

Le Groupe de travail sur les disparitions forcées des Nations Unies

FEDERICO ANDREU-GUZMÁN*

Aperçu historique

La pratique des disparitions forcées a suscité l'inquiétude des Nations Unies, qui ont réagi. Bien que perçue comme une méthode répressive propre aux dictatures latino-américaines, elle avait cours aussi dans d'autres régions du monde¹. Les travaux du Comité *ad hoc* sur la situation des droits de l'homme au Chili² contribuèrent largement à la mettre en lumière. Mais ce fut la situation en Argentine, où les disparitions forcées étaient une pratique largement répandue et systématique, qui mit en évidence la gravité de ce phénomène et l'urgence d'établir un mécanisme international. Cela était d'autant plus vrai que les mécanismes des Nations Unies étaient alors paralysés en raison de l'action diplomatique de la junte militaire argentine³.

C'est en 1978 que l'Assemblée générale des Nations Unies adopta sa première résolution sur la question des disparitions forcées⁴. Jusqu'à cette date, l'Assemblée générale n'avait abordé la question qu'en fonction de situations de pays⁵. Dans sa résolution de 1978, elle demandait aux États membres de coopérer avec les Nations Unies dans la recherche et la localisation des personnes portées disparues et chargeait la Commission des droits de l'homme (ci-après dénommée la « Commission ») d'examiner la question des disparitions forcées. Néanmoins, la Commission n'aborda pas le sujet en 1979 et le Conseil économique et social des Nations Unies renouvela la demande de l'Assemblée générale, avec caractère prioritaire. En outre, il donna pour mandat à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (ci-après dénommée la « Sous-Commission ») de se saisir de la question et de formuler des recommandations à l'intention de la Commission⁶. La Sous-Commission proposa de créer en son sein un groupe d'experts chargés, à travers un dialogue avec les États

* Federico Andreu-Guzmán est conseiller juridique à la Commission internationale de Juristes.

concernés et les familles des victimes, de collecter les informations nécessaires en vue de la localisation des disparus⁷.

En 1980, la Commission des droits de l'homme décida d'établir un Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires (ci-après dénommé le «Groupe»⁸), mais ne retint pas la proposition que le Groupe fût partie de la Sous-Commission. Dans sa résolution, elle décida «de créer, pour une durée d'un an, un groupe de travail composé de cinq de ses membres agissant en tant qu'experts nommés à titre personnel, pour examiner les questions concernant les disparitions forcées ou involontaires de personnes». La Commission renouvela par la suite le mandat du Groupe. L'Assemblée générale prit acte de la résolution créant le Groupe et demanda à la Commission de continuer à examiner, avec un caractère prioritaire, la question des disparitions forcées et de prendre les mesures nécessaires à ses activités⁹. En outre, elle réaffirma que le Groupe devait mettre en œuvre ses activités de manière «efficace et avec esprit humanitaire».

Le Groupe a ainsi vu le jour avec pour mandat de «faciliter la communication entre les familles des personnes disparues et les gouvernements intéressés afin de faire en sorte que les cas suffisamment circonstanciés et clairement identifiés fassent l'objet d'enquêtes et que la lumière soit faite sur le sort des personnes disparues»¹⁰. Ce mandat a été qualifié de «mandat humanitaire», ou d'élucidation. Parallèlement à ce mandat initial, ou «mandat humanitaire», le Groupe vit peu à peu croître le champ de ses activités. La pratique des missions *in situ* l'amena à dépasser le cadre de son mandat humanitaire et à examiner le phénomène des disparitions forcées dans une

1 Ainsi, à Chypre, en Éthiopie, en Indonésie et aux Philippines, la disparition forcée était pratiquée dans les années 70. Auparavant, pendant la guerre d'Algérie, par exemple, les militaires français eurent recours à cette pratique.

2 Ce Comité fut établi dans le cadre de la procédure 1503 (résolution 1503 (XXVIII) du 13 août 1971).

3 Voir María Luisa Bartolomei, *Gross and Massive Violations of Human Rights in Argentina, 1976-1983, An Analysis of the Procedure under ECOSOC Resolution 1503*, Juristförlaget i Lund, Suède, 1994.

4 Résolution 33/173, intitulée «Personnes disparues», adoptée le 20 décembre 1978.

5 Par exemple Chypre et le Chili.

6 Résolution 1979/38 du Conseil économique et social, du 10 mai 1979.

7 Résolution 5 B (XXXII), de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, du 5 septembre 1979.

8 Résolution 20 (XXXVI), «Question des personnes disparues», du 29 février 1980.

9 Résolution 35/193, «Question des disparitions forcées ou involontaires», du 15 décembre 1980.

10 Document des Nations Unies, E/CN.4/1999/62, du 28 décembre 1998, paragraphe 2.

perspective plus globale. Il commença, tant dans ses rapports de mission que dans ses rapports à la Commission et à l'Assemblée générale, à étudier les pratiques, les législations et les institutions qui favorisaient les disparitions forcées. Il entreprit aussi d'identifier les mesures préventives et répressives que les États devaient mettre en place pour éradiquer la pratique des disparitions forcées. Postérieurement, il fut chargé de veiller à la mise en œuvre, par les États, des obligations découlant de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ci-après dénommée la « Déclaration »), adoptée en 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies.¹¹ Par ailleurs, la Commission demanda au Groupe d'examiner, dans le cadre des disparitions forcées, les questions relatives à l'impunité, à l'enlèvement des enfants de parents disparus et à la protection des défenseurs des droits de l'homme. Ainsi, progressivement, le mandat initial du Groupe a été amplifié de manière considérable.

