

**NOTES D'ORIENTATION RELATIVES À LA CRÉATION DE MÉCANISMES
NATIONAUX
EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES**
(Avril 2021)

Appel à commentaires

Dans le cadre du projet « Personnes disparues » lancé en 2018, le CICR élabore actuellement des conseils pratiques portant sur la création de mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues lors de conflits armés et d'autres situations de violence.

Venus du monde entier, des praticiens, des experts et des représentants des familles de personnes portées disparues se sont réunis à Nicosie, à Chypre, en octobre 2019, pour partager leurs réflexions et les enseignements tirés de leur expérience de travail avec les mécanismes créés pour faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues dans le cadre de conflits armés et d'autres situations de violence. Cette réunion, qui a donné lieu à de riches échanges et apprentissages, a permis aux participants d'identifier certains principes et éléments communs, considérés comme étant d'importance fondamentale pour le fonctionnement efficace des mécanismes en charge des personnes portées disparues. Tout en reconnaissant qu'il n'existait pas de solution unique et universelle, les participants ont estimé qu'il était nécessaire de disposer d'orientations et d'outils pratiques pour soutenir la création et le fonctionnement de ces mécanismes, et ils se sont engagés à participer au processus visant à les développer.

Une boîte à outils est en cours d'élaboration. Elle contiendra notamment des notes d'orientation détaillées, relatives à la création et au fonctionnement de ces mécanismes ; ces notes seront complétées par différents outils et pratiques pertinents réunis dans le cadre du projet « Personnes disparues ».

Une première série de notes d'orientation, dont la liste figure ci-après, est maintenant accessible au public pour consultation.

Nous invitons toutes les parties intéressées à nous faire parvenir, par écrit, leurs commentaires sur ces projets de notes d'orientation :

- Tous les commentaires sont à envoyer par courrier électronique à l'adresse suivante : missingpersonsproject@icrc.org
- La ligne du sujet du message électronique doit comporter la mention « Notes d'orientation relatives à la création de mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues – Commentaires »
- Les commentaires sont à présenter dans un seul document, de cinq pages maximum ; les paragraphes des notes d'orientation auxquels les commentaires se rapportent doivent être précisés
- Les commentaires doivent être rédigés en anglais, arabe, bosniaque/croate/serbe, espagnol, français, russe ou ukrainien.

Date limite :

- Les commentaires doivent être soumis au plus tard le **16 juillet 2021**.

À propos du projet « PERSONNES DISPARUES » du CICR ([Brochure](#) et [vidéo, en anglais](#))

L'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dispose d'un mandat établi de longue date et de 150 ans d'expérience opérationnelle en matière de recherche des personnes portées disparues et de rétablissement des liens familiaux. Le projet « Personnes disparues » a été lancé en 2018 par le CICR, convaincu que seule une union des forces au niveau mondial permettrait d'améliorer la réponse à la tragédie des personnes disparues et de leurs proches. Ce projet, mené en partenariat avec d'autres acteurs, vise à réunir des intervenants du monde entier – experts, représentants des familles de personnes portées disparues et autres parties prenantes clés – pour réaliser un consensus sur les meilleures pratiques et promouvoir les normes techniques existantes, et au besoin en élaborer de nouvelles.

Introduction (présentation du projet et brève description des notes d'orientation)

Note n° 1 - Mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues - approche contextualisée et mandat

Note n° 2 - Principes et moyens de mise en œuvre d'un mécanisme national efficace

Note n° 3 - Besoins des familles de personnes portées disparues

Note n° 4 - Évaluer le contexte politique, créer et garantir une volonté politique

Note n° 5 - Apporter une réponse globale à la question des personnes portées disparues - relations avec les autorités et organisations déjà impliquées

Note n° 6 - Cadres juridiques et politiques nationaux relatifs aux personnes portées disparues

Note n° 9 - Participation des familles de personnes portées disparues et de leurs associations

Note n° 10 - Mécanismes en charge des personnes portées disparues - mesurer l'impact de leur action

Trois notes d'orientation seront disponibles à une date ultérieure :

Note n° 7 - Interaction entre objectifs humanitaires et objectifs relatifs à l'établissement des responsabilités

Note n° 8 - Les mécanismes en charge des personnes portées disparues et la gestion des données

Note n° 11 - Les mécanismes en charge des personnes portées disparues et les aspects forensiques

Table des matières

Introduction.....	4
Note n° 1 - Mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues - approche contextualisée et mandat.....	8
Note n° 2 - Principes et moyens de mise en œuvre d'un mécanisme national efficace.....	12
Note n° 3 - Besoins des familles de personnes portées disparues.....	16
Note n° 4 - Évaluer le contexte politique, créer et garantir une volonté politique.....	21
Note n° 5 - Apporter une réponse globale à la question des personnes portées disparues - relations avec les autorités et organisations déjà impliquées.....	28
Note n° 6 - Cadres juridiques et politiques nationaux relatifs aux personnes portées disparues.....	32
Note n° 9 - Participation des familles de personnes portées disparues et de leurs associations.....	38
Note n° 10 - Mécanismes en charge des personnes portées disparues - mesurer l'impact de leur action.....	44

MÉCANISMES NATIONAUX EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES NOTES D'ORIENTATION

INTRODUCTION

Des centaines de milliers de familles dans le monde sont sans nouvelles de leurs proches, portés disparus dans différents contextes – conflits armés et autres situations de violence, catastrophes naturelles ou causées par l'homme, migration – ou, dans le cas des disparitions forcées, à la suite d'actes criminels. Bien souvent, les efforts à déployer pour traiter ces cas échappent au mandat des institutions existantes ou en excèdent les capacités. C'est dans ce cadre que doit être envisagée la création de mécanismes nationaux « dédiés », spécifiquement chargés de faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues, et d'apporter un soutien à leurs familles.

Ne pas savoir ce qui est arrivé à l'un de ses proches, ignorer où il se trouve : cet état d'angoisse est reconnu comme l'une des plus profondes blessures infligées par les conflits. Tant que la question des personnes portées disparues n'est pas réglée, elle pèse non seulement sur les familles et leurs communautés, mais aussi sur des sociétés entières, mettant en péril la paix et la réconciliation. Les familles ont besoin de savoir ce qu'il est advenu de leurs proches, s'ils sont morts ou toujours en vie. Le droit de savoir – le droit des familles à connaître le sort de leurs membres – est reconnu tant par le droit international humanitaire que par le droit international des droits de l'homme. Sa réalisation requiert l'implication de multiples intervenants et parties prenantes.

Au cours des dernières décennies, divers mécanismes nationaux et internationaux ont été mis en place afin de répondre plus efficacement à la question des personnes portées disparues. Bien que ces mécanismes aient pris différentes formes et obtenu des résultats divers, certains d'entre eux se sont révélés efficaces pour résoudre les cas de disparition et apporter protection et soutien aux personnes portées disparues et à leurs familles.

Aux fins des présentes notes d'orientation, le terme « mécanismes » fait référence à tous les dispositifs nationaux – institutions, commissions, autres organes et processus – établis par les autorités pertinentes avec pour objectif de fournir des réponses individualisées sur le sort et la localisation des personnes portées disparues et de venir en aide aux familles touchées par cette tragédie. Au-delà de cet objectif humanitaire, les mécanismes peuvent poursuivre d'autres buts, notamment dans le cadre des processus d'établissement des responsabilités ou de justice transitionnelle.

L'importance de ces mécanismes a été soulignée en juin 2019 par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans sa résolution 2474, le Conseil de sécurité a insisté sur la nécessité de renforcer le rôle et les capacités des mécanismes existants, et d'en créer de nouveaux si nécessaire ; il a en outre appelé les États membres à échanger activement leurs expériences et leurs meilleures pratiques pour répondre de manière globale à la question des personnes disparues du fait d'un conflit armé.

Toutefois, malgré les avancées mentionnées ci-dessus, il n'existe à ce jour ni normes convenues ni documents d'orientation destinés à conseiller les États et les autres intervenants sur la manière d'établir ou de renforcer de tels mécanismes.

Dans ce contexte, des praticiens, des experts et des représentants des familles, venus du monde entier, se sont réunis à Nicosie, à Chypre, en octobre 2019, pour partager leurs réflexions et les enseignements tirés de leur expérience de travail avec les mécanismes mis en place dans le cadre de conflits armés ou d'autres situations de violence. Cette réunion, qui a donné lieu à de riches échanges et apprentissages, a permis aux participants d'identifier certains principes et éléments communs, considérés comme étant d'importance fondamentale pour le fonctionnement efficace des mécanismes en charge des personnes portées disparues. Tout en reconnaissant qu'il n'existait pas de solution unique et universelle, les participants ont estimé que pour soutenir la création et le fonctionnement de ces mécanismes, il était nécessaire de disposer d'orientations et d'outils pratiques, à l'élaboration desquels ils se sont engagés à participer.

Objectif des présentes notes d'orientation :

Les notes d'orientation dont la liste figure ci-après sont le fruit de discussions approfondies avec les représentants des mécanismes déjà en place, et ils s'appuient sur l'expérience acquise par le CICR au fil de plusieurs décennies de conseil et de collaboration avec de tels mécanismes. Nous espérons que les États et les autres acteurs concernés trouveront dans ces notes des conseils pratiques et des outils qu'ils pourront mettre à profit lorsqu'ils envisageront de créer un mécanisme en charge des personnes portées disparues.

PROJET DE PLAN GÉNÉRAL

PARTIE I. MÉCANISMES NATIONAUX EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES : MANDAT, PRINCIPES ET BESOINS DES FAMILLES

1. Approche contextualisée et mandat

La note d'orientation n° 1 décrit la manière dont les réalités contextuelles auront une incidence sur la création, les attributions et le fonctionnement des mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues. Elle explique l'importance d'un mandat clairement défini et présente les éléments clés à prendre en compte : objectifs, structure organisationnelle et relations avec les autres autorités, pouvoirs et statut juridique et, enfin, représentation.

➤ **Outil :** Tableau montrant les mécanismes nationaux, leur base juridique, leur mandat et leur structure.

2. Principes et moyens de mise en œuvre

La note d'orientation n° 2 présente les principes et les moyens de mise en œuvre jouant un rôle essentiel dans le développement d'un mécanisme national efficace.

➤ **Référence :** CICR, projet « Personnes portées disparues », Rapport de l'atelier organisé à Chypre en 2019 (en anglais).

3. Besoins des familles des personnes portées disparues

La note d'orientation n° 3 présente la manière dont un mécanisme peut apporter un soutien aux familles des personnes portées disparues. Elle souligne l'importance de procéder à une évaluation des besoins pour déterminer les difficultés, les besoins et les attentes spécifiques des familles concernées, et elle donne un bref aperçu des différents besoins que peuvent avoir ces familles.

➤ **Outil** : Accompagner les familles des personnes disparues, Guide pratique, CICR, Genève, 2015.

PARTIE II. ANALYSE CONTEXTUELLE ET RÉPONSE

4. Évaluer le contexte politique, construire et garantir la volonté politique

La note d'orientation n° 4 examine le concept de « volonté politique » et explique pourquoi la présence d'une telle volonté est une condition indispensable pour la création et le bon fonctionnement d'un mécanisme national en charge des personnes portées disparues, ainsi que pour la réalisation de ses objectifs. Elle vise à identifier les indicateurs de volonté politique, à mettre en évidence certains des principaux facteurs – internes et externes – qui influenceront les décideurs ; enfin, elle donne quelques conseils sur la manière de créer/renforcer une volonté politique tout en limitant le risque de politisation.

5. Apporter une réponse globale à la question des personnes portées disparues - relations avec les autorités et organisations déjà impliquées

La note d'orientation n° 5 propose une vue d'ensemble des institutions et des organismes qui, de manière directe ou indirecte, participent aux efforts visant à faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues, et à répondre aux besoins de leurs familles. Elle souligne également certains défis pratiques susceptibles d'avoir un impact sur l'action menée ; enfin, elle insiste sur l'importance d'évaluer les capacités déjà existantes avant de concevoir les activités du nouveau mécanisme, et de formuler la réponse à apporter ou à compléter.

6. Créer ou adapter les cadres juridiques et politiques relatifs aux personnes portées disparues et à leurs familles

La note d'orientation n° 6 fournit des recommandations quant aux lois et règlements à prendre en compte lors de l'analyse du cadre juridique et politique national concernant la prévention des disparitions et la recherche des personnes disparues ainsi que l'identification, la récupération et la gestion des restes des personnes décédées.

➤ **Outil** : Loi type sur les personnes portées disparues

7. Interaction entre objectifs humanitaires et objectifs relatifs à l'établissement des responsabilités

La note d'orientation n° 7 (en cours d'élaboration) présentera les différents objectifs pouvant être poursuivis par les mécanismes en charge des personnes portées disparues, et fournira des éléments destinés à permettre à ces mécanismes d'opérer de manière complémentaire lorsqu'ils ont des objectifs divergents.

PARTIE III. ASPECTS OPÉRATIONNELS

Note d'orientation n° 8 (élaboration non commencée) : LES MÉCANISMES ET LA GESTION DES DONNÉES

Note d'orientation n° 11 (élaboration non commencée) : LES MÉCANISMES ET LES ASPECTS FORENSIQUES

9. Participation des familles des personnes portées disparues et de leurs associations

La note d'orientation n° 9, tout en soulignant l'importance de la participation des familles à la création et au fonctionnement des mécanismes, présente un aperçu de leurs différents rôles potentiels. Elle examine la formation et les activités des associations de familles, et elle décrit les opportunités pouvant être explorées ainsi que certains défis qui risquent de se présenter.

PARTIE IV. SUIVI ET ÉVALUATION.

10. Mesurer l'impact d'un mécanisme

La note d'orientation n° 10 explique l'importance de mesurer la performance et l'impact d'un mécanisme en charge des personnes portées disparues, et elle fournit des conseils sur l'élaboration d'indicateurs. Elle propose en outre une liste d'indicateurs possibles (quantitatifs et qualitatifs).

➤ **Outil :** une liste d'indicateurs possibles, pouvant être pertinents pour les mécanismes en charge des personnes portées disparues.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 1

MÉCANISMES NATIONAUX EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES - APPROCHE CONTEXTUALISÉE ET MANDAT

Le mécanisme mis en place devrait avoir un mandat clairement défini, lui permettant de faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues, et de répondre de manière globale, efficace et durable aux besoins de leurs familles.

