même s'ils n'ont pas donné les résultats escomptés, ces efforts ont constitué pour les familles une certaine preuve de reconnaissance de leurs souffrances et leur ont également permis de constater que leur demande était toujours prise en considération.

Les mécanismes qui ne se limitent pas à soumettre des cas aux autorités ont tout intérêt à obtenir un droit d'accès à l'ensemble des lieux de détention dans lesquels des personnes portées disparues sont susceptibles de se trouver. Prévoir un tel droit d'accès peut être utile pour combattre des rumeurs qui circulent parmi les familles et pour établir un minimum de confiance entre les parties. En réalité, il est toujours possible pour une partie contrôlant un territoire de cacher une personne. Il est en outre délicat de visiter un lieu sans se préoccuper des problèmes humanitaires des personnes qui y sont officiellement détenues, et en ne cherchant que des détenus cachés. De telles visites peuvent également renforcer les illusions de certaines familles qui continuent à croire que leur proche est vivant; en cas d'issue négative la plupart de ses familles conserveront tout de même cet espoir. Les autorités responsables peuvent enfin utiliser la permission de visites-surprise par un mécanisme pour échapper à leur obligation de rechercher et de fournir elles-mêmes des informations. De telles visites ne devraient donc à notre avis être entreprises que par des mécanismes qui ont par ailleurs la tâche de protéger des détenus.

Les accords précités entre les différents mécanismes devraient également assurer que chaque mécanisme introduit dans la base de données centrale l'ensemble des informations qu'il a recueillies au cours de ses activités et qui peuvent servir à éclaircir le sort d'un disparu. Des difficultés peuvent apparaître lorsque certaines informations permettent non seulement d'éclaircir le sort d'une personne, mais également d'établir la responsabilité de certaines autorités ou d'individus déterminés. Chaque mécanisme devrait pouvoir choisir de ne pas partager de telles informations, s'il estime qu'il restreindrait autrement ses possibilités de travail ou qu'il mettrait ses sources en danger. Il devrait toutefois transmettre bilatéralement l'information concernant le sort de la personne à la famille concernée et garder à l'esprit que la condamnation des responsables et l'établissement de la vérité font également partie des besoins des familles.

15. Relation avec les familles

Tous les mécanismes ont des relations avec les familles, qui sont les meilleures sources d'informations sur les disparitions, les principaux bénéficiaires de leurs recherches et qui ont également d'autres besoins que les recherches en attendant que celles-ci aboutissent.

Pour les mécanismes qui cherchent des individus, aussi longtemps que le disparu peut être présumé vivant, les besoins de ce dernier sont prioritaires. Les familles de l'intéressé, seules personnes avec lesquelles le mécanisme est en contact, sont toutefois considérées comme les bénéficiaires secondaires; une fois que le disparu est présumé être décédé, les besoins des familles sont même les seuls qui restent à satisfaire. Les mécanismes travaillant (également) sur le phénomène des disparitions peuvent avoir des objectifs allant au-delà des besoins des familles, mais ils devraient toujours tenir compte du fait que les familles sont composées d'individus affectés par le travail du mécanisme, et qui doivent donc avoir l'occasion d'être entendus. Tous les mécanismes doivent s'intéresser aux besoins des familles, ce qui implique que celles-ci doivent être écoutées et qu'un véritable dialogue doit être amorcé. À cet effet, les mécanismes doivent informer les familles sur leurs droits, sur les méthodes de recherche et les différents mécanismes impliqués, sur la réaction des autorités et sur les probabilités de retrouver le disparu vivant, d'identifier et de récupérer son corps ou d'obtenir tout au moins des informations sur son sort. Un tel dialogue permet également de contrecarrer d'éventuelles manipulations des familles par les autorités, qui cherchent parfois à les utiliser comme moyen pour continuer le combat contre leurs anciens ennemis, ce qu'elles font notamment en leur laissant l'illusion que leurs proches sont encore vivants et détenus. Il est essentiel, à l'intérieur de ce dialogue, de ne pas créer de faux espoirs qui pourraient ralentir le processus de deuil.

Certains mécanismes impliquent les familles dans leur travail de recherche, ce qui leur permet d'accroître le pouvoir de ces dernières (dans le sens d'un « empowerment »), mais ce qui a également parfois pour conséquence de rendre les recherches ou les démarches auprès d'autorités responsables moins efficaces en raison des émotions qui domineront le travail.

Tous les mécanismes qui travaillent avec et pour les familles sont confrontés à la question de savoir si et jusqu'à quel point ils veulent agir à travers des associations de familles. Lorsque les familles affectées par des disparitions de guerre s'organisent et échangent avec d'autres familles affectées, elles réalisent un pas important pour sortir de leur isolement, et elles (re)commencent à prendre leur vie en mains. De telles associations peuvent être des relais pour des programmes d'assistance matérielle, psychologique ou légale. Dans certains cas, elles peuvent s'engager elles-mêmes dans la recherche des disparus ou recueillir des données *ante mortem* en vue

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

d'identifications médico-légales. Elles sont des interlocuteurs qui permettent de connaître les besoins et les choix des familles. La FEDEFAM (Fédération Latino-Américaine des Associations de Familles de Détenus-Disparus) constitue un cas particulier dans la mesure où elle intervient dans toute une région (29). La FEDEFAM cherche en permanence à dénoncer la pratique des disparitions forcées, elle collecte des informations sur des cas de disparitions, appuie les associations de familles dans leurs tâches de recherche et d'organisation. Elle échange des publications et des informations sur les cas de disparitions forcées survenues dans la région, favorise l'organisation de toutes les familles de « détenus disparus » en associations locales ainsi que l'adoption d'un plan d'action et d'une convention internationale pour mettre fin à la pratique des disparitions forcées.