La création du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires marqua une véritable « révolution » au sein des Nations Unies, car il fut le premier mécanisme thématique conçu, dans le cadre du Programme des Nations Unies pour les droits de l'homme, pour traiter de violations spécifiques et particulièrement graves des droits de l'homme. Cela se fit non sans réticences de la part de plusieurs États, notamment l'Argentine, qui contesta la création du Groupe.¹²

Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires

Le Groupe est un mécanisme extra-conventionnel du système des droits de l'homme des Nations Unies. Initialement, son mandat était renouvelé chaque année par la Commission, avec l'approbation du Conseil économique et social. Depuis 1992, il est reconduit tous les trois ans. Le Groupe est composé de cinq experts indépendants, qui siègent à titre personnel et sont nommés par le président de la Commission en tenant compte de la représentation régionale. Ceux-ci doivent, en principe, être renouvelés périodiquement¹³, mais cette règle a été très peu respectée dans la pratique.

¹¹ Résolution 47/133 du 18 décembre 1992.

¹² À ce sujet, voir l'échange de communications entre la Mission de l'Argentine auprès des Nations Unies et le président du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires (Documents des Nations Unies, E/CN.4/1435, du 22 janvier 1981, annexes IX, X, XI et XII).

¹³ Les périodes établies pour le renouvellement des membres ont varié aux cours de l'histoire du Groupe. Ces dernières années, toutefois, la Commission a décidé que la durée maximum d'un mandat d'expert ne devait pas dépasser six ans.

Pendant 20 ans, le Groupe a eu la composition suivante : deux membres de l'Afrique et de l'Amérique latine ; trois de l'Asie et du groupe occidental ; et un seul pour les pays d'Europe de l'Est. En 2000, la Commission a mis fin à cette situation¹⁴ en décidant que le roulement dans la composition du Groupe devait se faire par étapes, sur une période de transition de trois ans, de façon qu'en 2003 celle-ci soit totalement renouvelée¹⁵.

Le Groupe est appuyé par un secrétariat, composé de personnel permanent du bureau du haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Paradoxalement, alors que le mandat et le champ des activités du Groupe étaient élargis, cet appui a été considérablement réduit. Dans son dernier rapport à la Commission, le Groupe signalait que « [l']effectif du secrétariat a été considérablement réduit ces dernières années puisqu'il est passé de neuf administrateurs et quatre agents des services généraux à deux administrateurs, dont un à mi-temps, et deux agents des services généraux travaillant à temps partiel »¹⁶.

Le Groupe tient trois sessions annuelles et présente chaque année un rapport à la Commission et à l'Assemblée générale. Le rapport rend compte, pays par pays, de tous les cas de disparitions forcées dont le Groupe a été saisi, des démarches qui ont été engagées et des décisions qui ont été prises. Dans le rapport figurent également les conclusions et recommandations, soit spécifiques à des pays soit d'ordre général. Le Groupe y présente aussi ses observations sur l'application de la Déclaration ainsi que ses interprétations sur la portée des dispositions de la Déclaration.

Mandat et fonctions du Groupe

Les sources juridiques du mandat du Groupe se trouvent dans les résolutions de la Commission. Le mandat est systématisé à travers les « méthodes de travail du Groupe », que celui-ci révisé périodiquement¹⁷.

Le Groupe ne s'occupe que des cas de disparitions forcées imputables, directement ou indirectement, aux agents de l'État. Il utilise une définition opérationnelle de la disparition forcée, tirée de la Déclaration¹⁸, c'est-à-dire

¹⁴ Cette situation existe, dans une moindre mesure, dans d'autres mécanismes thématiques.

¹⁵ Décision 2000/109 de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 26 avril 2000.

¹⁶ Document des Nations Unies E/CN.4/2002/79, du 18 janvier 2002, paragraphe 367.

¹⁷ Les dernières en date ont été adoptées le 14 novembre 2001 et figurent comme Annexe I au document E/CN.4/2002/79.

¹⁸ Paragraphe 3 du Préambule de la Déclaration.

les cas où des personnes «sont arrêtées, détenues ou enlevées contre leur volonté ou privées de toute autre manière de leur liberté par des agents du gouvernement, de quelque service ou à quelque niveau que ce soit, par des groupes organisés ou par des particuliers, qui agissent au nom du gouvernement ou avec son appui direct ou indirect, son autorisation ou son assentiment, et qui refusent ensuite de révéler le sort réservé à ces personnes ou l'endroit où elles se trouvent ou d'admettre qu'elles sont privées de liberté, les soustrayant ainsi à la protection de la loi »¹⁹.