Cette note d'orientation décrit la manière dont les réalités contextuelles auront une incidence sur la création, les attributions et le fonctionnement des mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues. Elle explique l'importance d'un mandat clairement défini et présente les éléments clés à prendre en compte : objectifs, structure organisationnelle et relations avec les autres autorités, pouvoirs et statut juridique et, enfin, représentation.

1. Mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues

Aux fins des présentes notes d'orientation, le terme « mécanismes » fait référence à l'ensemble des dispositifs nationaux – institutions, commissions, autres organes et processus – établis par les autorités pertinentes avec pour objectif humanitaire de fournir des réponses individualisées sur le sort et la localisation des personnes portées disparues et d'apporter un soutien à leurs familles. Les mécanismes peuvent poursuivre d'autres buts, notamment dans le cadre du processus d'établissement des responsabilités ou de la justice transitionnelle.

Ces mécanismes peuvent être créés en période de conflit armé ou de violence ainsi que dans des situations d'après-conflit, et parfois même pour tenter de régler des problèmes vieux de plusieurs décennies.

Des mécanismes nationaux chargés de rechercher les personnes portées disparues ont été notamment mis en place en Bosnie-et-Herzégovine, en Colombie, en Croatie, au Kosovo, au Liban, au Pérou, au Salvador, en Serbie, au Sri Lanka et en Ukraine. En outre, un certain nombre de mécanismes ont été créés pour faciliter la coordination des efforts de recherches entre d'anciens belligérants. Cela a été le cas, par exemple, après les conflits armés en Bosnie-et-Herzégovine, entre la Croatie et la Serbie ; à Chypre ; après le conflit de 1998-1999 au Kosovo ; après la guerre du Golfe de 1991 et le conflit armé entre l'Iran et l'Irak ; après le conflit de 1992-1993 en Abkhazie ; enfin, après le conflit armé de 2008 en Géorgie.

Dans les présentes notes d'orientation, l'accent sera mis essentiellement sur les mécanismes nationaux et sur l'objectif humanitaire consistant à répondre, de manière individualisée, aux familles des personnes portées disparues, c'est-à-dire à faire la lumière sur le sort et la localisation de leurs proches. Cette approche ne vise en aucun cas à diminuer l'importance d'autres objectifs, tels que l'établissement des responsabilités. Partout où cela est possible, l'ensemble des objectifs devraient être poursuivis en complémentarité.

2. Approche contextualisée

Les mécanismes mentionnés ci-dessus diffèrent considérablement – y compris en ce qui concerne leur mandat, leurs approches opérationnelles et leur niveau de réussite – car ils sont le reflet de la réalité historique, politique, socio-économique, culturelle et institutionnelle de chaque contexte.

Certains éléments clés sont susceptibles de déterminer quels objectifs pourront être poursuivis par un mécanisme donné, et avec quelles chances de succès. Ce sont notamment les éléments suivants :

Capacité institutionnelle

Un large éventail de capacités sont requises pour pouvoir rechercher et identifier les personnes portées disparues, et répondre aux besoins de leurs familles. Le fait que les autorités soient ou non en mesure de le doter de ces capacités sera un critère important pour la mise en place du mécanisme.

Le mécanisme doit être adapté à la nature et à l'ampleur de la charge de travail, aux besoins et aux attentes des familles ainsi qu'à l'environnement social, culturel, juridique et politique du pays.

Confiance vis-à-vis des institutions

Les événements passés dictent souvent le niveau de confiance vis-à-vis des autorités (armée, système judiciaire, forces de l'ordre et institutions médico-légales, notamment). Dans les contextes de conflits armés et autres situations de violence, il est possible que la population ou certains segments de celle-ci ne fassent pas confiance aux autorités, ou même les craignent. En ce cas, la coopération de la population avec le mécanisme risque d'être affectée, de même que la confiance vis-à-vis de son travail.

Cohésion sociale et politique, et volonté politique

Les personnes responsables des disparitions peuvent ou non occuper des postes de pouvoir. Parfois, des groupes d'intérêts politiques particulièrement puissants ne soutiennent pas l'action engagée pour affronter le passé et régler de vieux contentieux, tels que la question des disparus. Dans de telles situations, les efforts visant à faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues ont tendance à être plus complexes et à avoir un caractère plus sensible, comme le processus d'établissement des responsabilités.

Ces considérations, parmi d'autres, influenceront la portée des objectifs poursuivis par un mécanisme en charge des personnes portées disparues. Elles influenceront également le niveau d'autonomie de ce mécanisme, ainsi que les pouvoirs qui lui seront accordés (en ce qui concerne, par exemple, l'accès à l'information, l'accès à certains lieux ou le pouvoir de contraindre une personne à témoigner).

3. Nécessité d'un mandat

Le mécanisme en charge des personnes portées disparues a besoin d'un mandat, généralement établi par des dispositions législatives.

Ce mandat constitue la base juridique du fonctionnement du mécanisme. Les éléments essentiels du mandat sont notamment les suivants : objectifs poursuivis, structure, gouvernance et fonctionnement, pouvoirs et statut (y compris du personnel) et, enfin, ressources. En outre, le mandat devrait inclure, s'il y a lieu, des dispositions relatives à la

représentation et à la participation de différents groupes d'intérêt, parmi lesquels les familles des personnes portées disparues.

4. Éléments essentiels de tout mandat

a. Objectifs poursuivis

Les objectifs d'un mécanisme en charge des personnes portées disparues devraient inclure, sans devoir s'y limiter, les réponses aux questions suivantes :

i) Qui sont les personnes disparues que le mécanisme recherche ?

Le mandat devrait définir le champ de compétences du mécanisme (la nature des cas qu'il aura à traiter) en se référant, notamment, à l'un ou plusieurs des éléments suivants : conflit armé ou événement spécifique, période, région ou zone géographique et circonstances des disparitions. Il faut cependant se souvenir que la ligne de démarcation entre les différents types de cas à traiter est souvent floue. Il est donc essentiel que les mandats des différentes autorités impliquées soient clairs, sans chevauchements, et que des procédures opérationnelles standard soient mises en place pour régler les questions de compétence, définir les modalités de travail et d'échange d'informations, etc.

ii) Quel but le mécanisme cherche-t-il à atteindre ?

Le mandat devrait notamment préciser clairement les actions et les fonctions requises pour faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues et pour servir et aider leurs familles.

iii) Quelle est la durée du mandat donné au mécanisme ?

Le mécanisme peut recevoir un mandat ad hoc et limité dans le temps, ou de durée indéterminée (par exemple, jusqu'à ce que la lumière soit faite sur le sort des personnes portées disparues, ou jusqu'à la date de création d'un organe permanent). Dans la pratique, le temps nécessaire pour mener les recherches est souvent largement sous-estimé au départ ; il faut donc veiller à ne pas susciter des attentes irréalistes.

b. Définition de la structure organisationnelle et des relations avec les autres institutions

La recherche des personnes portées disparues et la réponse aux besoins de leurs familles constituent un processus complexe et potentiellement sensible, qui peut nécessiter la participation et la collaboration d'autres systèmes – judiciaires, d'enquête et médico-légaux – ainsi que d'autres entités et parties prenantes.

Il convient de réaliser une évaluation des institutions et processus existants : à l'issue de l'évaluation, la décision sera prise soit de les renforcer pour combler les lacunes identifiées (à condition qu'ils soient correctement coordonnés), soit de créer de nouvelles structures placées sous l'autorité du mécanisme. L'évaluation devrait porter non seulement sur les capacités, mais aussi sur les questions de confiance et d'indépendance.

Le mandat et les objectifs du mécanisme devraient refléter les lacunes identifiées, éviter les chevauchements et la duplication des tâches, et optimiser les connaissances, l'expérience, les capacités et les ressources des institutions existantes.

Ces considérations détermineront la configuration et le rôle du futur mécanisme, qui pourra prendre des formes diverses : commission dotée d'un rôle de coordination,

système unique d'enregistrement (capable de centraliser et de traiter toutes les informations relatives aux personnes portées disparues et aux restes humains non identifiés), unité spécialisée chargée de traiter une catégorie spécifique de cas, ou encore institution indépendante dotée d'une large gamme de capacités. Il est également nécessaire de définir et d'indiquer clairement la relation et l'interaction entre le mécanisme et les autres autorités et institutions.

c. Définition des pouvoirs et du statut juridique du mécanisme et de son personnel

Les enquêtes sur les cas de disparition nécessitent souvent d'avoir accès à des informations à diffusion restreinte, à des témoins, y compris des fonctionnaires, ainsi que de pouvoir se rendre dans certains lieux pour y effectuer des recherches/fouilles/perquisitions. Les mécanismes peuvent également souhaiter donner aux témoins des garanties de confidentialité, ou disposer de pouvoirs de contrainte. Enfin, les mécanismes et leur personnel peuvent avoir besoin d'être protégés contre toute interférence, y compris de la part d'autres institutions de l'État.

d. Questions de représentation et de participation

La représentation et la participation de groupes d'intérêt jouant un rôle essentiel – non seulement les familles de personnes portées disparues, mais aussi les groupes politiques, ethniques ou religieux concernés, les institutions de l'État ou la société civile – peuvent contribuer de manière capitale à garantir la légitimité du mécanisme, ainsi que la confiance vis-à-vis de son travail.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 2

PRINCIPES ET MOYENS DE MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME NATIONAL EFFICACE

Le mécanisme national doit garantir la réalisation des objectifs humanitaires que sont l'élucidation du sort des personnes portées disparues et l'apport d'un soutien à leurs familles.

Cette note d'orientation présente les principes et les moyens de mise en œuvre jouant un rôle essentiel dans le développement d'un mécanisme national efficace.

Le mécanisme devrait être mis en place dans le cadre d'un processus participatif, au sein duquel les familles concernées jouent un rôle central.

La voix des familles doit être entendue et prise en compte pour garantir que leurs droits, besoins et préoccupations seront correctement reflétés dans les objectifs du mécanisme.

Le mécanisme mis en place devrait encourager et garantir, dans toute la mesure du possible, la participation active des familles – aux côtés des autorités pertinentes, des experts, des associations locales et des ONG – à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures ayant trait aux recherches, ainsi qu'à la réponse plus large donnée aux besoins des familles.

Il convient d'énoncer, dès le début des opérations, l'objectif du mécanisme consistant à garantir l'efficacité de ses activités – soutien, engagement et interaction – auprès des familles.

🔗 **Note n° 3 : BESOINS DES FAMILLES DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES**

🔗 **Note n° 9 : PARTICIPATION DES FAMILLES DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES ET DE LEURS ASSOCIATIONS**

Le mécanisme doit respecter le principe de non-discrimination ; il devrait offrir les mêmes opportunités à toutes les familles, en tenant compte de leurs besoins particuliers.

Les personnes portées disparues et leurs familles doivent toutes être traitées de manière égale, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Le mécanisme devrait veiller à bénéficier de la confiance des familles. Il devrait être ouvert et transparent, et communiquer régulièrement avec les familles pour les tenir au courant de l'avancement du processus de recherches et leur fournir des informations pertinentes sur leurs droits.

Le mécanisme devrait maximiser le partage d'informations avec les familles afin d'éviter de prolonger inutilement leur souffrance. Il devrait tenir les familles et leurs communautés au courant de son travail et de l'avancement du processus de recherches ainsi que des décisions adoptées et de leurs implications ; il devrait également partager avec elles des informations sur ses difficultés et chances de réussite, y compris quant à la probabilité que leurs proches portés disparus soient retrouvés en vie.

Le mécanisme devrait en outre renseigner les familles sur leurs droits et les prestations auxquelles elles peuvent prétendre, notamment en lien avec l'établissement des responsabilités des personnes impliquées dans la disparition de leurs proches. La qualité et la quantité des informations partagées avec les familles sont d'importance capitale, tant pour pouvoir répondre efficacement à leurs besoins que pour gérer leurs attentes vis-à-vis du processus. Les informations doivent être fournies dans une langue que les proches peuvent comprendre ; il convient en outre de créer un point de contact pour que l'engagement auprès des familles soit effectif. Le fait de s'assurer qu'ainsi, les familles seront correctement informées permet de bâtir et maintenir leur confiance tant vis-à-vis du mécanisme qu'en ce qui concerne l'aboutissement des efforts de recherches.

Le mécanisme devrait avoir un mandat clairement défini, répondant aux exigences du contexte et suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution de son environnement.

Qu'elles soient d'ordre social, éthique, culturel, religieux, juridique, économique ou politique, les spécificités de l'environnement auront toutes des répercussions sur le travail du mécanisme et sont donc à prendre en compte lors de l'établissement de son mandat.

Il est nécessaire d'évaluer avec soin la situation dans le pays – en ce qui concerne, notamment, les structures juridiques et institutionnelles ainsi que le cadre et les procédures juridiques – afin d'identifier les insuffisances et les blocages qui entravent l'action relative aux personnes portées disparues. Le mandat du mécanisme mis en place devrait viser à combler les lacunes identifiées.

La volonté politique, les cadres juridiques existants, ou encore l'accessibilité des services de soutien aux familles, sont autant de facteurs clés susceptibles d'évoluer au fil du temps. Il faut donc – dans le mandat du mécanisme comme dans ses fonctions – de la souplesse et de la réactivité car le contexte change et les besoins des familles évoluent.

En même temps, dans la mesure du possible, le dispositif mis en place devrait inclure des garanties, idéalement inscrites dans la loi, pour protéger le mécanisme au cas où des changements moins favorables intervenant dans le contexte viendraient imposer des limites ou des obstacles à son fonctionnement (modification de son budget ou de ses pouvoirs de contrainte, par exemple).

- 📌 **Note n° 1 : MÉCANISMES NATIONAUX EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES - APPROCHE CONTEXTUALISÉE ET MANDAT**
- 📌 **Note n° 4 : ÉVALUER LE CONTEXTE POLITIQUE, CRÉER ET GARANTIR UNE VOLONTÉ POLITIQUE**
- 📌 **Note n° 3 : BESOINS DES FAMILLES DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES**
- 📌 **Note n° 5 : APPORTER UNE RÉPONSE GLOBALE À LA QUESTION DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES - RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ET ORGANISATIONS DÉJÀ IMPLIQUÉES**
- 📌 **Note n° 6 : CRÉER OU ADAPTER LES CADRES JURIDIQUES ET POLITIQUES RELATIFS AUX PERSONNES PORTÉES DISPARUES**

La position du mécanisme par rapport aux autres structures de l'État, ainsi que les pouvoirs qui lui sont conférés, devraient lui permettre d'apporter une réponse humanitaire intégrée, pluridisciplinaire et multi-institutionnelle à la situation des personnes portées disparues et de leurs familles.