Beaucoup de mécanismes soutiennent, de diverses manières, ces associations. Il est toutefois difficile d'évaluer si à l'intérieur de ces associations un minimum de démocratie et de responsabilité (« accountability ») sont respectées. Ces associations sont facilement la proie de manipulations politiques de la part des autorités. En outre, certains représentants « professionnels » des familles de disparus ont fait de cette question leur « fond de commerce ». Le jour où toute la lumière sera enfin faite, leurs services ne seront plus d'aucune utilité, ce qui explique pourquoi, certains d'entre eux ont – consciemment ou inconsciemment - tout intérêt à ce que le problème perdure, en érigeant par exemple des exigences de plus en plus élevées avant d'accepter de considérer un cas comme clos, une réponse comme crédible ou un corps comme identifié. Ils empêchent également parfois les acteurs humanitaires de connaître les véritables besoins des familles qui doivent, elles, souvent refaire leur vie malgré les disparitions tandis que les représentants gagnent la leur grâce aux disparitions.

En attendant de recevoir des réponses, les familles ont besoin de soutien psychologique et matériel et d'un appui lors d'éventuelles démarches administratives. Ces besoins doivent et peuvent en principe être satisfaits par des autorités ou des organisations locales, qui ne sont pas nécessairement des mécanismes de recherche de disparus, ce qui a l'avantage de ne pas trop démarquer les familles des disparus du reste de la population. La fourniture de l'aide par des organismes locaux permet également à la société et aux autorités de réaliser les arbitrages nécessaires en matière d'allocation de moyens. Les mécanismes doivent toutefois s'assurer que quelqu'un prend les besoins des familles en charge, si nécessaire ils doivent également assister les organisations locales et être en mesure de dire aux familles à qui elles doivent s'adresser.

16. Implication dans exhumations

Dans certains cas la seule façon pour la famille d'obtenir une réponse est de recourir à une exhumation. Dans d'autres cas, comme nous l'avons vu, les familles ne se contentent plus de simples réponses, elles désirent également recevoir le corps de leur proche. Enfin, des exhumations libèrent les (anciens) belligérants de la nécessité de donner des réponses, qui risqueraient de les compromettre vis-à-vis de la justice nationale ou internationale. La grande majorité des familles de disparus de guerre du monde ne bénéficieront toutefois jamais des certitudes offertes par des exhumations et des identifications médico-légales. En effet, par crainte que des preuves, susceptibles d'être utilisées pour recourir à des poursuites légales ne soient trouvées lors des exhumations, les belligérants auront tendance à refuser de permettre l'accès aux dépouilles et aux tombes. Parfois les corps sont détruits ou ne sont plus identifiables.

Là où des exhumations sont possibles, certains cadavres peuvent être visuellement identifiés par les familles concernées, à condition cependant qu'il existe un mécanisme, en général national, en mesure de circonscrire suffisamment précisément les familles potentiellement concernées par un certain événement ou un certain lieu de sépulture. Dans d'autres cas, une base de données *ante mortem* doit être péniblement constituée auprès des familles. Cette constitution nécessite une coordination entre tous les mécanismes impliqués et une assistance psychologique aux familles lors de la collecte. Parfois elle peut consister en une collecte de données permettant une identification par des moyens traditionnels (objets ou signes non périssables identifiant le décédé, empreintes dentaires etc.). Souvent, y compris en raison des exigences des familles quant à la certitude de l'identification, mais également dans le cas d'importantes fosses communes, l'acide désoxyribonucléique (ADN) doit être prélevé auprès des familles et ensuite auprès des restes humains retrouvés, afin d'établir des concordances. Contrairement aux apparences scientifiques, ce procédé, favorisé par certains mécanismes, ne semble pas donner rapidement un grand nombre de réponses aux familles. En outre, dans beaucoup de contextes, comme par exemple dans le cas des centaines de milliers de morts provoqués par les récents conflits dans la région des grands lacs en Afrique, les moyens financiers nécessaires pour effectuer une recherche et une identification systématique des dépouilles mortelles ne pourront jamais être trouvés.

Enfin, le résultat de l'identification et les restes du disparu doivent être transmis, si possible simultanément, aux familles. Peu de mécanismes le font eux-mêmes. Ils semblent préférer passer par les autorités étatiques ou religieuses locales qui se chargent déjà en temps normal de la communication de morts accidentelles.

Les mécanismes qui s'impliquent eux-mêmes dans la recherche de disparus sont aussi confrontés à deux dilemmes en matière d'exhumations. Il y a d'abord la question du choix à faire entre favoriser, conformément aux vœux des familles, l'utilisation de l'exhumation comme solution ou bien limiter les espoirs souvent irréalistes des familles vis-à-vis de cette méthode. Le CICR semble pour sa part privilégier cette deuxième voie, ce que ses détracteurs expliquent par le fait que normalement il ne s'occupe pas lui-même d'exhumations et d'identifications

médico-légales, mais plutôt de chercher des réponses à des demandes de recherche. Il y a également la question du choix à faire entre impliquer le mécanisme dans les exhumations et l'identification ou transmettre des données et des demandes à des autorités ou des ONG spécialisées. L'une des raisons pour lesquelles les mécanismes humanitaires ne peuvent pas s'impliquer eux-mêmes est que ces mécanismes, afin de préserver leurs relations avec les parties, ne s'intéressent pas à la cause d'un décès. Or, leur expert médico-légal, qui examinerait le corps pour l'identifier, découvrirait également la raison de la mort. On n'imagine pas qu'après l'identification le même cadavre soit ultérieurement ou séparément examiné par ceux qui s'intéressent aux poursuites pénales. Ainsi, les mécanismes humanitaires ne peuvent pas s'occuper directement des exhumations et des identifications dès lors que celles-ci concernent des personnes qui pourraient avoir été victimes de crimes. D'un autre côté, certains organes de poursuite nationaux et internationaux ainsi que les mécanismes qui enquêtent uniquement sur des phénomènes de disparition doivent s'assurer que, lorsqu'on examine un cadavre dans le but de trouver la raison du décès, les informations permettant l'identification du corps soient également prélevées et que le corps puisse ultérieurement être remis à la famille concernée. Dans ce domaine également, il est essentiel que les différents mécanismes, organes de poursuite et autorités se coordonnent avant d'intervenir. Sans pour autant entraver leur quête de justice, les mécanismes doivent s'assurer que les autres besoins des familles ne sont pas oubliés.