Dans ce cadre, le Groupe ne s'occupe ni des situations de conflit armé international ni des enlèvements et autres pratiques, proches ou assimilables à la disparition forcée, commis par des groupes armés d'opposition ou d'autres acteurs non étatiques. Il considère que les disparitions forcées commises dans le contexte des situations de conflit armé international relèvent de la compétence du Comité international de la Croix-Rouge²⁰. Néanmoins, et de manière exceptionnelle, il a dérogé à cette règle dans le cas des personnes portées disparues sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Lors de ses missions *in situ* ou dans ses recommandations spécifiques aux États, le Groupe se penche sur le phénomène des enlèvements commis par des acteurs non étatiques, bien qu'il considère que ceux-ci ne relèvent pas de son « mandat humanitaire ».

Il apparaît que le Groupe a deux mandats spécifiques: un mandat «humanitaire», ou d'élucidation de cas de disparitions, et un mandat de contrôle de la mise en œuvre de la Déclaration. Dans ce cadre, le Groupe est habilité à réaliser des missions *in situ*, à l'invitation de l'État concerné ou à la demande de la Commission. En tout cas, le Groupe doit avoir l'autorisation de l'État concerné.

Le mandat humanitaire et la procédure d'élucidation

Le mandat «humanitaire», ou d'élucidation, a pour objectif de «retrouver la trace des personnes disparues»²¹ et «d'aider les familles à déterminer le sort de ceux de leurs proches qui, ayant disparu, ne sont pas placés sous la protection de la loi»²². Le Groupe dispose, à cette fin, d'une procédure de communication. Étant donné la nature extra-conventionnelle et humanitaire

¹⁹ Règle n° 2 « Définition » des Méthodes de travail révisées du Groupe de travail (E/CN.4/2002/79, Annexe I).

²⁰ Règle n° 5 « Conflits internationaux armés » des Méthodes de travail révisées du Groupe de travail.

²¹ Document des Nations Unies, E/CN.4/1999/62, du 28 décembre 1998, paragraphe 20.

²² Règle n°3 des Méthodes de travail révisées du Groupe de travail.

de cette procédure, aucune exigence n'est imposée en matière de ratification d'instruments internationaux ou d'épuisement des recours internes. La procédure vise à élucider les cas de disparition forcée, déterminer le sort de la victime, si possible faire cesser la disparition forcée et obtenir la « réapparition » du disparu. Il ne s'agit pas d'un mécanisme de contrôle quasi judiciaire. Le Groupe ne s'occupe pas d'établir la responsabilité de l'État concerné et des auteurs de la disparition forcée ou des autres violations de droits de l'homme qui ont pu être commises au moment de la disparition.

La procédure repose sur un système de communications. Le Groupe a établi un formulaire de base pour les communications²³. Les auteurs des communications peuvent être la famille de la victime, des ONG, des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des tierces personnes et, en général, toute source digne de foi. Le Groupe s'assure que la communication répond aux critères qu'il a édictés, puis transmet le cas au gouvernement concerné, en lui demandant de procéder à des enquêtes et de l'informer de leurs résultats. Il s'instaure ainsi un « dialogue » entre le Groupe et le gouvernement, et entre le Groupe et l'auteur de la communication, en vue d'élucider le cas. Le cas est maintenu ouvert tant que le sort de la personne disparue n'a pas été élucidé.

Le Groupe a défini, à travers ses méthodes de travail, les critères qui doivent être remplis pour considérer qu'un cas est élucidé et/ou pour décider de son classement. Un cas est déclaré élucidé lorsque – que la personne soit en vie ou décédée – le sort du disparu et le lieu où il se trouve ont été clairement établis à la suite d'une enquête menée par le gouvernement, des recherches effectuées par la famille, d'une enquête conduite par des ONG, d'une mission d'enquête entreprise par le Groupe ou par des spécialistes des droits de l'homme des Nations Unies ou de toute autre organisation internationale opérant sur le terrain. Lorsque le cas est élucidé, mais que la personne a été victime d'autres violations de droits fondamentaux (par exemple, exécution extrajudiciaire, torture, détention arbitraire), le Groupe transmet le cas au mécanisme compétent de la Commission.

23 Celui-ci signale les éléments d'information minimum que le Groupe requiert pour traiter les cas, à savoir : nom complet de la personne disparue ; date de la disparition ; lieu de l'arrestation ou de l'enlèvement ou endroit où la personne disparue a été vue pour la dernière fois ; renseignements sur les responsables présumés de l'arrestation ou de l'enlèvement ; renseignements sur les mesures prises par la famille ou par d'autres personnes pour localiser la personne disparue ; et identité de l'auteur de la communication (nom et adresse seront gardés secrets sur demande).