La recherche des personnes portées disparues et l'apport d'un soutien à leurs familles sont des démarches pluridisciplinaires, et peuvent impliquer une série d'institutions de l'État.

Le mécanisme devrait donc assurer :

- une représentation correcte de toutes les entités et organismes impliqués
- une communication et une coordination effectives entre les acteurs étatiques pertinents et les autres parties prenantes, et enfin
- une bonne articulation des responsabilités aux niveaux opérationnel et politique.

Le mécanisme doit s'efforcer d'obtenir la confiance des familles et de la communauté auxquelles il est destiné à venir en aide. Dans les contextes de conflit armé (passé ou en cours) ou dans d'autres situations de violence, cela peut nécessiter un niveau d'autonomie plus élevé vis-à-vis des autres institutions de l'État.

Le mécanisme devrait être doté des pouvoirs nécessaires pour faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues : il devrait, par exemple, avoir la capacité de collecter auprès des entités gouvernementales et non gouvernementales pertinentes (système judiciaire compris) les informations dont il a besoin.

- 📌 **Note n° 1 : MÉCANISMES NATIONAUX EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES - APPROCHE CONTEXTUELLE ET MANDAT**
- 📌 **Note n° 5 : APPORTER UNE RÉPONSE GLOBALE À LA QUESTION DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES - RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ET ORGANISATIONS DÉJÀ IMPLIQUÉES**
- 📌 **Note n° 6 : CRÉER OU ADAPTER LES CADRES JURIDIQUES ET POLITIQUES RELATIFS AUX PERSONNES PORTÉES DISPARUES**

Le mécanisme mis en place devrait être en capacité d'obtenir et de conserver un appui politique, ainsi que l'adhésion, la confiance et le soutien des différentes parties prenantes.

La volonté politique est essentielle pour la mise en place ainsi que pour le fonctionnement durable et efficace d'un mécanisme. Cela inclut l'octroi d'un budget suffisant et la coopération des autorités, notamment en matière de partage des informations.

L'existence de rapports de confiance – que ce soit entre les parties à un conflit armé passé ou en cours, entre les autorités et les familles ou entre des communautés auparavant divisées – est également fondamentale pour qu'un mécanisme en charge des personnes portées disparues puisse fonctionner et progresser. Afin de susciter de la confiance et obtenir un soutien, il convient d'assurer une représentation et une participation adéquates des parties prenantes pertinentes à la mise en place et, le cas échéant, au fonctionnement du mécanisme.

Note n° 4 : ÉVALUER LE CONTEXTE POLITIQUE, CRÉER ET GARANTIR UNE VOLONTÉ POLITIQUE

Le mécanisme devrait être durable et disposer des ressources humaines et financières ainsi que des infrastructures et équipements nécessaires.

Lorsqu'un mécanisme est créé, les autorités devraient comprendre la nécessité de lui garantir à long terme les ressources nécessaires – budget, ressources humaines, infrastructures et équipements compris – et prendre des engagements en ce sens.

Les mécanismes en charge des personnes portées disparues devraient s'efforcer d'adapter leurs méthodes scientifiques aux moyens disponibles, tout en adhérant aux normes internationales.

Lorsqu'un mécanisme ne dispose pas de ressources suffisantes (y compris en termes d'expertise), il convient d'envisager de solliciter le soutien d'acteurs extérieurs pertinents, tels que des organisations internationales et des ONG, ainsi que d'autres mécanismes.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 3

LES BESOINS DES FAMILLES DES PERSONNES

PORTÉES DISPARUES

L'action du mécanisme mis en place devrait être guidée par les besoins multiples des familles des personnes portées disparues, et ses objectifs devraient être conçus pour répondre à ces besoins.

Cette note d'orientation présente la manière dont un mécanisme en charge des personnes portées disparues peut apporter un soutien à leurs familles. Elle souligne l'importance de procéder à une évaluation des besoins pour déterminer les difficultés, les besoins et les attentes spécifiques des familles concernées, et elle donne un bref aperçu des différents besoins spécifiques de ces familles.

Introduction

Les familles des personnes portées disparues ont des besoins spécifiques, comme cela a été notamment reconnu par la Conférence internationale d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux sur les personnes portées disparues, organisée en 2003 par le CICR. Les familles ont tout d'abord besoin de connaître le sort de leurs proches et de savoir où ils se trouvent ; elles ont aussi à surmonter des difficultés d'ordre économique, administratif et juridique ; elles ont enfin besoin de justice. Les familles peuvent également nécessiter un soutien psychosocial ou éprouver un besoin de reconnaissance et de commémoration. Tant que ces besoins ne sont pas satisfaits, les familles peinent à commencer à rebâtir leur vie.

La personne qui disparaît sans laisser de trace est évidemment la principale victime, mais bien d'autres personnes sont touchées par la tragédie. Les proches des personnes portées disparues éprouvent habituellement de grandes souffrances jusqu'au moment où ils reçoivent des informations sur le sort des êtres chers. Souvent, leur situation est aggravée par les difficultés d'ordre administratif, juridique et économique qui les assaillent.

Le mécanisme en charge des personnes portées disparues devrait veiller à ce que les besoins multiples des familles soient pris en compte, soit par les institutions locales ou nationales pertinentes, soit par lui-même. Lorsque cela est possible, le mécanisme devrait faire en sorte que les représentants des familles de personnes disparues participent activement à la planification et à la prestation des services qui leur sont destinés.

Une évaluation doit être effectuée pour déterminer les besoins ainsi que les difficultés et attentes spécifiques des familles concernées.

1. Évaluation des besoins des familles

Pour parvenir à une compréhension globale des besoins des familles, le mécanisme mis en place devrait procéder à une évaluation. Cette évaluation devrait être réalisée par du personnel formé à cet effet, apte à comprendre non seulement les besoins des familles, mais aussi leurs

perceptions quant au sort de leurs proches ; elle peut inclure des entretiens et des groupes de discussion qui permettront de mieux comprendre les problèmes des familles ainsi que la manière dont, à leur avis, leur situation pourrait être améliorée. L'évaluation devrait également porter sur les préoccupations des familles en matière de sécurité et de protection.

Dans le cadre de l'évaluation des besoins, il convient de chercher à déterminer dans quelle mesure le dispositif existant – institutions pertinentes, législation nationale et procédures administratives – peut répondre aux besoins des familles. Cela peut nécessiter de dresser une cartographie de tous les acteurs concernés et des services qu'ils fournissent. Ainsi, le mécanisme mis en place devrait pouvoir identifier les lacunes et élaborer sa propre stratégie.

2. Élaborer une stratégie pour répondre aux besoins des familles

Une stratégie visant à répondre aux besoins des familles peut inclure les éléments suivants :

- Prendre des mesures pour maximiser l'efficacité des institutions, structures et processus déjà existants ; cela peut impliquer de déployer des efforts pour adapter les services d'assistance de l'État aux besoins et conditions spécifiques des familles de personnes portées disparues ;
- Mettre en place un système d'information et d'aiguillage vers les services existants ;
- Lorsque les institutions et structures existantes ne peuvent pas répondre à des besoins spécifiques, envisager la possibilité que le mécanisme lui-même fournisse certains services ;
- Mener une action de sensibilisation et promouvoir la reconnaissance publique des besoins des familles, et organiser le soutien de la communauté en faveur des familles ;
- Mener une action de plaidoyer et donner des conseils sur la législation à adopter pour relever les défis auxquels sont confrontées les familles de personnes portées disparues.

 **OUTIL XX : Fiches d'information et fiches d'activités, tirées du Guide pratique publié en 2015 par le CICR, sous le titre « Accompagner les familles des personnes portées disparues ».**

3. Besoins des familles

La liste ci-après présente quelques-uns des principaux besoins des familles.

Il est essentiel de garder à l'esprit que les besoins des familles peuvent varier – même à l'intérieur d'un même contexte – en fonction de facteurs culturels, religieux et socio-économiques, et qu'en outre, les besoins évoluent au fil du temps.

Besoin de connaître le sort et la localisation de la personne disparue

Les familles ont besoin de recevoir des informations sur ce qui est arrivé à leurs proches. Lorsque la personne recherchée est retrouvée en vie, sa famille doit avoir la possibilité de rétablir et de maintenir le contact avec elle ; lorsque la personne recherchée est décédée, sa famille a besoin de connaître la date, le lieu et les circonstances de sa mort, ainsi que l'endroit où se trouvent ses restes et la manière dont ils ont été identifiés ; lorsque les restes de la personne recherchée ne sont pas retrouvés, il faut expliquer aux familles pourquoi il en est ainsi.

Besoin d'informations sur l'avancement du processus de recherches

Les familles ont besoin d'informations régulières sur l'avancement du processus de recherches. Ces informations doivent leur être transmises de manière claire et précise et porter sur les différentes étapes, de l'enregistrement d'un cas de disparition jusqu'à l'aboutissement des recherches. Les familles devraient aussi recevoir des informations d'ordre général (stratégies, méthodes, délais, aspects juridiques et difficultés rencontrées) et être dûment informées de l'ensemble des issues possibles, de manière à mieux gérer leurs attentes.

Besoin de soutien psychologique et psychosocial

L'impact psychologique de la disparition d'un proche est très vaste. La persistance de l'incertitude et l'impossibilité de vivre comme il se doit le processus de deuil s'accompagnent souvent de sentiments de peur, de frustration, d'impuissance, de culpabilité et de colère.

L'expression « **perte ambiguë** » a été employée pour la première fois par une psychologue, Pauline Boss, pour définir « une situation de perte floue découlant du fait d'ignorer si un être cher est mort ou vivant, absent ou présent ». Cela nuit fortement au bien-être psychologique des familles, même si elles n'étaient pas vulnérables auparavant. Certaines personnes passent leur vie à chercher des réponses et se retrouvent ainsi de plus en plus isolées socialement et émotionnellement. L'un des grands intérêts de cette théorie est d'avoir donné un nom à l'isolement de ceux qui ressentent une profonde douleur, sans possibilité de tourner la page.

Une « perte ambiguë » peut mener à un désengagement émotionnel, à l'anxiété, à la dépression et à d'autres troubles de santé mentale. Les proches des personnes portées disparues sont souvent en proie à des difficultés au sein de leur famille et de leur environnement social et peuvent, par conséquent, avoir besoin d'un soutien psychologique et psychosocial.

Besoin d'un soutien sur le plan juridique et administratif (informations sur les droits à faire valoir et les démarches à entreprendre)

Lorsque les cadres juridiques nationaux sont mal adaptés à leur situation, les familles des personnes portées disparues peuvent se heurter à une série d'obstacles juridiques et/ou administratifs, et se retrouver démunies et sans ressources. Par exemple, les familles peuvent ne pas avoir accès aux pensions et autres prestations sociales, ou ne pas être en mesure d'exercer les droits que leur confèrent le droit des contrats, le droit de la propriété et le droit de la famille (mariage, tutelle, héritage, par exemple). Il est donc important que les personnes portées disparues soient reconnues par la loi pour garantir leur personnalité juridique (et en assurer la continuité) ainsi que pour protéger leurs droits et ceux de leurs familles.

Besoin de soutien économique ou financier

Les familles des personnes portées disparues ont parfois des problèmes financiers directement liés à la disparition de leur proche. Tel est le cas, par exemple, lorsque la personne disparue était soutien de famille, ou lorsque les recherches coûtent cher : il arrive alors que la famille ne soit pas en mesure de pourvoir à ses besoins essentiels (nourriture, logement, soins de santé et frais de scolarité, notamment).

Dans certains contextes, l'absence de statut juridique des personnes portées disparues a des conséquences sur le plan économique. Par exemple, leurs familles peuvent ne pas être reconnues comme étant des « victimes » et, par conséquent, être exclues de certains services ou prestations ; il arrive aussi qu'elles aient des difficultés à accéder aux comptes bancaires, aux pensions, aux biens et autres actifs du proche qui a disparu.

Il est important de veiller à ce que les familles aient connaissance de leurs droits et des prestations auxquelles elles peuvent prétendre, ainsi que des démarches à entreprendre.

Besoin de vérité et de justice

Lorsque des personnes sont portées disparues dans le cadre d'un conflit armé ou d'autres situations de violence, leurs familles peuvent également insister pour connaître la vérité, c'est-à-dire pour savoir qui est responsable de leur disparition ou de leur mort, et exiger que les auteurs soient poursuivis et sanctionnés. Il est donc important de veiller à ce que les efforts visant à faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues – et à venir en aide à leurs familles – soient déployés de manière à ne pas être des entraves à la justice.

Besoin de funérailles et de rituels commémoratifs

Partout dans le monde, les familles ont besoin d'accomplir des rituels commémoratifs. Ces célébrations peuvent constituer une forme de reconnaissance publique du fait que la famille est en deuil, et rendre hommage à la vie du défunt. Non seulement les pratiques diffèrent beaucoup d'un contexte à l'autre, mais elles peuvent être influencées par divers facteurs d'ordre personnel, circonstanciel, politique, social, religieux et culturel.

De façon générale, mais pas dans tous les contextes, les familles expriment le besoin de récupérer le corps de la personne décédée, ainsi que la preuve scientifique de son identité, pour pouvoir accomplir les rites funéraires conformément à leurs croyances religieuses et pratiques culturelles.

Lorsqu'il est déterminé que la récupération du corps est impossible, certaines familles peuvent se contenter d'une confirmation de décès, établie par les autorités ou par une organisation qu'elles jugent crédible ; en ce cas, des cérémonies de reconnaissance et d'hommage peuvent être organisées, dans le respect de leur culture, pour saluer la mémoire du défunt.

Besoin de reconnaissance des préjudices subis, de mémoire publique et de réparations

La préservation du souvenir des personnes portées disparues et la reconnaissance publique des préjudices subis par leurs familles sont, comme les mesures de réparation, des actes importants, non seulement du fait de l'aide apportée aux familles, mais aussi en ce qu'ils contribuent à rebâtir la confiance et à soutenir la réconciliation.