17. À quelles conditions un cas est-il résolu?

Pour certains mécanismes un cas ne doit être considéré comme résolu que lorsque la famille est satisfaite. D'autres, en particulier ceux qui veulent établir la responsabilité des autorités (commissions des droits de la personne et de la vérité), les mécanismes impliquant une coopération entre les parties, mais également le CICR, se prononcent eux-mêmes sur la question de savoir si un résultat peut être jugé comme satisfaisant. En pratique, il revient nécessairement aux mécanismes qui s'impliquent dans les recherches d'individus de décider quand ils cessent d'investir efforts et moyens à l'égard d'un cas particulier. Les mécanismes qui soumettent des cas aux parties afin d'obtenir des réponses doivent également décider personnellement, après avoir consulté la famille, si la cette réponse obtenue libère les autorités de leur obligation de fournir une réponse. En revanche, même après qu'une telle réponse a été fournie, la famille peut encore avoir d'autres besoins (obtenir les restes d'une personne décédée, la libération d'un disparu qui serait toujours vivant ou la punition des responsables). Les mécanismes qui s'occupent de ces aspects (le CICR par exemple du suivi d'une personne trouvée vivante en détention), doivent garder le dossier ouvert jusqu'à ce que cet autre besoin soit, de l'avis du mécanisme, satisfait. Tout comme un procureur ne peut pas continuer à poursuivre un accusé après qu'un tribunal a constaté qu'il n'y avait pas de responsabilité pénale, il ne faut pas s'attendre qu'un mécanisme ayant procédé à une exhumation et une identification médico-légale continue à chercher un corps pour le simple motif que la famille n'accepte pas le résultat de l'identification.

18. Formes de reconnaissance de la disparition

Lorsqu'ils cherchent ou quand ils abandonnent l'espoir de retrouver les disparus, les mécanismes devraient délivrer aux familles des documents attestant l'existence de la disparition et les efforts entrepris pour retrouver les disparus. À notre avis, ceci devrait également être fait lorsqu'un mécanisme, international par exemple, passe la responsabilité de la recherche et de l'accompagnement des familles à un autre mécanisme, particulièrement lorsque celui-ci est de nature nationale. Les mécanismes devraient en outre organiser, en consultation avec les associations des familles, des cérémonies de commémoration des disparitions ou s'assurer que de telles cérémonies se tiennent et que conformément à la culture locale des monuments permettant de se recueillir soient construits. Tout mécanisme devrait également informer le public national et international sur le problème des disparus, les efforts entrepris et les souffrances des familles, en publiant notamment les noms des disparus. Pour ne pas créer de faux espoirs lors de la diffusion de ces informations il conviendrait alors de traiter également les succès et les échecs. Pour le même motif, toute manipulation des chiffres est irresponsable. Un mécanisme qui a eu la responsabilité principale d'un contexte de disparus devrait enfin publier, à la fin de son activité, un rapport afin de répondre aux besoins des historiens et s'assurer que les données personnelles recueillies sont traitées conformément aux règles applicables (30).

V. DES MÉCANISMES AUX SYSTÈMES

Les mécanismes qui traitent des questions de disparus ne sont pas tenus par le droit international ou national de coopérer ensemble de façon continue. La revue de littérature et les entrevues réalisées par les chercheurs de ce projet confirment que les relations entre les divers mécanismes sont intermittentes et limitées. Ils n'agissent pas au sein de véritables systèmes d'intervention, internationaux ou nationaux. Dans cette section, nous voulons démontrer que la création de tels systèmes est une étape nécessaire au développement des capacités de prévention et d'intervention en faveur des disparus et de leurs familles.

Nous entendons ici par systèmes des réseaux de relations régulières et programmées entre plusieurs mécanismes complémentaires pour la prévention des disparitions, la recherche des disparus et le soutien aux victimes. Ce rapport suggère que les systèmes sur les disparus sont généralement sous-développés, tant au niveau national qu'international. Dans les prochaines années, la tâche des organisations humanitaires, des États,

des organisations intergouvernementales et des autres acteurs dans ce champ sera de soutenir la création et le renforcement de ces systèmes.

1. Caractéristiques des systèmes d'intervention

Un système est un ensemble de mécanismes qui agissent de façon coordonnée pour effectuer des tâches multiples et complexes. Un système doit posséder les caractéristiques suivantes: objectifs clairs, multiplicité des acteurs, division du travail entre ces acteurs, et structure de gouvernance.