Le Groupe peut également classer ou se dessaisir d'une affaire, sans que le cas soit élucidé. Il a prévu deux cas de figure. Le premier concerne les situations où l'autorité nationale compétente décide qu'il y a présomption de décès de la personne portée disparue. Néanmoins, le Groupe ne retient cette décision que dans la mesure où les proches du disparu et les autres parties intéressées y ont souscrit. Le deuxième concerne les situations où la famille a décidé de ne pas donner suite, ou la source n'existe plus ou n'est plus en mesure de suivre l'affaire.

Le Groupe tenant trois sessions annuelles, au cours desquelles les communications sont examinées, une procédure d'intervention rapide a été établie. En vertu de cette procédure, son président peut prendre des mesures sur les cas de disparitions forcées dont le Groupe est saisi entre les sessions.

La procédure, comme celle de l'intervention rapide, n'est pas limitée aux cas de disparition forcée. Elle s'applique aussi aux cas d'intimidation, de persécution ou de représailles dont font l'objet des proches de personnes disparues, des témoins de disparitions ou des membres de leur famille, des membres d'organisations de familles de personnes disparues et d'autres organisations non gouvernementales ou des particuliers qui se préoccupent des disparitions. Dans ces cas, l'action du Groupe vise à engager les États concernés à prendre les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité de ces personnes ainsi que leurs droits fondamentaux.

Enfin, il faut souligner que le Groupe a adopté, à la demande de la Commission, un dispositif spécial concernant les personnes disparues sur le territoire de l'ex-Yougoslavie²⁴. Les méthodes de travail de ce dispositif, le premier qui ait été chargé d' «étudier une question spécifique dans un pays spécifique»²⁵, étaient inspirées de celles du Groupe et impliquaient l'expert responsable, M. Manfred Nowak, et le rapporteur spécial pour l'ex-Yougoslavie. Le dispositif présentait toutefois quelques particularités: il s'appliquait à des cas résultant d'une situation de conflit armé, que celui-ci ait un caractère international ou non international; il concernait le problème des «disparus», tant civils que combattants, c'est-à-dire, une catégorie plus large que celle des «victimes de disparition forcée». Faute d'appui de la part de la Communauté internationale, dans un acte courageux, M. Nowak a présenté sa démission en 1997, et le dispositif spécial a été suspendu²⁶.

²⁴ Résolutions 1994/72, 1995/35 et 1996/71 de la Commission des droits de l'homme.

²⁵ Document des Nations Unies, E/CN.4/1995/37, du 12 janvier 1995, paragraphe 10.

²⁶ Résolution de la Commission des droits de l'homme 1997/57 du 15 avril 1997, paragraphes 33 à 39.

Le contrôle de la Déclaration

Dans le cadre de son « objectif ultime », à savoir « l'éradication du phénomène des disparitions forcées ou involontaires grâce à l'adoption de mesures de prévention appropriées »²⁷, le Groupe a pour mandat de « veiller à ce que les États s'acquittent des obligations qu'ils ont contractées en vertu de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées »²⁸. Il faut préciser que ces mesures ont trait non seulement à la prévention, mais aussi à la répression des auteurs de disparitions forcées et à l'impunité, de même qu'aux « droits à la vérité, à la justice et à une réparation », comme le signale le Groupe²⁹. Dans le cadre de ce mandat, le Groupe fait des « observations générales » sur les dispositions de la Déclaration, précisant la portée de ses prescriptions, des obligations et des droits établis. En outre, il formule, à l'intention des États concernés, des observations et des recommandations en vue d'une mise en œuvre adéquate des obligations qui découlent de la Déclaration.

Il faut préciser que ce mandat de contrôle de la Déclaration n'est pas limité aux aspects généraux ou aux situations de pays. Le Groupe, dans ces méthodes de travail, a établi qu'il doit veiller également au respect des obligations de la Déclaration dans le cadre de l'élucidation d' « affaires individuelles »³⁰. Dans le cadre de ce mandat, le Groupe peut éventuellement fournir des services consultatifs aux États.

Éléments pour un bilan

Au cours de son existence et jusqu'en novembre 2001, le Groupe a été saisi de 49 802 cas, dont 41 859 n'ont pas encore été élucidés ou ne font plus l'objet de suivi³¹. Les cas non élucidés concernaient 74 pays. Comme le signale le Groupe dans son Rapport de 2002 à la Commission, « sur les 7921 cas au total que le Groupe de travail estime avoir élucidés depuis le début de ses activités en 1980, 2398 seulement concernent des personnes toujours en vie, ce qui représente une très faible proportion des 41 859 cas non résolus

²⁷ Document des Nations Unies, E/CN.4/2002/79, résumé exécutif.

²⁸ Document des Nations Unies, E/CN.4/1999/62, du 28 décembre 1998, paragraphe 2.