Cela pourrait inclure diverses mesures, et notamment les suivantes :

- expression d'une reconnaissance officielle, par le biais de déclarations formelles des autorités, reconnaissant la souffrance et la situation difficile des familles des personnes portées disparues ;
- organisation de commémorations nationales, afin de rendre hommage aux personnes portées disparues et à leurs familles, et édification de mémoriaux ;

- publication, avec le consentement des familles concernées, de listes contenant les noms des personnes portées disparues, dans le but de préserver la mémoire historique et d'apporter une reconnaissance aux victimes.

L'évaluation des besoins des familles devrait avoir pour but de comprendre leurs attentes à cet égard.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 4

ÉVALUER LE CONTEXTE POLITIQUE, CRÉER ET GARANTIR UNE VOLONTÉ POLITIQUE

Volonté et soutien politiques sont requis pour garantir que le mécanisme mis en place disposera des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de son mandat et atteindre ses objectifs.

Cette note d'orientation examine le concept de « volonté politique » et explique pourquoi la présence d'une telle volonté est une condition indispensable pour la création et le bon fonctionnement d'un mécanisme national en charge des personnes portées disparues, ainsi que pour la réalisation de ses objectifs.

Elle vise à identifier les indicateurs de volonté politique, à mettre en évidence certains des principaux facteurs – internes et externes – qui influenceront les décideurs ; enfin, elle donne quelques conseils sur la manière de créer/renforcer une volonté politique tout en limitant le risque de politisation.

Le but de cette note d'orientation est d'apporter un soutien à tous les intervenants – membres de la société civile, acteurs politiques et autorités clés – qui sont impliqués dans la mise en place du mécanisme et, à terme, au mécanisme lui-même.

1. Introduction

La présence d'une volonté politique est une condition préalable à la création d'un mécanisme national efficace et durable. Le niveau de volonté politique est un élément important de la décision quant au type de mécanisme qui convient le mieux au contexte et à la période.

La question des personnes portées disparues souffre de l'absence de volonté politique dans de nombreux contextes, notamment pendant ou après un conflit armé ou une autre situation de violence. Cela peut être dû à différents facteurs : le fait que les hostilités se poursuivent ; le fait que l'élite politique n'est pas disposée à affronter le passé et à reconnaître ses torts, ou qu'elle manque de capital politique à cause du faible soutien de l'opinion publique ; enfin, le fait que les personnes portées disparues soient principalement issues de populations marginalisées (communautés minoritaires ou migrants, par exemple).

2. Le concept de « volonté politique »

Le concept de volonté politique a été scindé en trois éléments (Carmen Malena, 2009). La volonté politique est ainsi définie comme étant la somme du « vouloir politique », du « pouvoir politique » et du « devoir politique », ces trois éléments se renforçant mutuellement. Pour que les parties prenantes s'engagent et agissent en faveur d'une cause donnée, il faut qu'elles veuillent entreprendre une certaine action, qu'elles soient convaincues de pouvoir entreprendre cette action et, enfin, qu'elles aient le sentiment de devoir entreprendre cette

action. Chacun de ces trois éléments est influencé par une large gamme de facteurs sous-jacents aux niveaux individuel, organisationnel et sociétal.

La volonté politique est étroitement liée à la capacité d'implémentation. La distinction entre le « pouvoir » et le « vouloir » aide à comprendre qu'un manque de volonté politique peut en fait être un indicateur de l'insuffisance des capacités au niveau du gouvernement (en termes de compétences et de ressources, par exemple). Dans certaines circonstances, la création d'une volonté politique peut donc nécessiter un certain degré de renforcement des capacités du gouvernement.

La présence (ou l'absence) d'une volonté politique est un phénomène qu'il est possible d'influencer de façon active. Pour faire naître la volonté politique, et la nourrir, il est important de chercher à en comprendre les principales composantes ainsi que les principaux facteurs d'influence.

3. La volonté politique en tant que condition préalable à la création d'un mécanisme

La volonté politique est la plus importante des conditions préalables à la création d'un mécanisme, ainsi qu'à son bon fonctionnement. Le mécanisme ne peut pas réussir sans le soutien des éléments clés des pouvoirs législatif et exécutif ainsi que des acteurs sociétaux pertinents.

Le niveau de volonté politique existant dans un contexte donné a toujours une incidence sur les objectifs pouvant être fixés de façon réaliste. Il détermine, d'une part, si le mécanisme mis en place bénéficiera ou non d'une base juridique et de pouvoirs suffisamment robustes pour obtenir la coopération des institutions clés de l'État (en termes, par exemple, de partage d'informations et d'accès aux lieux et aux témoins) ; il détermine, d'autre part, si le mécanisme disposera ou non des ressources nécessaires à long terme. Il a également un impact sur la possibilité de mettre en œuvre une action impartiale, au service de toutes les familles de victimes.

4. En l'absence de volonté politique

Étant donné le caractère sensible de la plupart des contextes de personnes portées disparues, il est courant d'observer un manque de volonté politique au début de l'action visant à créer un mécanisme dédié à cette question. Des efforts doivent donc être engagés pour formuler et mettre en œuvre une stratégie visant à influencer la volonté politique, tandis que d'autres mesures seront prises pour préparer le terrain et ouvrir la voie à la mise en place du mécanisme. Ces mesures viseront en particulier à assurer le respect des obligations spécifiques découlant du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire (action préventive dans les lieux de détention, marquage et protection des tombes, ou protection des archives, notamment). Il convient en outre d'envisager le développement de capacités techniques et l'élaboration de cadres réglementaires susceptibles de soutenir à terme le travail du mécanisme : cela concerne les capacités et institutions médico-légales, notamment, ainsi que des cadres réglementaires spécifiques (cimetières, processus d'identification, banques de données génétiques ou plans de gestion de décès massifs dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence). Le rôle d'intervenants neutres peut être mis à profit pour soutenir ces efforts.

5. Évaluer et susciter une volonté politique

Pour créer une volonté politique, il est important de franchir les étapes suivantes :

- a. analyser l'environnement politique ainsi que les facteurs et circonstances qui le déterminent ;
- b. définir, en se référant à des indicateurs concrets, le sens de l'expression « volonté politique » dans le contexte des personnes portées disparues ;
- c. identifier et cartographier les acteurs et les groupes d'intérêt pertinents, évaluer dans quelle mesure ils possèdent une volonté politique, et analyser les motifs et préoccupations pouvant orienter leur point de vue ;
- d. identifier les pistes d'engagement qui sont les mieux à même d'influencer les différentes parties prenantes.

a. Analyser l'environnement politique

Des facteurs internes et externes sont à prendre en compte lors de l'analyse de l'environnement politique.

i. Facteurs internes

- La mesure dans laquelle les partis politiques se mobilisent pour régler la question des personnes portées disparues ;
- Le fait que la situation de violence soit ou non toujours en cours ;
- Le fait que des mesures préventives et d'alerte précoce aient ou n'aient pas été mises en œuvre pendant le conflit armé ;
- Le fait que les responsables des disparitions de personnes soient toujours au pouvoir, de manière formelle ou informelle ;
- La portée et la qualité du dialogue entre les parties au conflit armé ;
- Le fait que la question des personnes portées disparues ait été intégrée dans les processus de justice transitionnelle ou d'établissement des responsabilités ;
- La mesure dans laquelle le processus d'établissement des responsabilités revêt un caractère politiquement sensible, et le fait que les enquêtes et/ou les poursuites en cours rendent la perspective trop risquée ;
- La mesure dans laquelle la question des personnes portées disparues est déjà réglée par le droit interne ;
- La mesure dans laquelle l'état de droit, les droits de l'homme et les règles de bonne gouvernance sont respectés ;
- La mesure dans laquelle l'électorat est touché et le niveau de soutien qui pourrait être suscité par des campagnes de sensibilisation ;
- La mesure dans laquelle les actions de plaidoyer et de lobbying menées par des groupes de la société civile – y compris, le cas échéant, par les associations de familles de personnes portées disparues – exercent une pression positive sur les autorités pertinentes ;
- Dans les contextes où les familles des personnes portées disparues se sont organisées, le fait qu'elles mènent ensemble des actions de plaidoyer ou, au contraire, le fait qu'elles aient des agendas concurrents ;
- Le fait que d'autres éléments directement liés à la question des personnes portées disparues ou des restes humains non identifiés aient un impact sur la volonté politique (aspects culturels, intérêts économiques).

ii. Facteurs politiques externes

- Le fait que la question des personnes portées disparues figure, ou non, à l'ordre du jour des discussions de paix et/ou qu'elle ait été stipulée dans un accord de paix négocié ;
- Le fait que la question, telle qu'elle se présente dans ce contexte spécifique, soit explicitement mentionnée dans les résolutions adoptées par des organisations régionales et des organisations internationales ;
- Le fait que la réalisation de progrès sur la question soit stipulée en tant que condition préalable dans un processus politique donné (tel que, par exemple, l'adhésion à des groupes politiques régionaux ou la reconnaissance d'un statut international) ;
- La mesure dans laquelle les donateurs témoignent de l'intérêt pour la question, et le fait que les États donateurs ou les organisations internationales aient inscrit, dans les accords de financement, le règlement de cette question en tant qu'objectif à atteindre ;
- La mesure dans laquelle un lien a été établi entre la mise en œuvre des mesures relatives aux personnes portées disparues et d'autres enjeux majeurs figurant sur l'agenda politique, en particulier les enjeux d'importance nationale, régionale ou internationale.

b. Indicateurs utilisés pour évaluer le niveau de volonté politique

Pour évaluer le niveau de volonté politique, il est utile de décomposer le concept en actions ou en indicateurs concrets, révélateurs du niveau d'engagement politique. Cela permet de comprendre où l'engagement est le plus fort et où il est le plus faible, et de suivre son évolution au fil du temps. Une telle évaluation implique une part de jugement et met en jeu un ensemble d'indicateurs et d'éléments quantitatifs.

Les indicateurs suivants pourraient notamment être utilisés :

- Les déclarations publiques faites par les dirigeants politiques, ayant trait, directement ou indirectement, à la question des personnes portées disparues ; il est néanmoins important d'évaluer ces déclarations pour déterminer s'il ne s'agit que d'un soutien verbal, ou s'il existe une réelle volonté de poursuivre en passant à l'action.
- Les actions qui résultent de ces déclarations, à savoir : réformes constitutionnelles, juridiques ou réglementaires, politique nationale ou programmes gouvernementaux connexes, par exemple. Il peut s'agir de l'introduction d'une réforme juridique et réglementaire visant à reconnaître le statut des personnes portées disparues et à répondre aux besoins de leurs familles sur le plan juridique et administratif. Il peut également s'agir de mesures pratiques, telles que la création d'institutions ou d'unités spécialisées, ainsi que de règlements et de politiques relatives à la protection des personnes décédées et aux exhumations. Il peut enfin s'agir de la collecte et de la documentation d'informations relatives au sort et à la localisation des personnes portées disparues.
- L'adoption de lois ou d'autres cadres normatifs nationaux, en fonction du type de mise en œuvre requise.

Si un mécanisme a été mis en place, les facteurs suivants peuvent notamment être utilisés :

- L'étendue des pouvoirs conférés au mécanisme, le texte dans lequel son mandat est énoncé, le niveau d'indépendance politique et financière qui lui est accordée, la position

politique de la personne nommée à sa tête sont autant de signes montrant la qualité de la volonté politique.

- Les pouvoirs de contrainte accordés au mécanisme, ainsi que la mobilisation des parties prenantes pour le soutenir : cela peut inclure des éléments tels que l'obligation pour différents ministères et départements de partager des informations avec le mécanisme, et de lui fournir un soutien technique et un savoir-faire.
- Les sanctions (et leur application) en cas de non-respect du mandat du mécanisme, dans les situations où les ministères et les départements n'entreprennent pas certaines actions en temps voulu (si, par exemple, ils n'octroient pas les mandats nécessaires pour entreprendre une recherche ou effectuer des exhumations ou s'ils ne fournissent pas les informations demandées par le mécanisme).
- L'allocation au mécanisme de ressources financières, techniques et en personnel qui soient adéquates et à long terme. De nombreux mécanismes souffrent d'un manque de financement, d'une pénurie de personnel qualifié et d'un accès insuffisant aux technologies d'enquête. Une telle situation peut être le signe de l'absence de soutien politique.
- L'introduction de dispositions, mesures et incitations d'ordre juridique, visant à encourager les familles et les témoins à partager des informations de valeur avec le mécanisme, et à faciliter ce partage.

c. Recenser et identifier les acteurs pertinents et analyser leur position

Les acteurs politiques se répartissent généralement en différentes catégories, le spectre allant des fervents défenseurs de la cause, aux acteurs non intéressés ou ambivalents, en passant par certains acteurs susceptibles de s'opposer aux efforts déployés pour régler la question.

La cartographie des parties prenantes et de leurs positions permettra notamment d'identifier les acteurs qui sont :

- susceptibles d'être intégrés dans une coalition apportant son appui à la cause ;
- opposés à la cause (leurs préoccupations devant être analysées) ;
- bien placés pour exercer une influence sur l'opinion publique et sur leurs partis politiques respectifs ou sur les mouvements sociaux, ainsi que sur les acteurs spécifiques dont le soutien doit être obtenu et qui peuvent être, par exemple, des chefs religieux, des politiciens personnellement concernés par la question, ou d'autres personnalités et organisations influentes.

d. Identifier les pistes d'engagement et les actions concrètes à entreprendre

Après avoir recensé les parties prenantes, la priorité doit être d'identifier les leviers d'influence susceptibles de venir appuyer une stratégie de plaidoyer et de mobilisation. Il est important de rester conscient du fait que la question des personnes portées disparues est vulnérable à l'exploitation politique. Dans la mesure du possible, des mesures devraient être prises pour atténuer ce risque ; elles consistent notamment à :

- Encourager la tenue de discussions, au sein du Parlement ou du gouvernement, sur la question des personnes portées disparues en vue de l'adoption de lois et règlements.