Les systèmes peuvent être d'ordre national ou international. Nous nommerons les premiers "systèmes nationaux des disparus". Les seconds comprennent le "régime international des disparus" (système à vocation universelle, pas encore créé) et des "régimes régionaux des disparus" (systèmes comprenant les États d'une même région du monde. Le seul exemple de ceux-ci est dans les Amériques, créé autour de l'OÉA, et il concerne uniquement les disparitions forcées ou involontaires). Expliquons maintenant les caractéristiques des systèmes.

a) Objectifs des systèmes

Un système doit être basé sur des normes implicites ou explicites. Issue de grands principes moraux et juridiques, la norme de base de tout système d'intervention dans le domaine sous étude est que les disparitions doivent être évitées et que les familles ont un droit de connaître le sort de leurs proches. Cette norme s'accompagne d'autres principes majeurs. En particulier, notons le principe voulant que les disparitions forcées soient un grave affront aux droits de la personne et qu'il est particulièrement important de les prévenir. De même, en droit humanitaire, les disparitions sont considérées comme une offense à la dignité de la personne. Enfin, on considère maintenant en droit international pénal que la pratique des disparitions forcées à grande échelle constitue un crime contre l'humanité.

Les normes particulières qui découlent de ces grands principes visent à interdire et réprimer les disparitions forcées, élucider tous les cas de disparitions, favoriser la libération des gens retenus au secret et soutenir toutes les victimes des disparitions ainsi que leurs familles. Ces normes sont contenues dans un ensemble de traités et de déclarations politiques d'ordre général, par exemple les Conventions de Genève ou le Pacte international sur les droits civils et politiques. Elles sont aussi contenues dans des traités et déclarations politiques spécialisés, comme la Déclaration des Nations Unies sur la protection des personnes contre les disparitions forcées de 1992. Cependant, aucun traité universel ne les rassemble toutes et le traité interaméricain concerne uniquement les disparitions forcées ou involontaires.

Or, il est généralement souhaitable que les systèmes reposent sur un document juridique central spécifiant les buts et le fonctionnement du système et les rôles respectifs de ses composantes. C'est le cas de la plupart des systèmes nationaux (par exemple, les systèmes politiques, qui sont basés sur des constitutions) et des régimes internationaux (par exemple, le régime de libéralisation des échanges basé sur les Accords de l'Organisation mondiale du commerce). De tels documents facilitent la direction et la gestion d'un système.

Cependant, ces chartes fondatrices n'offrent pas toujours des réponses à toutes les situations qui peuvent se présenter. En réalité, les systèmes doivent aussi comprendre plusieurs autres règles de fonctionnement tirées d'accords généraux ou spécialisés de type politique ou légal, ainsi que de traditions et de pratiques, formalisées ou non, reconnues par les participants. En fait, si on regarde la pratique des régimes internationaux, on s'aperçoit que la plupart d'entre eux basent leurs opérations sur un document central, complété par d'autres règles de nature juridique ou quasi-juridique. Dans le domaine des disparus, on peut imaginer la création de systèmes nationaux ou internationaux basés sur des traités incomplets et sur un mélange d'institutions spécialisées et non-spécialisées. Des déclarations politiques et des accords pratiques pourraient en effet permettre aux divers participants d'élaborer des objectifs communs et de transformer leurs relations intermittentes en véritables systèmes intégrés. Cependant, une telle situation comporterait des faiblesses et, idéalement, il serait préférable qu'un document international central soit adopté pour guider la création des systèmes nationaux, régionaux et international.

b) Multiplicité et complémentarité des composantes

Il va de soi qu'un système comprenne plusieurs composantes. C'est justement ce qui le différencie d'un mécanisme. C'est ce qui procure au système un plus grand nombre de domaines d'action, une variété de programmes et d'approches et la participation diversifiée des États, des citoyens et des groupes de citoyens. Pour être vraiment efficace, un système doit compter des composantes aux propriétés complémentaires, ce qui permet le développement d'une véritable division du travail entre elles et l'atteinte de résultats supérieurs à ce qui serait possible avec une seule organisation ou avec des mécanismes aux tâches similaires.

Malgré la variété de ses composantes, il est à noter qu'un système est le plus souvent basé sur un acteur central très influent, comme l'État (dans le cas des systèmes nationaux) ou sur quelques grandes puissances (dans le cas des régimes internationaux). En effet, les systèmes basés sur les États bénéficient des ressources matérielles étendues et de l'autorité politique conférées par la puissance publique.

c) Gouverne du système

Enfin, un système doit comprendre un mécanisme de gouverne, c'est-à-dire des règles de fonctionnement, une structure décisionnelle et un appareil exécutif. Il n'est pas nécessaire que ces composantes soient extrêmement complexes. La gouverne d'un système aussi spécialisé que celui concernant les disparus pourrait être basée sur un bref traité et des mémoranda entre les composantes. Des réunions régulières et un petit exécutif assureraient la prise de décision et le suivi.

Dans la prochaine section, nous allons analyser brièvement les caractéristiques des systèmes présents et des systèmes émergents dans le domaine des disparus. Les tableaux figurant aux Annexes A et B résument les principaux attributs de ces systèmes d'intervention.

2. Régimes internationaux des disparus

a) Le proto-système actuel

Le système actuel au niveau international est un proto-régime, parce qu'il lui manque certains éléments importants. Ses objectifs sont en partie exposés dans la Déclaration contre les disparitions forcées de l'Assemblée générale de l'ONU de 1992 et dans différents textes du droit international humanitaire et des droits de la personne. Certaines institutions spécialisées, comme le CICR et le Groupe de travail, effectuent des tâches reliées aux disparus. D'autres organisations travaillent sur des cas de disparitions de façon épisodique, dans le cours de leurs autres activités.