²⁹ Règle n° 3 des Méthodes de travail révisées du Groupe de travail.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Document des Nations Unies E/CN.4/2002/79, du 8 janvier 2002, paragraphe 3.

répertoriés dans ses dossiers»³². Néanmoins, juger le succès ou l'échec du Groupe sur cette base serait non seulement injuste mais aussi et surtout naïf. En premier lieu, il faut rappeler que la disparition forcée est une violation des droits de l'homme *sui generis*, qui se caractérise par une privation de liberté non reconnue par les autorités, où, comme le signala Niall MacDermot, l'être humain est transformé en un non-être³³. La disparition forcée est liée, généralement, à des formes clandestines et des structures secrètes ou parallèles de répression et de terreur³⁴. La recherche du disparu ou l'élucidation de son sort devient de plus en plus difficile à mesure que le temps passe. En second lieu, étant donné la nature extra-conventionnelle du Groupe, la procédure d'élucidation a des limites qui découlent de son caractère non contraignant et de son fondement volontariste³⁵. Le succès de la procédure d'élucidation dépend largement de l'engagement et de la volonté politique des autorités nationales. En 2001, à Sri Lanka, l'élucidation de 4390 cas, à l'issue d'un long processus amorcé par le Groupe³⁶ avec les autorités sri-lankaises, les familles des disparus et des ONG, a démontré l'utilité de la procédure s'il y a un réel engagement des autorités nationales à résoudre le problème.

Depuis sa création, le Groupe a permis, à travers ses activités, de mieux cerner et délimiter le phénomène des disparitions forcées, ainsi que les obligations internationales des États face à ce fléau. Il a identifié les pratiques, les législations et les institutions qui favorisent les disparitions forcées et surtout, il a mis en évidence le grave problème de l'impunité. En outre, le Groupe a défini les mesures que devraient prendre les États pour prévenir les disparitions forcées, par exemple l'*habeas corpus*, et pour combattre et éradiquer cette pratique ainsi que l'impunité³⁷. Les différentes observations et recommandations du Groupe, tant générales que spécifiquement adressées à des

³² *Ibid.*, paragraphe 362.

³³ *Le Refus de l'oubli – la politique de disparition forcée de personnes, Colloque de Paris, janvier - février 1981*, Éd. Berger-Levrault, Paris, 1981, p. 35.

³⁴ Federico Andreu-Guzmán, «El Proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas», *La Revista, de la Comisión Internacional de Juristas*, n° 62-63, Genève, juillet, 2001, p. 78.

³⁵ Il faut préciser que cette caractéristique n'est pas spécifique à la procédure d'élucidation du Groupe, mais propre à toutes les procédures des mécanismes thématiques de la Commission.

³⁶ Au cours de ce processus, le Groupe réalisa trois missions *in situ* dans les années 90.

³⁷ Wilder Tayler, «Antecedentes del proceso de elaboración del proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas», *La Revista, de la Comisión Internacional de Juristas*, n° 62-63, Genève, juillet, 2001, p. 66.

États, constituent un corps doctrinaire d'une grande valeur tant pour guider l'action des associations de familles de disparus et des ONG que pour les autorités nationales.

Le Groupe a œuvré à l'établissement de nouvelles normes internationales sur les disparitions forcées. Ainsi, le Groupe a contribué à l'élaboration, par la Sous-Commission, de la Déclaration. Plus récemment, il a apporté son appui au processus d'élaboration du projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ci-après dénommé le «projet de convention») ³⁸. De manière générale, il a largement contribué à sensibiliser la communauté internationale au fléau que constituent les disparitions forcées.

Il faut néanmoins reconnaître que le Groupe a perdu beaucoup de son dynamisme et, sans doute, de son efficacité au cours des dernières années. Plusieurs facteurs ont favorisé cette situation.

- Dans les années 90, on a assisté à un désengagement progressif de nombreux pays, qui ont accordé un intérêt moindre au phénomène des disparitions forcées. Cela est dû en partie à la perception – erronée – que les disparitions forcées sont un phénomène latino-américain, lié aux pratiques répressives des dictatures et des régimes autoritaires des années 70 et 80. En outre, l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale a créé le sentiment, dans plusieurs États, que le problème des disparitions forcées allait être résolu ³⁹. Ce sentiment était particulièrement perceptible lors des débats sur le projet de convention à la Commission.
- Au cours des dix dernières années, le Groupe a connu d'importantes restrictions budgétaires et de graves pénuries de personnel de son secrétariat, ce qui a limité son efficacité. Paradoxalement, pendant cette même

³⁸ Le projet a été élaboré par la Sous-Commission, qui s'est largement inspirée du corps doctrinaire établi par le Groupe. Le Groupe a participé à plusieurs séminaires organisés par les ONG pour appuyer l'expert de la Sous-Commission chargé de rédiger le texte. Le projet est reproduit dans le document des Nations Unies E/CN.4/Sub.2/1998/19, Annexe I. Pour ce qui est de la contribution du Groupe voir, notamment, les documents des Nations Unies E/CN.4/2001/68 (Annexe III) et E/CN.4/2002/79, paragraphes 24, 25, 26 et 364.