- Envisager la participation à des campagnes visant à obtenir un soutien et à attirer l'attention sur la question des personnes portées disparues.
- S'exprimer publiquement au sujet des personnes portées disparues et de leurs familles, ainsi que des personnes décédées et des corps non identifiés ; organiser des débats publics et y participer.
- Soutenir les efforts et les projets mis en œuvre localement pour apporter une aide aux personnes touchées.
- Responsabiliser et mobiliser les familles des personnes portées disparues ; dans la mesure du possible, soutenir la création d'associations de familles et/ou aider ces associations à se structurer et à devenir plus stratégiques.
- Soutenir les stratégies de plaidoyer et de sensibilisation adoptées par les familles et la société civile pour engager un dialogue avec les institutions étatiques et non étatiques en vue d'obtenir un appui politique.
- Investir dans des activités qui aident à démontrer l'importance et les avantages d'un mécanisme (l'apport d'un soutien aux universitaires qui mènent des recherches sur cette question pourrait figurer parmi ces activités).
- Montrer comment le fait de collaborer avec le mécanisme mis en place peut être bénéfique pour d'autres institutions (Institut national des sciences médico-légales ou Bureau du Procureur, par exemple).
- Montrer aux membres d'anciens groupes armés non étatiques ayant des aspirations politiques comment le fait de soutenir le mécanisme et de coopérer avec lui (principalement en matière de partage des informations) peut être un moyen d'obtenir un appui politique.
- Examiner la possibilité de mettre à profit des mesures incitatives externes pour créer et renforcer une volonté politique. Par exemple, les mesures suivantes peuvent être envisagées : inclusion de la question des personnes portées disparues dans les processus de justice transitionnelle et les accords de paix ; référence à la question dans les résolutions des organisations régionales ou des Nations Unies (alternativement, redynamiser le suivi sur cette question si elle est déjà intégrée dans un accord de paix ou dans des résolutions).
- Nouer des contacts avec des acteurs externes dont l'expertise et l'expérience peuvent apporter une valeur ajoutée aux discussions.

Lors de la formulation d'une stratégie d'engagement, il est important de réduire le risque de politisation de la question des personnes portées disparues. À cet effet :

- Veiller à ce que le mécanisme et les actions qui s'y rattachent n'opèrent pas de discriminations négatives entre les cas de disparition ;
- Assurer une communication transparente ainsi que des contacts réguliers avec les familles ;
- Encourager la formation d'une plateforme commune (préférable à un foisonnement d'associations de familles « concurrentes ») ;
- Encourager les familles appartenant à tous les camps à mettre l'accent sur ce qu'elles ont en commun – la souffrance et la douleur – ainsi qu'à montrer un front uni pour atteindre les objectifs humanitaires lorsque cela est possible et sans danger ;
- Veiller à ce que les engagements relatifs aux personnes portées disparues soient distincts des progrès réalisés dans d'autres volets du dialogue politique, et à ce qu'ils n'en soient pas tributaires ; veiller en outre à ce qu'il n'y ait pas de rétention d'informations en tant que tactique de négociation.

L'action visant à préserver la volonté politique doit être un processus continu pour que le mécanisme créé puisse conserver le soutien qui lui a été accordé, ainsi que la capacité de traiter la question des personnes portées disparues.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 5

APPORTER UNE RÉPONSE GLOBALE À LA QUESTION DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES – RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ET ORGANISATIONS DÉJÀ IMPLIQUÉES

L'objectif du mécanisme mis en place est d'apporter une réponse globale, aux niveaux institutionnel et procédural, à la question des personnes portées disparues et aux besoins de leurs familles. Pour que la réponse apportée soit appropriée, multidisciplinaire, intégrée et efficace, il est important d'évaluer les capacités existantes, les lacunes à combler et les défis à relever, et de concevoir une stratégie visant à formuler ou compléter la réponse.

Cette note d'orientation propose une vue d'ensemble des institutions et des organismes qui, de manière directe ou indirecte, participent aux efforts visant à faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues, et à répondre aux besoins de leurs familles. Elle souligne également certains défis pratiques susceptibles d'avoir un impact sur l'action menée, et elle recommande d'évaluer les capacités déjà existantes avant de concevoir les activités du nouveau mécanisme et de formuler la réponse à apporter ou à compléter.

1. Réaliser une analyse de situation

Parallèlement à l'évaluation des lois et règlements en vigueur, il est essentiel d'entreprendre, dès le départ, une cartographie et une évaluation de toutes les institutions (gouvernementales et autres) qui disposent des capacités requises pour faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues, ainsi que pour répondre aux besoins de leurs familles et les aider à faire valoir leurs droits.

L'analyse des organismes et processus existants devrait permettre de les évaluer (mandat, objectif, rôle, procédures en place, capacités, ressources, connaissances, compétences, infrastructures et équipements disponibles) et d'identifier leurs lacunes et leurs difficultés, ce dernier point devant inclure la question de la confiance du public. Une évaluation des besoins des familles fournira de précieux renseignements qui viendront à l'appui de cette analyse.

Étant donné la nécessité d'une réponse multisectorielle et d'une action intégrée, il convient de s'attacher en priorité à déterminer dans quelle mesure les différentes structures gouvernementales et opérationnelles ont la capacité de coordonner leurs activités et de communiquer de manière adéquate, ainsi que de tout mettre en œuvre pour garantir l'efficacité du processus de recherches des personnes portées disparues et d'identification des corps non identifiés, ainsi que pour apporter une réponse globale aux besoins des familles concernées.

L'identification des lacunes à combler et des défis à relever, ainsi que la formulation d'une réponse appropriée, nécessitent donc une consultation préalable des autorités pertinentes, y compris, le cas échéant, aux niveaux national, régional et local. Une large consultation doit en outre avoir lieu auprès des organisations susceptibles de fournir un soutien technique, auprès de la société civile et, enfin et surtout, auprès des familles touchées.

Résultats de l'analyse de situation

Les résultats de l'analyse permettront d'établir la nécessité (ou non) d'un nouveau mécanisme, en montrant si le dispositif déjà en place – institutions gouvernementales et structures et processus opérationnels – possède des capacités adéquates, ou s'il doit être adapté ou renforcé.

Si la conclusion est qu'il convient de créer un mécanisme pour compléter les institutions existantes, les résultats de l'analyse serviront à définir le mandat et les attributions du nouveau mécanisme, ainsi que les objectifs requis pour répondre aux besoins identifiés. Cette démarche devrait permettre d'éviter un chevauchement et une duplication des tâches et garantir une utilisation optimale des capacités et des ressources mises à disposition par les institutions existantes.

Les résultats de l'analyse devraient également aider à déterminer la configuration et le rôle du mécanisme à mettre en place : commission ayant un rôle de coordination ; système unique d'enregistrement capable de centraliser et de traiter toutes les informations sur les personnes portées disparues et les restes humains non identifiés ; unité spécialisée ; bureau indépendant ; enfin, simple réajustement des procédures du système existant et renforcement des capacités des institutions existantes.

Les conclusions de l'analyse devraient également aider à définir la manière dont le mandat, le travail et les processus du nouveau mécanisme devraient s'articuler avec ceux des autres institutions gouvernementales et structures opérationnelles, ainsi qu'à déterminer de quels pouvoirs de contrainte, le mécanisme devrait être doté, le cas échéant, pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat.

2. Institutions de l'État et autres acteurs participant à l'élucidation des cas de personnes portées disparues.

Un grand nombre d'acteurs sont impliqués dans les efforts visant à élucider les cas des personnes portées disparues et à apporter un soutien à leurs familles : autorités de l'État, groupes armés non étatiques, société civile et associations de familles, organisations internationales (CICR et Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment). Toutefois, c'est aux autorités qu'incombe au premier chef la responsabilité d'établir le sort de toutes les personnes portées disparues relevant de leur juridiction et, s'agissant des familles, d'assurer l'exercice de leurs droits et de répondre à leurs besoins spécifiques.

Dans la plupart des pays, c'est la police qui est chargée d'enquêter sur les cas de disparition de personnes et de restes humains non identifiés, et c'est elle qui lance les recherches immédiates. D'autres institutions et organismes – tels que l'armée et les services d'intervention d'urgence – peuvent également avoir un rôle à jouer.

Il arrive que la recherche d'une personne disparue soit liée à une enquête criminelle et que, dès lors, la police, des procureurs et des juges d'instruction, ainsi que le système médico-légal, soient impliqués. Lorsque ces institutions conduisent les recherches, il convient d'évaluer si elles sont en mesure de proposer rapidement une élucidation individuelle de tous les cas de disparition, ou si un organe spécialisé devrait être chargé de traiter séparément les objectifs humanitaires des recherches (élucidation individuelle des cas).

Autorités, à tous les niveaux, pouvant être incluses dans l'analyse :

- Ministères et départements (Défense et anciens combattants, Intérieur, Justice, Protection sociale, Affaires humanitaires, Minorités, Santé, Finances, Logement, Éducation et Affaires étrangères)
- Autorités nationales qui délivrent les certificats de décès et, le cas échéant, les certificats d'absence
- Autorités chargées du maintien de l'ordre et autorités responsables des enquêtes
- Autres autorités impliquées dans la recherche des personnes disparues et la récupération des restes des personnes décédées (armée, secouristes, services d'urgence, par exemple)
- Procureurs et juges
- Instituts médico-légaux (forensiques) et laboratoires forensiques
- Hôpitaux publics
- Centres de détention
- Bureau national de renseignements (BNR) ou organisme similaire, s'il existe
- Tribunaux locaux, internationaux et mixtes
- Commissions parlementaires (Commission parlementaire des droits de l'homme, par exemple)
- Commissions d'enquête
- Médiateurs
- Mécanismes de recherche de la vérité
- Programmes nationaux de protection des victimes et des témoins

Acteurs non étatiques, y compris :

- Toutes les parties à un conflit
- Associations de familles et autres groupes de soutien (société civile / caritatifs / religieux)
- CICR, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et autres organisations traitant des personnes disparues ainsi que du renforcement des systèmes médico-légaux
- ONG locales et internationales, en particulier ONG de défense des droits de l'homme et organisations impliquées dans les processus médico-légaux
- Institutions académiques ou de recherche impliquées dans certains projets (archives, documentation et mémoire sociale)
- Organisations internationales et autres

3. Situations dans lesquelles les États ne sont pas en mesure d'agir

Dans certaines situations, le rôle des institutions de l'État peut être limité :

- Les autorités de l'État n'ont pas accès à une région donnée (conflit armé en cours, par exemple), ou les familles des personnes disparues vivent dans des régions très isolées.
- Il s'agit de cas transfrontaliers, et l'État n'a pas la capacité de mener des enquêtes appropriées sur les personnes disparues (absence de relations diplomatiques, de contacts ou de capacité à échanger des informations).
- Les familles pensent que les autorités sont responsables de la disparition de leurs proches, ou elles ne font pas confiance aux autorités pour d'autres raisons.

- Les proches sont réticents à signaler un cas de disparition, soit parce qu'ils redoutent des répercussions ou des représailles contre eux-mêmes ou leur famille ou qu'ils craignent de mettre en danger la vie de la personne portée disparue, soit parce qu'ils sont eux-mêmes en situation irrégulière, soit simplement parce qu'ils ne font pas confiance au processus.

Dans de tels cas, le fait que des organisations internationales et d'autres organisations extérieures participent ou apportent leur soutien aux recherches de personnes portées disparues pourrait faciliter le processus.

4. Défis pratiques affectant les relations avec les institutions de l'État

Même lorsque les autorités ont accès aux familles et que celles-ci leur font confiance, les institutions et les processus de l'État peuvent rencontrer plusieurs problèmes.

Par exemple, les autorités peuvent ne pas disposer de suffisamment de capacités, ressources et outils pour entreprendre une recherche ou identifier des restes humains, en particulier dans les cas où il n'y a pas d'indices d'activité criminelle.

La coordination entre les organismes publics pâtit en cas d'absence de systèmes et de mécanismes internes ainsi que de définition claire des rôles, responsabilités et processus permettant de déterminer quelle autorité est compétente. Entre différents services de police, en particulier, le manque de communication peut conduire à ne pas voir les liens entre les affaires (on parle alors de « cécité de liaison »).

L'absence de procédures appropriées en matière de coordination, de collecte et de gestion des informations se traduit par la collecte de données disparates, par une mauvaise qualité des informations et même par la perte d'informations essentielles se trouvant dans divers registres (lieux de détention, hôpitaux, installations temporaires de populations déplacées et lieux de sépulture). De plus, l'accès à la documentation et aux archives peut être restreint pour des raisons de confidentialité ou de sécurité. Lorsqu'il n'existe pas de système d'information centralisé, les bases de données fragmentées ne permettent pas de recouper les informations, notamment en ce qui concerne les cas transfrontaliers. Enfin, il est fréquent que le personnel ne reçoive pas une formation adéquate pour recueillir et fournir des informations ayant trait aux procédures juridiques et administratives.

Les résultats de l'évaluation des institutions et des acteurs existants – ainsi que de leurs capacités et insuffisances – devraient être utilisés pour informer les plans visant à remédier aux lacunes identifiées ainsi que pour faciliter la formulation du mandat du futur mécanisme.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 6

CADRES JURIDIQUES ET POLITIQUES NATIONAUX RELATIFS AUX PERSONNES PORTÉES DISPARUES

Le mécanisme en charge des personnes portées disparues doit être en mesure d'agir d'une manière appropriée et éclairée, qui soit conforme aux obligations internationales et compatible avec le système juridique en vigueur ; il est donc souvent nécessaire d'adapter le cadre juridique national pour combler d'éventuelles lacunes et insuffisances.

Cette note d'orientation fournit des recommandations quant aux éléments à prendre en compte lors de l'analyse du cadre juridique et politique national, visant à établir la nécessité d'adopter ou de modifier les lois et les règlements concernant :

- la prévention des disparitions
- la recherche des personnes disparues ainsi que l'identification, la récupération et la gestion des restes humains
- le soutien aux familles des personnes portées disparues et la réponse à leurs besoins
- la capacité du mécanisme à exécuter son mandat

Analyse du système juridique national

Les efforts visant, d'une part, à prévenir et résoudre les cas de disparition et, d'autre part, à répondre aux besoins des familles des personnes portées disparues requièrent une multitude de dispositions juridiques, de politiques ainsi que de procédures et processus administratifs, relevant de divers domaines : prévention des disparitions, recherche des personnes disparues, gestion des personnes décédées, besoins des familles touchées et aide à leur apporter et, enfin, capacité du mécanisme mis en place à exécuter son mandat.