Cependant, aucun traité international ne rassemble tous ces objectifs et n'impose aux États des normes de comportement bien identifiées à tous les égards. Ce qui est plus important c'est que les actions de tous les acteurs dans ce domaine ne sont pas bien coordonnées. On note l'absence d'ententes de concertation et de comités ou de groupes de coordination stables et effectifs entre toutes ces organisations. Les participants ne semblent pas partager la perception qu'ils font partie d'un même régime, régime qui ne peut se développer qu'à la condition d'une intense coopération. De plus, les États n'ont pas universellement créé les législations et institutions internes demandées par les traités internationaux, notamment les bureaux nationaux de renseignements prévus par les Conventions de Genève. Enfin, la question pénale est peu abordée dans les normes actuelles. Le proto-régime n'est pas très développé en ce qui a trait à la législation contre les responsables de disparitions et sur les compensations à offrir aux victimes.

b) Le régime régional émergent dans les Amériques

On note l'existence d'un régime régional émergent dans les Amériques contre les disparitions forcées, issu de l'OÉA. La Convention inter-américaine contre les disparitions forcées de 1994 en constitue la base d'action et elle expose clairement la volonté des signataires de s'opposer aux disparitions forcées et de prendre des engagements fermes sur la poursuite et la punition des coupables de tels crimes. L'article IV oblige en effet les parties à inclure le crime de disparitions forcées dans leur législation nationale. La Convention prévoit aussi la mise sur pied d'un mécanisme de traçage régional (art. XIV).

Une lacune importante de ce traité est qu'il ne concerne que les disparitions forcées ou involontaires et ne couvre pas d'autres disparitions provoquées par des conflits armés. Une autre faiblesse est que la Convention ne cherche à empêcher que les disparitions causées par les États. Il ne vise pas les groupes rebelles et/ou criminels qui se rendent coupables, eux aussi, de disparitions forcées, par exemple en Colombie. De plus, il faut noter que la Convention, ouverte à la ratification depuis 1996, n'a été ratifiée que par huit États.

c) Le régime international émergent

Deux développements internationaux récents pourraient favoriser l'émergence d'un régime international en ce domaine. D'abord, notons la création de la Cour pénale internationale (CPI) dont les capacités pourront être mises à profit pour poursuivre et punir les responsables de graves cas de disparitions forcées. De telles poursuites peuvent être le point de départ pour clarifier le sort des victimes de ces crimes, si la CPI tient dès le début de ses activités compte de cet aspect. Notons toutefois que la compétence de la CPI est subsidiaire à celle des États et qu'elle ne traitera jamais la majorité des crimes commis et, encore moins, des disparitions liées à un conflit.

Deuxièmement, un projet de convention internationale contre les disparitions forcées circule présentement à la Commission des droits de l'homme. La conclusion d'un tel traité pourrait renforcer les garanties internationales contre les disparitions forcées et imposer aux États de développer leur législation et leurs mécanismes d'intervention en ce domaine. Les signataires devraient se soumettre aux procédures d'enquête par le Comité des droits de l'homme. Ils devraient clarifier dans leur législation leurs procédures de détention légales, notamment en soumettant une liste des responsables des détentions dans le pays (juges, etc.) et une liste des lieux de détentions des personnes. On remarque aussi que les parties à la Convention s'engageraient à garantir

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

le droit aux victimes de disparitions forcées et leurs familles de recevoir réparation. Le résultat serait un système international s'apparentant à celui qui se développe entre les signataires de la Convention inter-américaine, concernant toutefois, lui aussi, une seule forme de disparitions.

En fait, même s'il constituait un progrès sur le proto-régime actuel, le régime qui émergerait de cette Convention internationale serait plutôt faible. D'abord, le projet de Convention est victime de la même tare congénitale que le traité inter-américain, c'est-à-dire qu'il ne vise que les États et ignore les disparitions dont les États ne sont pas directement responsables. D'autre part, il est regrettable que le traité ne traite que des disparitions forcées et ne renforce pas les obligations humanitaires des États sur la prévention, l'enquête et les réparations reliées à tous les types de disparitions, y compris celles prenant place en temps de conflit armé. Une convention internationale des disparus aurait pu être pensée en vue de rassembler et de solidifier tous les engagements pris par les États dans ce domaine.

De plus, le projet de Convention actuel ne spécifie pas quels seront les mécanismes de coopération et de supervision du traité. L'expert indépendant retenu par la Commission pour évaluer le projet de convention, M. Manfred Nowak, estime qu'il n'est pas souhaitable de créer un autre organe de supervision (31). Il admet qu'il serait possible de charger le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme de cette tâche, en augmentant substantiellement ses ressources budgétaires. Cependant, M. Nowak estime que la tâche de superviser l'application du traité pourrait interférer avec les objectifs humanitaires de base du Groupe de travail. Il suggère plutôt que le Comité des droits de l'homme, un organe suffisamment développé et compétent, soit chargé de la supervision.

La question de la responsabilité institutionnelle pour la supervision de la convention doit être réglée le plus tôt possible. De plus, il n'est peut-être pas trop tard pour mentionner dans le projet de convention l'engagement des parties à faciliter la concertation entre l'organe responsable, les États et les organisations non-étatiques par le biais d'accords de coopération, de groupes de travail et de rencontres diverses.

Enfin, il reste à voir quel sera le soutien des États à cette convention. Si l'exemple inter-américain est valable, il est à craindre que la future convention ne reçoive qu'un appui mitigé. Pour attirer plus d'États à signer et ratifier la Convention, on pourrait proposer qu'elle s'adresse également aux acteurs non-étatiques. Ainsi, la législation internationale semblerait moins biaisée et plus réaliste à certains responsables gouvernementaux et à des segments importants de l'opinion publique. Cependant, la Convention donnerait alors un certain statut aux acteurs non étatiques, ce à quoi plusieurs États s'opposeraient probablement.