³⁹ Le Statut de Rome permettra à un tribunal international de réprimer les disparitions forcées, mais uniquement quand elles sont commises «dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre la population civile», c'est-à-dire quand elles constituent un crime contre l'humanité. Le Statut de Rome ne couvre pas la prévention et la répression des disparitions forcées pratiquées en dehors d'une «attaque généralisée ou systématique contre la population civile». Par sa nature même, le Statut de Rome n'aborde pas le problème de l'élucidation humanitaire des cas.

période, le Groupe a vu croître son mandat et le champ de ses activités. Cette situation est généralisée. Ainsi, les rapporteurs et les représentants spéciaux, les experts et les présidents des groupes de travail de la Commission ont indiqué que l'insuffisance de l'appui administratif que le Haut-Commissariat apporte aux titulaires d'un mandat «perturbe grandement leurs travaux»⁴⁰. On assiste à un affaiblissement des mécanismes et des procédures de la Commission, et notamment du Groupe, ainsi que de leurs positions et de leurs rôles au sein du système. La restructuration du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, et la priorité que le premier haut-commissaire, M. José Ayala-Lasso (1994-1997), a donnée aux services d'assistance technique, ont largement favorisé ce processus. Malgré les changements d'orientation et les aménagements administratifs opérés par le deuxième haut-commissaire, Mme Mary Robinson (1997-2002), les contraintes budgétaires ont un impact considérable, d'autant plus que, depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), le nombre des procédures thématiques de la Commission a doublé. Le recours aux contributions extra-budgétaires a augmenté⁴¹. Reste que les contributions volontaires, par nature aléatoires, ne sauraient résoudre sur le long terme une situation qui est structurelle et permanente.

- Le processus de réforme des mécanismes de la Commission, amorcé dans les années 90, est l'un des facteurs qui a le plus contribué à réduire le dynamisme et à affaiblir l'action du Groupe. Au cours de ce processus, non achevé, de nombreux États ont contesté les travaux et l'existence même du Groupe. Il a été proposé de supprimer le Groupe, de le fusionner avec le Groupe de travail sur la détention arbitraire ou de le remplacer par un rapporteur spécial. Le processus de réforme, conjugué aux critiques de certains États, a créé un climat de crainte au sein du Groupe. Considérée, à juste titre, comme une épée de Damoclès, cette situation a suscité, dans le Groupe, un réflexe défensif qui s'est traduit par une révision à la baisse des méthodes de travail et un retranchement sur le mandat initial. La crise au Timor oriental (1998-1999) en a été un dramatique exemple. La

⁴⁰ «Rapport de la réunion des rapporteurs et représentants spéciaux, experts et présidents des groupes de travail chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et du programme de services consultatifs», document des Nations Unies E/CN.4/2002/14, du 11 septembre 2001, paragraphe 76, p. 26.

⁴¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Appel annuel 2001 – aperçu général des activités et des besoins financiers*, p. 25.

Commission, réunie en session extraordinaire en septembre 1999, avait demandé à plusieurs mécanismes thématiques, dont le Groupe, d'effectuer des missions au Timor oriental⁴². Les mécanismes thématiques saisis ont donc réalisé une mission conjointe, à laquelle le Groupe a décidé de ne pas participer.⁴³ L'argument avancé par le Groupe était que la nature humanitaire de son mandat ne lui permettait pas de participer à une mission conjointe avec des mécanismes qui avaient un mandat « accusatoire ». La position ne fit pas l'unanimité des membres du Groupe. L'argument était, en effet, très contestable, voire non fondé. Le Groupe n'a pas réalisé la mission au Timor oriental demandée par la Commission.

Les méthodes de travail furent révisées⁴⁴. Le Groupe y incorpora des éléments permettant de classer les cas de disparitions forcées non élucidés pour lesquels la source avait cessé d'exister, ou les familles concernées ne souhaitaient pas la poursuite de l'examen ou il y avait eu réparation financière. À cela s'ajouta un relâchement non seulement dans le traitement des cas soumis au Groupe et l'application des critères classiques d'élucidation, mais aussi dans la communication du Groupe avec les familles des victimes et les auteurs des saisines. Ainsi, le Groupe déclara élucidé un cas concernant plus de 30 personnes disparues en Colombie, sur la seule base d'un communiqué de presse d'un groupe paramilitaire annonçant « l'exécution » des victimes et la découverte des corps sans vie de neuf d'entre elles⁴⁵.

Les ONG actives dans le domaine des disparitions forcées, notamment FEDEFAM et *Amnesty International*, lancèrent plusieurs initiatives pour revitaliser le Groupe et contrer cette dérive. L'une d'elles – la plus fructueuse – fut l'organisation de plusieurs réunions avec le Groupe, en vue d'en modifier les méthodes de travail et la pratique⁴⁶. Lors de ces réunions,

⁴² Résolution de la Commission des droits de l'homme 1999/S-4/1, paragraphe 7. Outre le Groupe, il s'agissait des mécanismes suivants : la rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; le représentant du secrétaire général, chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; le rapporteur spécial sur la question de la torture ; et la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes.