L'analyse des cadres juridique et politique en vigueur poursuit un triple but : déterminer dans quelle mesure ces cadres faciliteront la réalisation des objectifs fixés ; établir s'ils sont conformes aux obligations juridiques internationales pertinentes ; enfin, déceler d'éventuelles lacunes (une évaluation permettant en outre de savoir dans quelle mesure les dispositions existantes sont correctement appliquées dans la pratique). À l'issue de l'analyse des cadres juridique et politique, des recommandations pourront être formulées quant aux modifications et/ou adjonctions à leur apporter, y compris celles destinées à assurer le fonctionnement du mécanisme.

Pour chacun des objectifs susmentionnés, la présente note d'orientation décrit les éléments et cadres essentiels qui sont pertinents pour l'analyse.

Cadre juridique international relatif aux personnes disparues

Il incombe en premier lieu aux autorités de l'État de prévenir les disparitions et d'établir ce qui est arrivé aux personnes portées disparues.

Le droit international humanitaire (DIH), qui s'applique dans les situations de conflit armé, contient des dispositions visant à empêcher que des personnes ne disparaissent lors des conflits armés, et à faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues¹.

¹ Voir la fiche d'information intitulée « Les personnes portées disparues et leurs familles », publiée en 2015 par les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/document/les-personnes-portees-disparues-et-leurs-familles>

Le DIH exige notamment des parties au conflit de prendre toutes les mesures possibles pour élucider le sort des personnes portées disparues du fait des hostilités, et de communiquer à leurs familles toute information dont elles disposent à ce sujet. Le DIH exige également de rechercher, recueillir et évacuer les personnes décédées, ainsi que d'enregistrer toutes les informations disponibles avant leur inhumation, de manière à permettre leur identification. Il exige également que les personnes décédées pendant un conflit armé soient correctement prises en charge et que leur dignité soit protégée ; de plus, les parties à un conflit armé doivent s'efforcer de faciliter la restitution des restes humains aux familles qui en font la demande².

² Voir la fiche technique intitulée « Un traitement humain après la vie : respecter et protéger les morts », publiée en 2020 par les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/document/un-traitement-humain-apres-la-vie-respecter-et-protger-les-morts>

Le droit international des droits de l'homme (DIDH) contient des règles et des normes qui sont pertinentes pour prévenir les disparitions et élucider le sort des personnes disparues, non seulement dans le cadre de conflits armés, mais aussi lors de catastrophes naturelles ou pendant leur migration. En particulier, la **Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées**, de 2006, est le premier traité universel qui impose aux États parties des obligations spécifiques en matière de prévention et de protection contre les disparitions forcées. En cas de disparition forcée, les États parties doivent prendre « toutes les mesures appropriées pour la recherche, la localisation et la libération des personnes disparues », ainsi que pour enquêter sur les actes de disparition forcée et traduire les responsables en justice³. Enfin, les États doivent prendre les mesures appropriées pour faire respecter le droit de chaque victime « de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue »⁴.

³ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Voir l'article 24, qui stipule en outre qu'en cas de décès, les États parties doivent prendre « toutes les mesures appropriées pour la localisation, le respect et la restitution » des restes des personnes disparues ; voir également l'article 3 ; enfin, voir l'article 15, qui prévoit que « les États parties coopèrent entre eux et s'accordent l'entraide la plus large possible pour porter assistance aux victimes de disparition forcée ainsi que dans la recherche, la localisation et la libération des personnes disparues et, en cas de décès, dans l'exhumation, l'identification et la restitution de leurs restes ».

⁴ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, article 24.

D'autres corpus juridiques, tels que le droit international des interventions lors de catastrophes (IDRL), contiennent également des dispositions pertinentes qui contribuent à assurer une prise en charge correcte des personnes décédées et la protection de leur dignité.

Les États sont tenus d'adopter et d'appliquer des mesures au niveau national afin de respecter les obligations que leur impose le droit international.

Domaines thématiques à traiter dans l'évaluation

Les sections ci-après fournissent des exemples basés sur les obligations, normes et meilleures pratiques internationales ; les recommandations devront être adaptées au contexte.

1. Prévention des disparitions

Afin d'éviter que des personnes ne disparaissent, il est essentiel que le cadre juridique national protège spécifiquement un certain nombre de droits de l'homme, dont le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit au respect de la vie familiale, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction des disparitions forcées et le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique.

Lors de l'analyse du cadre juridique national, il convient de vérifier si les éléments suivants figurent dans les lois, règlements, procédures et politiques en vigueur au niveau national :

- l'identité juridique des personnes et la fourniture de documents d'identité nationaux (certificats de naissance compris) ;
- en toutes circonstances, la protection des personnes décédées, y compris le traitement approprié des restes humains ainsi que la documentation adéquate et la protection des sites d'inhumation et des tombes ;
- les cadres normatifs nationaux régissant l'arrestation et la détention des personnes, y compris les garanties judiciaires et les garanties de procédure visant à empêcher que des personnes privées de liberté ne disparaissent : notamment, prévention des arrestations arbitraires, enregistrement rapide des détenus, notification de l'arrestation et du lieu de détention, centralisation des informations, accès à un avocat, contrôle judiciaire, visites d'organes de surveillance indépendants, garantie du maintien du contact avec les familles ;
- les lois criminalisant les disparitions forcées et prévoyant l'établissement des responsabilités pour d'autres crimes liés aux personnes disparues (par exemple, autres violations graves du DIH dans un conflit armé, ou violations flagrantes du droit des droits de l'homme) ;
- la mise sur pied d'un Bureau national de renseignements (BNR) en période de conflit armé international ; plaques ou cartes d'identité pour les membres des forces armées/de sécurité et des groupes armés.

2. Recherche des personnes disparues

Dans la plupart des contextes, les institutions chargées de l'application des lois ont pour mandat de rechercher les personnes disparues, et elles sont dotées des pouvoirs nécessaires dans le cadre du système de justice pénale. Lors de l'analyse du cadre juridique national, tous les aspects relatifs aux recherches des personnes disparues conduites par ces institutions, y compris dans le cadre d'enquêtes criminelles, devraient être examinés.

Dans certaines circonstances où un grand nombre de personnes sont portées disparues (en situation d'après-conflit, par exemple), le mandat et/ou les capacités des institutions existantes peuvent s'avérer insuffisants pour apporter une réponse individuelle à chacun des cas de disparition. Il en résulte souvent la création d'un mécanisme distinct, spécifiquement chargé de faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues ; cela peut provoquer des problèmes de chevauchement de compétences et de pouvoirs, de même que des difficultés liées à la complémentarité entre la recherche des personnes disparues et les enquêtes criminelles.

Voir la note d'orientation n° 7 : Interaction entre objectifs humanitaires et objectifs relatifs à l'établissement des responsabilités

Lors de l'analyse du cadre juridique national, il convient d'examiner les lois, règlements, procédures et politiques ayant trait à :

- la manière dont les cas de disparition peuvent être signalés ;
- la manière dont les recherches de personnes disparues sont menées par les autorités pertinentes, y compris dans le cadre d'enquêtes conduites par la police et les autorités judiciaires ; d'autres acteurs peuvent aussi être impliqués (dans le cadre d'un processus de justice transitionnelle, par exemple) ;
- la manière de garantir l'accès aux archives pertinentes ainsi que leur protection (en imposant un moratoire, assorti de sanctions, sur la destruction des documents, par exemple) ;
- la manière de protéger les données recueillies dans le cadre du processus de recherches (données personnelles des personnes portées disparues et/ou de leurs familles, échantillons biologiques de référence, identité des témoins ou des auteurs de crimes, par exemple) ;
- la manière de protéger les témoins et les victimes, y compris les mesures – généralement prises par le parquet, la police ou le tribunal – qui visent à assurer la sécurité ou le respect de la vie privée de sources ou de témoins potentiels, avant, pendant et après un procès.

3. Récupération, gestion et identification des restes des personnes décédées

Les restes humains doivent être identifiés et traités avec respect, et leur dignité doit être protégée, conformément aux lois et normes nationales et internationales pertinentes. Le manquement à ces obligations risque d'accroître le nombre de personnes portées disparues et, par ailleurs, de méconnaître les droits et les besoins des familles touchées et de prolonger leur souffrance.

La localisation et la récupération de restes humains relèvent tant du processus de recherches que des enquêtes criminelles. Il importe donc de veiller à ce que ces opérations bénéficient des autorisations appropriées (ordonnances judiciaires, notamment) et, le cas échéant, se déroulent en présence d'une autorité compétente. Lors des exhumations, le rôle principal incombe normalement aux autorités judiciaires ; toutefois, un mécanisme en charge des personnes portées disparues peut se voir accorder le rôle d'observateur dans le processus.

Dans certaines juridictions, les exhumations peuvent être effectuées par des acteurs sans lien avec le système de justice pénale (mécanisme en charge des personnes portées disparues ou équipes procédant à des identifications forensiques dans un but humanitaire, notamment). En ce cas, des mesures doivent être prises pour s'assurer que les exhumations ne viendront pas compromettre d'éventuelles futures enquêtes et poursuites pénales.

L'identification devrait consister en une vérification juridique de la concordance scientifique entre les informations concernant, d'une part, des personnes portées disparues et, d'autre part, des restes humains non identifiés, telle des experts forensiques l'ont établie conformément aux principes et aux normes scientifiques et médico-légales. Elle devrait s'appuyer sur de multiples méthodes médico-légales, en tenant compte de toutes les preuves scientifiques et contextuelles disponibles.

Lors de l'analyse du cadre juridique national, il convient d'examiner les lois, règlements, procédures et politiques concernant :

- les enquêtes médico-légales à la suite de décès ; les exhumations ; la gestion des corps non identifiés et non réclamés ; la gestion des tombes et des cimetières ; enfin, l'enregistrement des décès ;
- l'identification des restes humains ;
- la protection des personnes décédées (dans le cas, par exemple, des Plans nationaux de préparation et de réponse aux situations d'urgence qui incluent la prise en charge des personnes décédées).

4. Statut juridique des personnes portées disparues et conséquences pour leurs familles

Dans de nombreuses situations, le statut juridique des « personnes portées disparues » n'est pas reconnu. Leurs familles sont ainsi privées des prestations spécifiques auxquelles elles peuvent prétendre, ainsi que de l'accès à des droits spécifiques, tels que le droit de garde des enfants et les droits liés à la propriété, à la succession et au remariage. Les familles ne disposent pas toujours d'informations sur leurs droits ainsi que sur les formalités à accomplir pour obtenir une aide juridique et recevoir une aide financière ou matérielle.

Lors de l'analyse du cadre juridique national, il convient d'examiner les lois, règlements, procédures et politiques ayant trait à :

- la reconnaissance du statut juridique des personnes portées disparues et de celui de leurs familles ;
- l'enregistrement des décès, la délivrance de certificats de décès et de déclarations d'absence ;
- la capacité des familles à exercer leurs droits en matière de pensions, procédures d'héritage, tutelle, divorce, droits de propriété et droits contractuels, par exemple, ainsi que la mesure dans laquelle ces droits sont respectés dans la pratique ;
- l'accès aux prestations ou aux aides sociales auxquelles les familles des personnes portées disparues ont droit, ainsi que toute autre mesure financière et sociale spécifique prévue par la loi en faveur de ces familles ;
- la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition.

5. Bases juridiques de l'action d'un mécanisme en charge des personnes portées disparues

Lorsqu'un mécanisme national doit être créé, ou que le mandat d'un mécanisme existant doit être adapté, il peut être nécessaire de modifier le cadre juridique national pour que le mécanisme soit en capacité d'exercer son mandat et d'atteindre ses objectifs. Cela peut nécessiter de délimiter et de clarifier – en vue d'assurer leur complémentarité – les rôles des différents acteurs qui participent aux recherches et aux enquêtes sur les cas de personnes portées disparues.

Cela peut inclure les capacités suivantes :

- recevoir et enregistrer les cas de disparition signalés par les familles et les autorités pertinentes ;
- obtenir, collecter, analyser et fournir aux demandeurs et aux autorités pertinentes des informations appropriées sur les circonstances de la disparition ainsi que sur le sort et le lieu où se trouve une personne disparue, tout en assurant la protection des données ;
- prendre – ou demander que soient prises par les autorités pertinentes – toutes les mesures nécessaires à la recherche des personnes disparues et à la vérification des informations les concernant ;
- délimiter les responsabilités et rôles respectifs de toutes les institutions pertinentes qui participent aux recherches et aux enquêtes sur les cas de personnes portées disparues ;
- accéder à tous les sites/emplacements où des personnes portées disparues ou leurs restes sont présumés se trouver, et protéger les tombes et lieux de sépulture ;
- obtenir auprès des entités gouvernementales et non gouvernementales pertinentes, y compris auprès du système judiciaire, toutes les informations utiles, susceptibles de contribuer à faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues. Il peut s'agir d'informations sur les circonstances dans lesquelles ces personnes ont disparu, de noms de témoins et de responsables des disparitions, d'informations sur les personnes décédées, blessées ou détenues et, enfin, d'informations provenant des registres des corps non identifiés ou de la documentation sur les cimetières et autres lieux d'inhumation ;
- répondre aux besoins des proches et assurer, selon les besoins, un accompagnement sur le plan de la santé mentale ou un soutien économique (prise en charge des frais d'inhumation, participation aux événements de commémoration, etc.) ;
- disposer d'un budget ainsi que d'une source de financement durable.

+++

NOTE D'ORIENTATION N° 9

PARTICIPATION DES FAMILLES DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES ET DE LEURS ASSOCIATIONS

Le mécanisme en charge des personnes portées disparues doit garantir la participation effective des familles, tant au processus de son établissement qu'à son fonctionnement.

Cette note, tout en soulignant l'importance de la participation des familles au mécanisme, présente un aperçu de leurs différents rôles potentiels. Elle examine la formation et les activités des associations de familles, et elle décrit les opportunités pouvant être explorées ainsi que certains défis qui risquent de se présenter.

Introduction

Il existe, certes, une tendance à tenir les familles « informées » du travail des mécanismes en charge des personnes portées disparues. Le besoin subsiste néanmoins (et un effort croissant est fait en ce sens) d'impliquer activement, tout au long du processus, les familles touchées et leurs représentants, dont il importe de promouvoir autant que possible la mobilisation, l'action et l'appropriation du processus.

La participation des familles contribue de façon inestimable à faciliter la circulation des informations et à garantir que le mécanisme interviendra de façon appropriée et efficace, et qu'il sera accepté par la communauté.