3. Systèmes nationaux

a) Systèmes existants

Les systèmes nationaux existants dans le domaine des disparus varient énormément en termes de nombre et de type de mécanismes, et dans la coordination de ces mécanismes. Une des obligations faite aux États en ce domaine est l'établissement d'un bureau national de renseignements. Cette obligation est prescrite par les Conventions de Genève. Or, comme les conflits armés l'ont révélé à plusieurs reprises, de nombreux États parties n'ont jamais créé une telle structure, surtout les États démunis du tiers monde. De plus, peu d'États possèdent une législation spécifique visant à proscrire les disparitions forcées et à officialiser le droit des familles de connaître le sort de leurs proches victimes d'autres types de disparitions. Dans plusieurs pays, les commissions des droits de la personne et autres organes de ce type n'ont pas les ressources pour s'occuper méthodiquement des disparus. On se fie souvent plus au CICR, au Groupe de travail de l'ONU, à des ONG et à des acteurs privés qu'à l'État pour tenter d'obtenir des renseignements sur les disparus. Quant au système judiciaire, il souffre le plus souvent de plusieurs faiblesses : il est débordé, peu développé, manque d'indépendance et les mesures qu'il décide ne sont pas respectées par les autorités. Les familles n'ont, en outre, pas toujours les moyens financiers de l'utiliser pour tenter d'obtenir satisfaction.

En fait, les États qui sont les mieux nantis en termes de mécanismes sur les disparus sont les États les plus riches, les plus stables et les plus libres, autrement dit ceux qui ont le moins besoin de tels organes.

b) Systèmes nationaux idéaux

Si un régime international - même faible - venait à éclore, on pourrait s'attendre à ce que les États développent un système national intégré contre les disparitions comprenant quelques mesures appropriées.

D'abord, les États devraient créer une législation visant à prévenir et à punir les disparitions forcées, et à compenser les victimes de ces actes. Ils pourraient, s'ils le veulent, aller au-delà des dispositions de la future Convention et cibler aussi les acteurs non-étatiques dans le cadre de ces lois.

Les États devraient aussi créer le mécanisme d'information prévu dans le droit international humanitaire. Ils doivent élaborer une législation rassemblant leurs obligations en vertu des Conventions de Genève en ce sens et émettre des directives administratives spécifiques qui rappelleraient ces obligations.

Ensuite, les États devraient créer des moyens de vérifier l'application de ce droit, soit par des organes de l'exécutif, du législatif et/ou du judiciaire. Des mécanismes d'inclusion et de consultation des organismes non-gouvernementaux devraient être créés. Des accords seraient signés entre les organes gouvernementaux chargés des disparus, le CICR et certaines ONG. Les États ayant connu des épisodes tragiques de disparitions, en temps de guerre comme en temps de paix, pourraient créer des organes de vérité et réserver des fonds pour la compensation des victimes.

Ce système idéal est bien loin d'être réalisé dans la très grande majorité des pays, mais il est légitime de croire que certains pays développés et des pays en voie de développement, surtout en Amérique Latine, pourraient prendre les devants et influencer d'autres nations à suivre cette voie.

VI. CONCLUSION

En présentant publiquement son initiative sur le traitement des disparitions de personnes lors de conflits, le CICR écrit : « Les approches utilisées actuellement dans le traitement des cas de personnes disparues dans les conflits, qui privilégient la prévention de ces disparitions ou – à défaut – permettent de savoir ce qu'il est advenu de ces personnes et de venir en aide à leurs familles et à leurs communautés, sont inadéquates. C'est la raison pour laquelle le CICR a entrepris une action de premier ordre afin de mettre au point une méthode plus efficace pour résoudre ce problème » (32). À notre avis, l'initiative était nécessaire pour sensibiliser les gouvernements, l'opinion publique et les mécanismes impliqués au problème. Elle a permis une meilleure compréhension des mécanismes et renforcé leur volonté de coopérer. L'objectif de trouver une méthode plus efficace est en revanche une illusion. On peut certes imaginer un régime international spécifique au problème des disparitions et des systèmes nationaux forts. Il n'existe toutefois pas de méthode miracle, permettant à chacun des nombreux mécanismes, très différents, intervenant sur les nombreuses facettes de ce problème, d'atteindre ses objectifs.

Nous estimons qu'il reste primordial de privilégier la prévention. La responsabilité primordiale de prévenir des disparitions et de traiter les cas qui se produiraient néanmoins inévitablement dans les conflits armés reste celle des parties au conflit et de tous les êtres humains qui s'engagent, à un titre ou un autre, pour une partie. Ils peuvent remplir cette responsabilité en respectant en particulier les règles du droit international humanitaire.

Quant aux mécanismes, généraux et spécifiques, internationaux et nationaux, ils peuvent assister les autorités – et ils doivent souvent remplacer des autorités défaillantes, ce qu'ils ne réussiront jamais à faire entièrement. Nous avons tenté de démontrer la faiblesse du proto-régime international existant et la possibilité de l'émergence d'un régime international faible dans le domaine des disparitions. Les systèmes nationaux existants sont très inégaux, mais le régime international émergent, de même que la Convention inter-américaine, pourraient stimuler le renforcement de certains systèmes nationaux. Toutefois, comme cette possibilité reste hypothétique et à long terme, il faut encourager les mécanismes actuels comme le CICR et les ONG, de même que les États les plus actifs dans le domaine, à poursuivre leurs efforts pour sensibiliser les gouvernements et l'opinion publique à la nécessité de prévenir et d'élucider les disparitions, de poursuivre les responsables, et d'aider les victimes. Ces organisations devront apprendre à collaborer entre elles et avec les États, pour favoriser, à long terme, la constitution de systèmes d'intervention effectifs.