⁴³ Voir « Situation des droits de l'homme au Timor oriental – Note du Secrétaire général », document des Nations Unies E/CN.4/2000/115, du 20 décembre 1999.

⁴⁴ Voir « WGEID - Méthodes de travail - Rev.2 », en annexe au document des Nations Unies E/CN.4/1996/38.

⁴⁵ Le Groupe, après des réunions avec des représentants de la Fédération latino-américaine des associations de familles de détenus-disparus (FEDEFAM), revint sur sa décision et rouvrit la procédure.

⁴⁶ Voir documents des Nations Unies : E/CN.4/1998/43, du 12 janvier 1998, paragraphes 17 à 20 ; E/CN.4/1999/62, du 28 décembre 1998, paragraphes 19 à 23 ; E/CN.4/2000/64, du 21 décembre 1999, paragraphes 19 à 23 ; et E/CN.4/2001/68, du 18 décembre 2000, paragraphes 21 à 23.

les ONG signalèrent que le tarissement de la source d'information ou le souhait de la famille d'arrêter la procédure pouvaient être motivés par l'existence de menaces et d'actes d'intimidation. En outre, elles soulignèrent qu'en cas de classement pour présomption de décès de la victime ou pour cause d'indemnisation financière, le Groupe devait prévoir certaines sauvegardes dans ses méthodes de travail. Le Groupe reprit nombre de ces contributions dans la révision de ses méthodes de travail, en 2001, et améliora progressivement sa pratique.

- Le manque de renouvellement des membres du Groupe est un autre facteur qui a contribué à cette situation. Néanmoins, il est généralement surdimensionné car, s'il est vrai que certains membres se sont désengagés et ont pratiqué l'absentéisme, d'autres ont continué à accomplir leur tâche. Réduire le problème du Groupe à cette donnée pourrait conduire à un diagnostic erroné et à des solutions incomplètes.
- Les deux derniers facteurs indiqués ont eu une conséquence que l'on ne saurait occulter : l'érosion progressive de la crédibilité du Groupe auprès des ONG et des États qui souhaitent préserver ce mécanisme. Elle s'est traduite, ces dernières années, par une diminution des communications de cas. Si le Groupe interprète cette diminution comme le fruit d'un « recul [de la pratique de la disparition forcée et] comme un signe encourageant »⁴⁷, on peut douter légitimement de cette interprétation.

Perspectives

Les disparitions forcées ne sont pas une pratique du passé ni un phénomène à la baisse. Si dans certaines régions du monde, notamment l'Amérique latine, ce fléau n'a plus les proportions qu'il a eues par le passé, en revanche les disparitions forcées continuent à être pratiquées dans plusieurs pays. En Colombie, par exemple, les ONG sur le terrain ont recensé une moyenne d'une disparition forcée tous les deux jours, et cela depuis quatre ans. Dans plusieurs pays d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie, les disparitions forcées sont monnaie courante. En Tchétchénie, la pratique des disparitions forcées est devenue systématique. En Algérie, le nombre de disparitions forcées enregistré ces dernières années est alarmant. Comme l'a souligné le directeur du Bureau des affaires juridiques de *Human Rights Watch*, M. Wilder Tayler, « la disparition forcée a été et continue d'être un

⁴⁷ Document des Nations Unies E/CN.4/2002/79, du 18 janvier 2002, paragraphe 3.

phénomène global: les dernières 15 années ont vu également des milliers de cas de « disparitions » en Asie, en Afrique, en Europe et au Moyen-Orient »⁴⁸

Il serait non seulement naïf mais aussi irresponsable de penser que les disparitions forcées sont une pratique du passé. La réalité des faits indique tout le contraire. Une lecture des derniers rapports annuels d'*Amnesty International*, de *Human Rights Watch*, de FEDEFAM, d'AFAD (*Asian Federation Against Involuntary Disappearances*) et de la FIDH révèle que ce fléau sévit aujourd'hui partout dans le monde. L'adoption du projet de Convention sur les disparitions forcées, en 1998, par la Sous-Commission de la promotion et la protection des droits de l'homme,⁴⁹ et la décision de la Commission des droits de l'homme d'établir un Groupe de travail intersession pour élaborer un « instrument normatif juridiquement contraignant pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ou involontaires »⁵⁰, qui commencera ses travaux en janvier 2003, mettent en évidence cette réalité et le besoin de se donner les moyens de combattre ce fléau.