Si le principe de la participation des familles fait l'objet d'un large consensus, l'étendue et les modalités de leur implication varient car elles dépendent de la volonté, des capacités et des ressources des familles et de leurs associations ; le contexte particulier dans lequel le mécanisme voit le jour et certains aspects techniques de ses processus jouent aussi un rôle.

Les associations peuvent être un moyen efficace de représenter les intérêts des familles ; de plus, leur soutien peut être mobilisé en cas de concordance entre leurs objectifs et ceux du mécanisme en charge des personnes portées disparues. Il convient cependant de tenir compte d'éventuelles difficultés, liées par exemple aux questions de légitimité et de représentation.

1. Importance de la participation des familles

Garantir une réponse ciblée, appropriée et efficace aux besoins des familles

Il est essentiel que les familles des personnes portées disparues soient impliquées pour que le mécanisme mis en place comprenne leurs besoins particuliers, et qu'il soit en mesure de concevoir des objectifs et une stratégie qui répondent à ces besoins, et qui soient en outre culturellement acceptables.

Faciliter la circulation des informations

Les familles sont invariablement l'autorité ultime en ce qui concerne les disparus. Elles jouent un rôle important dans l'établissement d'une liste consolidée des personnes portées disparues ainsi que dans la compilation d'autres informations (relatives, par exemple, aux circonstances des disparitions, ou à de possibles lieux de sépulture). Les familles peuvent également jouer un rôle extrêmement précieux d'intermédiaires lorsqu'il s'agit d'échanger des informations ainsi que de faciliter l'orientation des victimes vers les services compétents et de leur fournir une assistance.

Garantir l'acceptation par la communauté

L'implication des familles concernées assure, au sein des communautés, une meilleure compréhension du mécanisme mis en place ainsi qu'une plus grande confiance en lui. Dans des contextes politiquement sensibles, où la confiance à l'égard de l'État est érodée, cet élément peut jouer un rôle essentiel pour la sécurité et la protection du personnel du mécanisme.

2. Le rôle que les familles peuvent jouer au sein d'un mécanisme en charge des personnes portées disparues

Les familles peuvent être représentées au sein d'un tel mécanisme de manières diverses, pouvant varier en fonction du contexte. Elles peuvent constituer des groupes formels, ou être représentées soit directement, soit au travers d'une structure souple et informelle (pilotée, par exemple, par des dirigeants communautaires).

Les familles peuvent être impliquées dans la création, la gouvernance, les opérations et le contrôle de ces mécanismes ; elles peuvent jouer un rôle de conseil ou de liaison, ou participer à la prise de décisions. L'étendue de l'implication des familles est variable, car elle dépend de leur volonté, de leurs capacités et de leurs ressources, ainsi que des risques encourus.

La définition du mandat et des objectifs du mécanisme mis en place devrait se faire en consultation avec les familles et leurs associations, ainsi qu'avec les autres organisations de la société civile qui les représentent, en plaçant leur expérience et leurs connaissances au cœur du processus.

Dès que le mécanisme est opérationnel, des membres des familles touchées (ou des représentants de la société civile ayant le profil adéquat) peuvent soit jouer un rôle de caisse de résonance pour les décisions, soit participer à la gestion et au fonctionnement du mécanisme.

Les familles peuvent également participer au processus de collecte, analyse et partage d'informations visant à déterminer le sort des personnes portées disparues et l'endroit où elles se trouvent ; cependant, du fait de la technicité et de la complexité des processus d'exhumation et d'identification, la participation des familles peut être difficile à envisager. Le mécanisme devrait veiller à ce que les familles aient accès aux informations pertinentes, et les aider à comprendre ces processus souvent extrêmement techniques.

Lors de la définition du rôle qu'elles pourront jouer dans un mécanisme en charge des personnes portées disparues, il convient de tenir compte de la structure et des objectifs des associations de familles, de même que de leur degré d'acceptation par la communauté.

Outre son interaction avec les associations ou les représentants des familles, le mécanisme mis en place ne devrait pas négliger les contacts directs, individuels, avec les familles, y compris avec celles qui ne sont pas représentées par des associations.

🔑 OUTIL XX : Associations de familles - Facteurs à prendre en compte lors de l'examen de leur rôle potentiel et de la manière de les impliquer

3. Associations de familles

Ces associations sont constituées par des familles qui se regroupent parce qu'elles ont en commun l'expérience de la disparition d'un proche.

Les associations de familles peuvent se constituer de différentes manières. Dans de nombreux contextes, notamment lorsque des personnes sont portées disparues pendant un conflit armé ou d'autres situations de violence, les familles peuvent s'organiser spontanément pour créer des réseaux et des groupes. Dans d'autres contextes, les associations peuvent être créées avec les encouragements et le soutien de divers intervenants : institutions religieuses, organisations de défense des droits de l'homme, société civile, acteurs politiques ou même institutions de l'État. Dans les situations où la formation d'associations est encouragée ou soutenue par des acteurs extérieurs, le risque de partialité ou de politisation des familles peut être accru.

Une association de familles – qu'elle soit formelle ou informelle – peut être créée en tant qu'organisation communautaire au niveau local, régional ou national. Dans certains cas, en particulier lorsqu'un conflit armé est en cours, il arrive que les associations de familles soient créées dans un pays différent de celui où les disparitions ont eu lieu.

Un double rôle incombe aux associations de familles :

- représenter les familles et défendre leurs intérêts/parler en leur nom
- fournir directement ou indirectement des services aux familles en faisant office de « courroie de transmission » entre les familles et l'État et/ou d'autres acteurs.

Parfois, plusieurs associations de familles opèrent sur le même territoire tout en représentant différents groupes d'intérêt (ayant en commun, par exemple, leur appartenance ethnique, les circonstances de la disparition de leurs proches, ou leur affiliation politique). Comme les conflits internes, la concurrence entre les différents groupes risque de provoquer divisions et fragmentation.

Le statut et l'efficacité des associations de familles peuvent varier en fonction de la volonté et de la capacité des familles impliquées, ainsi que du cadre normatif en vigueur. Même si elle n'a pas de statut officiel, une association de familles peut jouir, auprès de certains groupes de familles, d'une légitimité et d'une autorité certaines ; elle peut ainsi être un acteur pertinent au sein du mécanisme mis en place.

4. Activités des associations de familles pouvant être mises à profit pour soutenir l'action d'un mécanisme en charge des personnes portées disparues

De nombreuses activités des associations de familles coïncident avec les objectifs du mécanisme mis en place, et elles peuvent donc être mises à profit pour soutenir l'action de ce dernier. Quelques-unes de ces activités sont présentées ci-après.

Action de plaidoyer et représentation

- Mettre l'accent sur le rôle des familles en tant qu'acteurs d'un processus visant à répondre à leurs besoins, et non simplement en tant que victimes ;
- Obtenir une reconnaissance sociale et politique de la question des personnes portées disparues, par le biais d'une action collective de plaidoyer ainsi que de pressions politiques ;
- Engager un dialogue avec les autorités et d'autres acteurs pour promouvoir un meilleur soutien à la réponse aux besoins des familles ;
- Veiller à ce que les autorités chargées d'élucider le sort des personnes portées disparues ne négligent pas leurs obligations.

Apport d'un soutien à leurs membres et accès facilité aux services et/ou aux aides fournis par l'État et d'autres acteurs.

- Recenser et évaluer les services disponibles, pouvant aider les familles de personnes portées disparues ;
- Mettre les familles en relation avec les prestataires de services, y compris l'État ;
- Fournir des conseils quant aux démarches d'ordre juridique et administratif devant permettre aux familles d'exercer leurs droits et d'obtenir des prestations ;
- Faire office de lien entre les familles, les mécanismes nationaux en charge des personnes portées disparues et les instances judiciaires ;
- Tenir les familles au courant de l'évolution des différents processus de recherches, exhumations, identifications et établissement des responsabilités.

Mémorialisation et réconciliation

- Organiser des commémorations et édifier des mémoriaux ;
- Promouvoir la réconciliation entre les communautés d'une manière qui n'entrave pas le règlement de la question des personnes portées disparues ;
- Promouvoir les efforts visant à prévenir de futures disparitions, notamment en menant une action auprès des jeunes générations.

5. Éléments à prendre en compte pour assurer la participation effective des familles

Le mécanisme en charge des personnes portées disparues devrait chercher à obtenir le soutien des familles ainsi que leur participation effective à son action, et à ces fins :

- privilégier la transparence et la communication afin que les attentes des familles soient/restent réalistes ;

- promouvoir la non-discrimination et l'inclusion, sans distinction entre des groupes ou des lieux géographiques spécifiques ;
- veiller à ce que le mécanisme mis en place et/ou les institutions apparentées aient la capacité de venir en aide aux familles, notamment en ce qui concerne leurs besoins d'ordre juridique, administratif, économique, psychologique et psychosocial ;
- gérer le fait que toutes les familles ne sont pas logées à la même enseigne (certaines recevront des réponses, d'autres pas), comprendre que cela peut provoquer des divisions entre elles, et s'assurer qu'il est tenu compte de cette réalité lors des interactions avec les familles et les associations de familles ;
- respecter le fait que des divergences peuvent exister au sein des familles elles-mêmes ;
- reconnaître et chercher à limiter l'exposition éventuelle des membres des familles de personnes portées disparues à des risques de sécurité ou de stigmatisation lorsqu'ils participent au mécanisme ;
- bâtir la confiance et la compréhension entre les familles et les autorités, et fournir des espaces sûrs, dans lesquels familles et autorités peuvent dialoguer ;
- dans les situations de conflit armé ou d'autres situations de violence, promouvoir l'établissement de relations entre toutes les familles, quel que soit le camp auquel elles appartiennent, en mettant en évidence la souffrance et la douleur qui leur sont communes, et en encourageant la formation d'un front uni pour atteindre les objectifs humanitaires ;
- reconnaître que la démotivation et les risques pour leur sécurité peuvent faire perdre de sa vigueur à l'engagement volontaire des familles, et prendre des mesures visant à encourager les familles à s'engager durablement ;
- lorsque de telles d'associations n'existent pas, et que les familles ont manifesté leur volonté de se regrouper, encourager et faciliter la création d'associations de familles en tant que moyen de venir en aide aux familles de personnes portées disparues.

+++

OUTIL XX : Associations de familles - Facteurs à prendre en compte lors de l'examen de leur rôle potentiel et de la manière de les impliquer

- Quelles familles l'association représente-t-elle ? (En d'autres termes, combien de membres compte-t-elle, et quelle proportion des familles de personnes portées disparues représente-t-elle ?)
- Parmi les communautés affectées, lesquelles sont représentées ?
- Quelle est l'origine de cette initiative ? L'association est-elle locale, ou fait-elle partie d'un réseau national ? Est-elle viable à long terme ?
- Comment l'association représente-t-elle l'ensemble de ses membres vis-à-vis des autorités, des médias, des ONG, etc. ?
- Les intentions et objectifs déclarés de l'association sont-ils compatibles avec le mandat et la mission du mécanisme mis en place ?
- Comment la structure de l'association est-elle définie ? Comment les responsabilités individuelles sont-elles définies ?
- Quelles sont les règles et procédures en vigueur qui régissent la gestion opérationnelle et la gestion financière ainsi que la communication publique de l'association ?
- L'action de l'association est-elle guidée par les besoins exprimés par ses membres ?
- Dans quelle mesure l'association est-elle indépendante en termes de ressources matérielles et financières ?
- Comment l'association conserve-t-elle les données et les dossiers concernant les personnes portées disparues ? Comment assure-t-elle la protection juridique des données ?
- Comment l'association est-elle en mesure de faciliter l'échange d'informations et d'aider les familles à comprendre les informations qui leur sont communiquées ?
- Comment l'association est-elle considérée par les autorités ? Comment participe-t-elle à la prise de décisions et à l'octroi des programmes de soutien communautaires ?

NOTE D'ORIENTATION N° 10

MÉCANISMES EN CHARGE DES PERSONNES PORTÉES DISPARUES - MESURER L'IMPACT DE LEUR ACTION

Les mécanismes en charge des personnes portées disparues poursuivent divers objectifs, et ils sont responsables devant les familles et les communautés concernées, l'État et, le cas échéant, les donateurs.

La présente note d'orientation explique l'importance de mesurer la performance et l'impact du travail effectué par un tel mécanisme, et elle fournit des conseils sur l'élaboration d'indicateurs. Elle propose en outre une liste d'indicateurs possibles (quantitatifs et qualitatifs).

Introduction

Il est essentiel d'assurer efficacement le suivi et l'évaluation du travail des mécanismes mandatés pour faire la lumière sur le sort et la localisation des personnes portées disparues. Bien qu'il ait son importance, le nombre de cas résolus n'est que l'un des indicateurs de succès et les étapes à franchir avant d'obtenir un résultat sont tout aussi importantes. De plus, ces mécanismes poursuivent d'autres objectifs. Au-delà de l'apport de réponses individualisées aux familles, l'impact de ces mécanismes tient notamment à l'efficacité de leur réponse aux autres besoins des familles, ainsi qu'à la manière dont ils peuvent influencer les efforts visant à surmonter les séquelles du passé.

Malgré tous les efforts déployés par un tel mécanisme, son succès dépend en fin de compte du soutien politique et institutionnel qui lui est accordé, ainsi que de la réactivité des autres structures de l'État. Il importe de s'assurer que le mécanisme créé ne soit pas instrumentalisé pour servir de façade politique, mais qu'il atteigne les objectifs qui lui sont assignés.

Tant le suivi des performances que les évaluations peuvent aider à estimer la qualité du travail et l'impact du mécanisme, à identifier les obstacles et, si nécessaire, à adapter les pratiques mises en place ; cette démarche peut également aider à démontrer l'efficacité du travail du mécanisme dans le but d'obtenir un soutien durable. La présente note d'orientation porte essentiellement sur les évaluations.

Le suivi est un processus continu destiné à permettre d'évaluer, de réagir et d'affiner la conception et la mise en œuvre des programmes. Les **données** de suivi doivent donc être collectées en vue de déclencher l'action, ce qui implique d'investir du temps et des ressources non seulement dans la collecte des données mais aussi dans leur **analyse adéquate**.