La réunion de travail sur les mécanismes et les différents rapports soumis par les mécanismes, par nous-mêmes et par d'autres experts, montrent des pistes comment chaque mécanisme peut améliorer, dans de nombreux détails, son efficacité. Ce qui nous semble le plus important est toutefois que chaque mécanisme tienne compte de tous les aspects du problème, même s'il n'intervient – ce qui est légitime – que sur les aspects par rapport auxquels il peut apporter aux familles une valeur ajoutée. Chaque mécanisme doit se comprendre comme faisant partie d'un système couvrant un conflit donné et les mécanismes internationaux doivent constituer un régime, ce dont ils doivent être conscients. La coordination entre tous les mécanismes est primordiale, tout comme l'implication des bénéficiaires dans les choix. La compétition entre les mécanismes ne devrait pas viser des agendas institutionnels, mais à être le mécanisme qui contribue le mieux au succès du système tout entier, y compris par les autres mécanismes. Une telle compréhension peut être favorisée par les donateurs. Quant aux méthodes de travail, elles doivent rester diverses et complémentaires, visant toutes une solution durable pour les victimes. Une fois que toutes les mesures préventives ont échoué et que le rétablissement du lien familial n'a pas été possible dans un temps raisonnable, la seule solution durable est à notre avis, dans la presque totalité des cas, l'acceptation, par les familles, du fait de la mort de leur proche. Toutes les mesures qui vont au-delà, comme la recherche d'informations sur le disparu, de sa dépouille mortelle, l'augmentation de la fiabilité de l'identification de cette dernière et l'assistance matérielle et psychologique à la famille affectée devraient viser à atteindre cet objectif et ne jamais retarder le processus de deuil.

NOTES

- (1) Voir le Rapport ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6
- (2) Pour un résumé des règles pertinentes se référer à ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 90/91
- (3) Cf. Processus de deuil et commémorations, Étude - Rapport et recommandations, ICRC/TheMissing/08.2002/FR/7
- (4) Voir ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 87-123
- (5) Voir ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 40-43
- (6) Voir également sur ce sujet Federico Andreu-Guzmán, « The United Nations Working Group on Enforced Disappearances », ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 16-22 et le sites http://www.unhchr.ch/french/html/menu6/2/fs6_fr.htm#II.Groupe detravail ainsi que [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/0df9e4822e55c0fbc1256ba0004c1a39/\\$FILE/G0210163.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/0df9e4822e55c0fbc1256ba0004c1a39/$FILE/G0210163.pdf) (date d'accès 8/12/02)
- (7) Voir Marco Sassòli, "The legal qualification of the conflicts in the former Yugoslavia: double standards or new horizons in international humanitarian law?", dans: WANG TIEYA and SIENHO YEE (éds), *International Law in the Post-Cold War World: Essays in Memory of Li Haopei*, London, Routledge, 2001, pp. 307-333.
- (8) Voir la résolution 47/133 du 18 décembre 1992 de l'Assemblée générale de l'ONU
- (9) Cf. le Rapport du Groupe de travail du 18 janvier 2002, Nations Unies, Document E/CN.4/2002/79
- (10) Voir ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 87-100.
- (11) Voir CICR, en ligne: <http://www.familylinks.icrc.org/> (date d'accès 8/12/02).
- (12) Voir Jolanda van Westering, *Enfants dont les parents sont portés disparus, Prévention et Action*, ICRC/TheMissing/12.2002/FR/5, pp. 100-103.
- (13) Voir, par exemple, le rapport de la mission internationale d'enquête effectuée au Maroc sur les disparitions forcées : <http://www.fidh.org/magmoyen/rapport/2000pdf/fr/dispmar.pdf> (date d'accès 8/12/02).
- (14) Cf. Sarah Uppard, ICRC/TheMissing/12.2002/FR/5, pp. 94-99.
- (15) *Physicians For Human Rights* (PHR), en ligne: <http://www.phrusa.org/index.html> (date d'accès 8/12/02).
- (16) *Argentina's Forensic Anthropology Team* en ligne: <http://www.eaaf.org.ar> (date d'accès 8/12/02).
- (17) Voir la Huitième Réunion du Conseil ministériel Vienne, 27 et 28 novembre 2000. Contribution écrite par le Comité international de la Croix-Rouge, en ligne : http://www.osce.org/events/mc/austria2000/documents/statements/icrc_o.pdf (date d'accès 8/12/02).
- (18) Voir en ligne : <http://www.ic-mp.org/icmp/home.php> et <http://www.nato.int/sfor/indexinf/137/p04a/ft02p04a.htm> (date d'accès 8/12/02).
- (19) Sur les tâches du BNR voir Marco Sassòli, "Le Bureau national de renseignements en faveur de victimes de conflits armés", (1987) 763 *Revue internationale de la Croix-Rouge*, pp. 6-24.
- (20) Elles s'appellent, par exemple, "Commission de clarification" au Guatemala, "Commission sur la disparition des personnes" en Argentine ou « commissions d'enquête » dans de nombreux autres pays.
- (21) Une analyse plus approfondie de ces Commissions et de leurs activités en matière de recherche de disparus ainsi que des recommandations se trouvent dans notre rapport intitulé « The missing : Truth Commissions as mechanisms to solve issues on people unaccounted for », voir ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 101-114.
- (22) Une analyse plus approfondie de ces Commissions et de leurs activités en matière de recherche de disparus ainsi que des recommandations se trouvent dans notre rapport intitulé « The Missing : National Human Rights Commissions as mechanisms to solve issues on people unaccounted for », voir ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, pp. 115-123.