L'existence d'un mécanisme et d'une procédure de la Commission des droits de l'homme pour faire face à la pratique des disparitions forcées continue d'être une nécessité. Bien que le processus d'adoption d'un « instrument normatif juridiquement contraignant » pour lutter contre les disparitions forcées ait été amorcé, ce qui permettra, comme l'a souligné l'expert Manfred Nowak⁵¹, de combler les lacunes du système juridique actuel, l'existence du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires reste nécessaire. Comme tout processus d'établissement de nouvelles normes contraignantes, il sera long et une fois qu'il aura été adopté, sa ratification universelle prendra plusieurs années. La nouvelle Cour pénale internationale (CPI) ne saurait répondre aux problèmes humanitaires et aux attentes des familles des victimes. La CPI n'est pas un moyen de réprimer les disparitions forcées commises en dehors « d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile »⁵², c'est-à-dire, un crime contre l'humanité. En effet, le Statut de Rome n'aborde pas le problème des disparitions forcées qui ne

⁴⁸ Tayler, *Doc. Cit.* (note 37), p. 65.

⁴⁹ Voir document des Nations Unies E/CN.4/Subb.2/1998/19, Annexe.

⁵⁰ Résolutions N° 2001/46 (paragraphe 12) du 23 avril 2001 et N° 2002/41 (paragraphe 13) du 23 avril 2002.

⁵¹ Document des Nations Unies E/CN.4/2002/71, du 8 janvier 2002, paragraphes 94 et 98.

⁵² Article 7 du Statut de Rome.

sont pas liées à un crime contre l'humanité, et il ne fixe pas les obligations spécifiques permettant de réprimer les disparitions forcées au plan national⁵³.

Il ne fait aucun doute que le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires est une nécessité et qu'il faut préserver son mandat d'élucidation et de contrôle de la mise en œuvre de la Déclaration. Dès lors, le Groupe doit retrouver son efficacité et son dynamisme. Quelques mesures pourraient y contribuer, dont certaines pourraient être mises en œuvre dans le court terme :

- Révision des méthodes de travail, en consultation avec les ONG, pour y intégrer des mesures de sauvegarde en faveur des disparus et des familles, et assurer un suivi du respect par les États de leurs obligations en vertu de la Déclaration, notamment en ce qui concerne la réparation et les poursuites judiciaires contre les responsables des disparitions forcées.
- Mise en place d'un réseau d'information et de relais de l'action du Groupe, utilisant les missions et les bureaux extérieurs du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et des institutions des Nations Unies. Ce système est déjà utilisé par le Groupe, mais de manière *ad hoc* et sur des bases intérimaires. Il serait d'une grande utilité, non seulement pour l'activité humanitaire du Groupe mais aussi en termes de prévention, d'alerte et de visites *in situ*.
- Renforcement de la communication avec les familles de disparus et les ONG, comme l'a réitéré à maintes reprises la Commission des droits de l'homme. Cette mesure contribuerait à accroître l'efficacité et le dynamisme du Groupe car, comme dans toutes les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, les victimes, leurs familles et les ONG jouent un rôle clé.
- Établissement de critères clairs et d'une procédure transparente de désignation des experts du Groupe, qui tienne compte des avis des ONG actives dans le domaine des disparitions forcées⁵⁴.
- Établissement d'un mécanisme ou d'une procédure sanctionnant l'absentéisme des membres du Groupe, qui pourrait aboutir à la révocation de l'expert fautif avant l'expiration de son mandat de trois ans.

⁵³ Par exemple, l'obligation de qualifier la disparition comme un délit dans la législation nationale, l'obligation incombant aux tribunaux nationaux d'exercer leur juridiction territoriale et extraterritoriale, et les obligations en matière de prévention. Voir Andreu-Guzmán, *Doc. Cit.* (note 34), p. 81.

⁵⁴ Il faut souligner ici qu'un précédent a été marqué dans ce sens par le président, M. Leandro Despouy, de la Commission des droits de l'homme de 2001.

- Renforcement de l'appui administratif et du personnel du secrétariat. Le Haut-Commissariat devrait affecter un effectif accru au secrétariat, et cela sur des bases stables et permanentes.
- Augmentation du budget ordinaire alloué au Groupe.

Ces mesures devraient s'accompagner d'un réengagement des États dans la lutte contre les disparitions forcées et le soutien au Groupe. Ce réengagement devrait se traduire, notamment, par des invitations permanentes et ouvertes au Groupe de visiter les pays; des contributions financières accrues au budget du Groupe; et une large diffusion, à l'échelon national, de la Déclaration et des activités du Groupe.

Abstract

The United Nations working group on enforced disappearances

Federico Andreu-Guzmán

The article outlines the inception and subsequent development of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, describes its mandate and working methods, reviews its activities and makes several recommendations to restore its effectiveness.

Established in 1980 with a humanitarian mandate, the Group saw its duties steadily increase and, when the Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearances was adopted, it was entrusted with the task of monitoring States' compliance with their obligations deriving from it. Its humanitarian task includes an elucidatory procedure to trace the whereabouts of missing persons. In its task of monitoring compliance with the Declaration, the Group verifies that the obligations deriving from it are duly performed by States and addresses general observations and recommendations to them.

During its existence the Group has made substantial contributions. For several reasons, however, it has lost much of its effectiveness. Yet enforced disappearances are not a thing of the past, nor are they diminishing. The Group and its mandate are as necessary as ever.