L'évaluation : L'évaluation [de l'action] humanitaire implique l'examen systématique et objectif de l'action humanitaire, dans le but de tirer des leçons permettant d'améliorer les politiques et les pratiques et de renforcer la redevabilité. Les évaluations offrent l'occasion précieuse de marquer une pause et de tirer un bilan, en adoptant un point de vue objectif sur ce qui fonctionne ou a fonctionné, et ce qui doit changer, en apportant un éclairage structuré sur la performance globale d'un projet, d'un programme ou d'une intervention. Elles contribuent à rassembler des données probantes relatives à ce qui fonctionne ou non dans ces contextes souvent très difficiles. Ainsi, elles peuvent répondre à la difficile question de savoir si nous sommes ou non performants, et aider les décideurs à apporter les corrections de trajectoire nécessaires ou à effectuer des choix difficiles.

Voir *Guide de l'évaluation de l'Action Humanitaire*, ALNAP (2016), disponible à l'adresse <https://www.alnap.org/help-library/guide-de-levaluation-de-laction-humanitaire>

1. Éléments à prendre en compte lors des évaluations

Les évaluations doivent être conçues en fonction du mandat et des objectifs du mécanisme. Il devrait être fait appel à des personnes possédant les qualifications appropriées en fonction du champ de l'évaluation. Si certaines évaluations peuvent, en théorie, être réalisées en interne, d'autres bénéficieraient d'une expertise externe. Les éléments critiques de l'action du mécanisme peuvent nécessiter des évaluations récurrentes. Il importe de veiller à ce que les personnes concernées par l'action du mécanisme – c'est-à-dire les familles touchées – fassent partie intégrante du processus, et qu'elles soient informées des résultats avec la transparence voulue.

2. Concevoir un cadre d'évaluation

L'évaluation de la performance d'un mécanisme en charge des personnes portées disparues pourrait porter essentiellement sur certains des thèmes suivants :

- **Recherches, enquêtes, récupération, exhumation et identification**
Mesurer le nombre de cas pris en charge, les progrès réalisés dans le traitement des cas et, surtout, le nombre de cas résolus ; récupération, analyse et identification des restes humains ; systèmes utilisés pour gérer, analyser et partager les informations ; coordination interne et externe.
- **Répondre aux besoins des familles**
Mesurer le degré de satisfaction des divers besoins des familles touchées.
- **Appeler l'attention sur la question des personnes portées disparues**
Mesurer la portée et l'impact de l'engagement visant à obtenir davantage d'attention et de soutien de la part du public et des instances politiques.
- **Confiance vis-à-vis du mécanisme**
Évaluer le niveau de confiance des familles et des autres parties prenantes vis-à-vis du mécanisme, ainsi que leur perception de sa transparence, de son inclusivité et de son efficacité.
- **Ressources du mécanisme**
Mesure dans laquelle les ressources humaines, techniques et autres du mécanisme sont proportionnelles aux objectifs fixés, et sont gérées de manière appropriée.

Pour chacun de ces thèmes, une série d'indicateurs de performance devrait être élaborée.

 **Voir annexe : Indicateurs de performance**

3. Comment élabore-t-on des indicateurs de performance ?

Un **indicateur** est une variable quantitative ou qualitative qui fournit une base simple et fiable permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs, le changement ou la performance.

Lors de la définition des indicateurs, il convient de se poser les questions suivantes :

- Quels sont les principaux groupes cibles ?
- Quel est l'impact souhaité ?

- Quels résultats globaux espère-t-on obtenir, compte tenu des ressources disponibles ? Alternativement, quels sont les objectifs généraux visés ?
- Quel est le résultat immédiat attendu ? Alternativement, quels sont les objectifs spécifiques visés ?
- Quels types d'activités mène-t-on pour parvenir à ce résultat ?
- S'agissant de l'atteinte des résultats visés, comment les progrès réalisés seront-ils mesurés aux différents niveaux (produit, résultat, impact) ?

4. Éléments à prendre en compte lors du choix des indicateurs

- Les indicateurs constituent la base de tout système de suivi et/ou d'évaluation.
- Les indicateurs doivent répondre à un ensemble de critères dits « SMART », c'est-à-dire être spécifiques, mesurables, réalisables, attribuables, pertinents, réalistes et limités dans le temps.
- Les indicateurs doivent être faciles à comprendre et avoir du sens pour les personnes qui cherchent à exploiter les informations qu'ils fournissent. Il n'est pas très utile de collecter des informations complexes si l'on n'a pas la capacité de les analyser ou si l'on n'a pas l'intention de les utiliser lors de l'examen du plan d'adaptation.
- Un petit nombre d'indicateurs peut être préférable à des tentatives visant à mesurer « tout et n'importe quoi ».
- Dans la mesure du possible, le cadre d'évaluation des performances doit être mis en place en gardant à l'esprit des objectifs stables à long terme en matière d'établissement de rapports et d'analyse des tendances (éviter de modifier les indicateurs d'une année sur l'autre, sachant toutefois qu'une certaine flexibilité est requise, les priorités changeant au fil du temps).

+++



ANNEXE: Indicateurs de performance

Le présent document fournit une liste d'indicateurs possibles, qu'il conviendra d'adapter en fonction du mandat, des objectifs et des besoins de chaque mécanisme.

Indicateurs de performance

1. Prise en charge des cas (recherches, enquêtes, récupération, exhumation et identification)

Recherches et enquêtes : Mesurer le nombre de cas reçus (à traiter), évaluer le système mis au point pour gérer les informations, le niveau de partage des informations, l'analyse des informations, les rapports d'enquête et le nombre de cas résolus à ce stade.

- Lignes directrices et procédures opérationnelles standard (POS) élaborées et mises en œuvre (y inclus les aspects liés à la protection des données) ;
- Nombre de cas figurant sur une liste consolidée dans le système de gestion des informations / la base de données (en proportion du nombre total de cas estimé) ;
- Nouveaux cas signalés et ajoutés à la base de données ;
- Déclarations de témoins supplémentaires et informations ajoutées aux cas existants ;
- Visites de lieux de détention, de postes de police et d'autres sites pour effectuer des perquisitions / mandats de perquisition demandés et accordés ;
- Lieux de sépulture présumés : ordonnances d'exhumation demandées et accordées ;
- Nombre d'échantillons/de données ante mortem et nombre d'échantillons biologiques de référence collectés ;
- Nombre de rapports d'enquête terminés (après examen et analyse des informations mises à la disposition du mécanisme en charge des personnes portées disparues) ;
- Nombre de cas clôturés (résolus) ;
- Nombre d'échanges d'informations et de réponses aux demandes de renseignements émanant des mécanismes de coordination ainsi que d'autres organismes nationaux, régionaux ou internationaux.

Récupération et exhumations : Mesurer le nombre de corps récupérés et d'exhumations effectuées ; évaluer le système mis au point pour gérer, partager et analyser les informations, les rapports médico-légaux, etc.

- Lignes directrices et procédures opérationnelles standard (POS) élaborées et mises en œuvre ;
- Gestion des informations ;
- Nombre de sites fouillés (résultats positifs / résultats négatifs) ;
- Examens médico-légaux ;
- Collecte d'échantillons en vue d'analyses génétiques ;
- Nombre de cas en cours, nombre de cas terminés.

Identification : Mesurer le nombre de cas en cours, en suspens et résolus ; évaluer le système de gestion des informations, les rapports d'identification individuels, la coordination entre les entités, etc.

- Lignes directrices et procédures opérationnelles standard (POS) élaborées et mises en œuvre ;
- Gestion des informations : partage des informations et efficacité de la base de données ;
- Nombre de rapports d'identification finalisés ;

- Nombre de résultats positifs des analyses génétiques.

Restitution : Mesurer les résultats obtenus et le nombre de restitutions aux familles effectuées

- Lignes directrices et procédures opérationnelles standard (POS) élaborées et mises en œuvre ;
- Inhumations, cérémonies, commémorations ;
- Cérémonies de restitution des dépouilles mortelles ; niveau d'implication des familles dans le processus.

2. Répondre aux besoins des familles

Mesurer l'impact des politiques et des programmes visant à venir en aide aux familles des personnes portées disparues.

En fonction des objectifs et des programmes mis en œuvre par le mécanisme considéré, les indicateurs suivants peuvent servir à mesurer l'impact de son action visant à soutenir les familles :

- Nombre de visites/de visites répétées effectuées auprès des familles ;
- Nombre de questions (liées aux besoins juridiques et administratifs) ayant reçu une réponse positive ;
- Production/publication d'une cartographie mise à jour de toutes les organisations impliquées dans le traitement de la question des personnes portées disparues ;
- Nombre de cas orientés vers d'autres bureaux, organisations et organismes nationaux aptes à fournir un soutien ; le cas échéant, nombre de suivis de ces cas effectués pour savoir si une réponse positive a pu être donnée ;
- Mise en place d'un mécanisme officiel de traitement des plaintes, qui soit accessible et dont la publicité soit faite dans le cadre de toutes les activités d'information ou de sensibilisation.

La liste ci-après donne quelques exemples d'indicateurs (paramètres quantitatifs) qui pourraient être utilisés pour mesurer l'impact des **programmes d'assistance**

- Nombre de bénéficiaires qui signalent une amélioration de leur capacité à pourvoir à leurs besoins de base / aux besoins de leurs enfants ;
- Nombre de bénéficiaires déclarant se sentir plus exposés aux risques de protection à cause de l'assistance reçue par le canal du mécanisme ;
- Nombre de bénéficiaires signalant un changement dans leurs relations avec leur communauté à cause de l'assistance reçue par le canal du mécanisme ;
- Nombre de bénéficiaires ayant accès à des services de protection et à des activités de soutien psychosocial de qualité ;
- Nombre de ménages signalant une diminution du sentiment de stress grâce à l'assistance reçue par le canal du mécanisme ;
- Nombre de bénéficiaires estimant que le programme atteint les personnes qui ont le plus besoin d'assistance.

3. Appeler l'attention sur la question des personnes portées disparues

Mesurer la portée et l'impact de l'engagement auprès du public visant à obtenir davantage de soutien de la part des instances politiques et de la population

- Une législation pertinente a été adoptée.
- Des changements sont intervenus dans l'agenda politique, comme le montrent les changements constatés dans la rhétorique orale et écrite : déclarations de soutien exprimées / engagements pris par les décideurs politiques.
- Des changements sont intervenus dans les connaissances ainsi que dans l'attitude et le comportement des principaux décideurs.
- Des engagements budgétaires ont augmenté le niveau des ressources financières.
- Des changements de comportement et d'attitude sont intervenus au sein des communautés.
- Des engagements pris sont mis en œuvre par d'autres parties prenantes.
- Des réseaux plus solides entre organismes et entre parties prenantes sont créés.
- Des activités de réseau plus performantes sont mises en œuvre.
- Sensibilisation du public, couverture de la question des personnes portées disparues dans les médias / nombre de références dans les médias nationaux, présence sur les médias sociaux et nombre de consultations du site web.
- Nombre de sessions d'information organisées dans les bureaux (au niveau central et local) et nombre de participants.
- Rapports / faits et chiffres produits par le mécanisme considéré.

4. Confiance vis-à-vis du mécanisme

Mesurer le niveau de confiance des familles et des autres parties prenantes vis-à-vis du mécanisme considéré, ainsi que leur perception de sa transparence, de son inclusivité et de son efficacité.

- Visites effectuées par des familles (nombre de visites et temps passé avec le personnel)
- Nombre de visites répétées effectuées par des familles
- Diversité des familles (c'est-à-dire différents groupes ethniques) qui se rendent dans les bureaux du mécanisme.

Perception des familles

- Manière dont l'action du mécanisme est perçue par les familles.
- Manière dont l'action du mécanisme est perçue par la ou les minorités.
- Mesure dans laquelle les familles estiment que tout ce qui est possible est mis en œuvre pour retrouver les personnes disparues.
- Mesure dans laquelle les familles ont le sentiment d'avoir été prises au sérieux.
- Mesure dans laquelle le service fourni par le mécanisme considéré répond à l'attente initiale des familles.
- Réactions des familles quant à l'attitude et à l'accessibilité du personnel du mécanisme.
- Qualité et cohérence des contacts à long terme.
- Mesure dans laquelle les familles sont tenues informées des progrès réalisés, ou de l'absence de progrès.

5. Ressources du mécanisme

Pour mesurer les ressources – humaines, techniques et autres – dont dispose le mécanisme considéré, les indicateurs suivants pourraient être utilisés :

Gestion, ressources humaines et formation

- En matière de recrutement, formulation de directives pour le processus d'engagement du personnel, y compris les processus de vérification visant à écarter les personnes ayant de graves antécédents judiciaires ou ayant été impliquées dans des violations des droits de l'homme.
- Nombre d'employés et niveau de qualification.
- Mesure dans laquelle les principes de non-discrimination et de parité entre les sexes sont respectés tout au long du processus de recrutement.
- Élaboration d'un Code de conduite à l'intention du personnel.
- Recrutement de personnel présentant un haut degré d'intégrité, apte à préserver la confidentialité et à ressentir de l'empathie pour les familles des personnes portées disparues.
- Formations organisées sur des thèmes tels que la sensibilisation aux différences entre les sexes, la conduite éthique et la sensibilité à l'égard des personnes vulnérables.
- Formations organisées en vue de développer les compétences techniques, s'il y a lieu, (par exemple : formations – destinées aux enquêteurs, aux analystes et au personnel chargé de la protection – portant sur les techniques d'interview, les techniques d'enquête sur site, la manipulation et la préservation des éléments de preuve matériels, la gestion des données, les sciences forensiques, l'analyse des données et la protection des victimes et des témoins).
- Nombre d'employés, taux de rotation du personnel et nombre de postes pourvus/à pourvoir.
- Niveau de satisfaction du personnel, et sa perception de la relation entre la charge de travail et le nombre d'employés.

Ressources techniques et autres

- Procédures opérationnelles standardisées (POS) rédigées et mises en œuvre pour l'échange d'informations avec d'autres parties prenantes.
- Procédures opérationnelles standardisées (POS) qui reflètent les obligations internationales et les meilleures pratiques en matière d'enquêtes, examens médico-légaux, identifications, exhumations, collecte et analyse d'ADN, stockage et protection des données.
- Nombre de bureaux régionaux et locaux ouverts et ressources dont ils disposent (locaux, ordinateurs, etc.).
- Réseaux pair-à-pair et échanges avec d'autres mécanismes nationaux.

+++