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

- (23) Voir par exemple, CICR, Communiqué de presse 02/05 du 23 janvier 2002, *Irak/Iran : Libération de prisonniers irakiens*, en ligne : <http://www.icrc.org/icrcfre.nsf/Index/ABB54BAE8B2C902BC1256B4A0048D429?Opendocument> (date d'accès : 22 octobre 2002).
- (24) Voir le site Internet de la Comisión Nacional de los derechos humanos (Mexico), en ligne : http://www.cndh.org.mx/Principal/document/la_cndh/estruct/segun_vis/fr_predes.htm (date d'accès 8/12/02).
- (25) Voir à ce sujet en particulier Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon, 1993.
- (26) Cf. Recommandation 2.3.5. adoptée par de la réunion de travail des 19 et 20 septembre 2002, ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, p. 12.
- (27) Cf. art. 78 (3) du Protocole I.
- (28) Voir, par exemple, les recommandations 2.4. 6 et 7. adoptées lors de la réunion de travail des 19 et 20 septembre 2002, ICRC/TheMissing/12.2002/EN/6, p. 14
- (29) Voir en ligne : <http://www.desaparecidos.org/fedefam/eng.html> (date d'accès 8/12/02)
- (30) Cf. *La protection juridique des données personnelles et des dépouilles mortelles, Atelier électronique, 02.04.2002 - 06.05.2002: Rapport final et résultats*, ICRC/TheMissing/09.2002/FR/1
- (31) Cf. Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Cinquante-huitième session, *Rapport présenté par M. Manfred Nowak, expert indépendant chargé d'étudier le cadre international actuel en matière pénale et de droits de l'homme pour la protection des personnes contre les disparitions forcées ou involontaires, conformément au paragraphe 11 de la résolution 2001/46 de la Commission*, E/CN.4/2002/71, 8 janvier 2002
- (32) Cf. CICR News 02/25, du 20 juin 2002

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

ANNEXE A : ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU PROTO-RÉGIME INTERNATIONAL ET DU RÉGIME ÉMERGENT DES DISPARUS

	Objectifs	Sources générales	Documents spécialisés	Institutions centrales	Mode de gouvernance
Proto-régime actuel	<p>Éliminer la pratique des disparitions forcées</p> <p>Éviter les disparitions en temps de guerre</p> <p>Retrouver les disparus</p> <p>Aider les victimes des disparitions et leurs familles</p>	<p>Droit international humanitaire (Conventions de Genève et Protocoles additionnels)</p> <p>Droits de la personne (ex: Pactes de l'ONU)</p> <p>Législations nationales</p> <p>Précédents nationaux et internationaux</p>	<p>Déclaration des Nations Unies de 1992</p> <p>Déclarations de la Commission des droits de l'homme</p>	<p>Groupe de travail</p> <p>CICR</p> <p>ONGs (ex: Amnistie internationale, PHR, etc.)</p>	<p>Pas de gouvernance globale</p>
Régime émergent	<p>Éliminer la pratique des disparitions forcées</p> <p>Éviter les disparitions en temps de guerre</p> <p>Retrouver les disparus</p> <p>Aider les victimes des disparitions et leurs familles</p> <p>Punir les coupables de disparitions forcées</p>	<p>Droit international humanitaire (Conventions de Genève et Protocoles additionnels)</p> <p>Droits de la personne (ex: Pactes de l'ONU)</p> <p>Droit international pénal (ex : Statut de la CPI)</p> <p>Convention de l'OEA et autres instruments régionaux</p> <p>Législations nationales</p> <p>Précédents nationaux et internationaux</p>	<p>Déclaration des Nations Unies de 1992</p> <p>Convention contre les disparitions forcées de l'ONU</p> <p>Déclarations de la Commission des droits de l'homme</p>	<p>Groupe de travail</p> <p>Organe de suivi spécialisé ou Commission des droits de l'homme</p> <p>CICR</p> <p>ONGs</p>	<p>Coordination par le Groupe de travail, un organe spécialisé ou le Comité des droits de l'homme</p> <p>Comités de travail</p> <p>Mémoranda entre différents acteurs</p>

Étude des mécanismes existants destinés à éclaircir le sort des personnes portées disparues

ANNEXE B : SYSTÈME NATIONAL IDÉAL DES DISPARUS

Normes	Sources générales	Documents spécialisés	Institutions spécialisées	Autres institutions participantes	Gouvernance
Éliminer la pratique des disparitions forcées	Droit international humanitaire (Conventions de Genève)	Législation contre les disparitions forcées	Organe central d'information	Commissions nationales des droits de la personne	Délibérations du Parlement
Éviter les disparitions en temps de guerre	Droits de la personne (ex: Pactes de l'ONU)	Législation créant un organe central d'information	Autres organes spécialisés temporaires ou permanents (optionnel)	Ombudsman	Décisions de l'exécutif
Retrouver les disparus	Législation pénale internationale (ex : Statut de la CPI)	Législation pour prévenir et élucider les disparitions et pour aider les victimes (optionnel)	Mécanismes internationaux opérationnellement impliqués	Système judiciaire	Consultations avec la société civile
Aider les victimes des disparitions et leurs familles	Convention de l'OEA et autres instruments régionaux	Législation créant d'autres organes spécialisés, permanents ou temporaires, sur les disparus (optionnel)	ONG spécialisées (ex: associations de familles)	Parlement et comités	Groupes de travail
Punir les coupables de disparitions forcées	Précédents nationaux et internationaux			Organes de l'exécutif	Mémemoranda entre différents acteurs
	Constitution et législations nationales (y compris les législations d'intégration et de mise en œuvre des instruments internationaux)			Commissions de la vérité et de réconciliation	Organe spécialisé de coordination (optionnel)
				Organes de supervision civile de la police ou de l'armée	
				ONG	
				Partis	
				Médias	