

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

**Conférence internationale d'experts gouvernementaux et
non-gouvernementaux**

Genève, 19 - 21 février 2003

Groupe de travail sur les *Observations et recommandations*

Rapport du Président à la Plénière

**M. Nicolas Michel, Directeur, Direction du droit international public,
Département fédéral des affaires étrangères, Suisse**

Le Groupe de travail avait pour objectif d'obtenir un aperçu général des *Observations et Recommandations*⁴, d'échanger un certain nombre de considérations sur la relation entre ce document et le processus engagé par le CICR sur les personnes portées disparues, de commenter ce texte et d'en préciser certains aspects. Le Groupe n'a pas été constitué dans l'intention d'en faire une enceinte au sein de laquelle auraient lieu des négociations, le document discuté n'est pas juridiquement contraignant. Il était entendu que les *Observations et Recommandations* ne devraient pas être interprétées comme diminuant les normes juridiques existantes. Celles-ci doivent être considérées comme un instrument opérationnel comportant des mesures pratiques.

Comme il était prévu que les *Observations et Recommandations* seraient adoptées par consensus, les commentaires et propositions additionnels à ce texte devaient être présentés dans un document distinct mais joint au premier. Ces commentaires et propositions sont présentés dans ce rapport qui fait partie des Actes de la Conférence. Les *Observations et Recommandations* doivent donc se lire conjointement avec le présent rapport.

Le Groupe de travail était ouvert à tous les participants à la Conférence et il a bénéficié d'un niveau de participation élevé. Ma tâche de Président du

⁴ TheMissing/Conf/02.2003/FR/1

Groupe a été considérablement facilitée par l'atmosphère positive et constructive qui a prévalu tout au long de nos discussions.

Le travail de fond du Groupe a débuté par un exposé établissant les liens entre le contenu des *Observations et Recommandations* et le *Rapport du CICR : Les personnes portées disparues et leurs familles – Résumé des conclusions des événements préliminaires à la Conférence internationale d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux (19-21 février 2003)*⁵. Le Groupe de travail a ensuite commencé à examiner chaque section du texte afin d'obtenir des précisions et d'échanger des opinions. Je vais faire de mon mieux pour vous faire part des points essentiels de cette discussion.

De nombreux participants ont exprimé leur gratitude pour le travail de préparation du texte par les experts gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que par le CICR, et pour la valeur ajoutée qu'apporte ce texte, qui incitera tous les acteurs concernés à mieux comprendre et mettre en œuvre la totalité de l'éventail des meilleures pratiques opérationnelles relatives au problème des personnes portées disparues. Il a été rappelé que les *Observations et Recommandations* devraient être considérées comme une référence pour toute action pratique future.

Il a été rappelé au cours de la discussion que l'expression « personnes portées disparues » doit s'entendre dans son sens le plus large. Une personne portée disparue est celle dont la famille est sans nouvelles et/ou qui est portée disparue sur la base d'informations fiables. Ces personnes disparaissent pour les raisons les plus diverses, par exemple parce qu'elles sont déplacées, soit dans leur propre pays soit comme réfugiés, parce qu'elles sont tuées dans un conflit armé, parce qu'on les fait disparaître de force, ou parce qu'elles disparaissent involontairement. Il a été particulièrement fait mention de la vulnérabilité des enfants, et il a été dit qu'en plus de la référence aux « enfants non accompagnés » faite dans le texte, une référence aux « enfants séparés » devrait aussi être faite. Quelles que soient les circonstances pour lesquelles une personne est portée disparue, sa famille a besoin de savoir ce qu'il est advenu d'elle. Il est bon, toutefois, d'adopter des approches différentes selon les circonstances.

Comme le texte fait référence aux conflits armés et aux situations de violence interne, plusieurs participants se sont demandés si toutes les personnes portées disparues sont couvertes par les *Observations et Recommandations*. Dans le monde d'aujourd'hui, des conflits armés et des violences éclatent dans un

5 ICRC/TheMissing/01.2003/FR/10

grand nombre de contextes, et la plupart des circonstances dans lesquelles des personnes disparaissent sont liées à ces situations. Il n'en a pas moins été souligné que les travaux des experts sur cette question pourraient en fait, le cas échéant, s'appliquer aux recherches entreprises pour retrouver les personnes portées disparues dans toutes les situations.

La nécessité de reconnaître le droit de savoir universel a été défendue avec force. De nombreux participants en ont affirmé l'existence et le caractère coutumier; d'autres ont fait spécifiquement référence à la jurisprudence – régionale et nationale – relative au droit de savoir. Il a en outre été affirmé que le droit de savoir pouvait être déduit non seulement de la mention spécifique figurant à l'art. 32 du Protocole additionnel I, applicable lors des conflits armés internationaux, mais aussi des obligations générales contenues dans les Conventions de Genève (obligation de fournir des renseignements sur les personnes détenues et internées), ce qui démontre l'existence du droit des familles de connaître le sort de leurs membres. En outre, le droit de savoir a été comparé à d'autres droits, tel le droit à la santé, droits qui ne contiennent pas des obligations de résultat. Cela signifie qu'en cas d'impossibilité prouvée de fournir des informations, il ne peut y avoir de violation du droit de savoir. Ces délégations étaient favorables à l'introduction de formulations plus vigoureuses au sujet du droit de savoir. Certains participants ont toutefois rappelé que le Groupe de travail était en train de discuter un texte à adopter par consensus, dans un forum aux limitations tenant à sa nature même, du fait de la présence de représentants d'Etats, d'organisations inter-gouvernementales et non gouvernementales ainsi que d'experts indépendants. Selon ces participants, toutes les personnes présentes ne partagent pas l'idée d'un droit de savoir universel; ils ont relevé que tous les États n'ont pas adhéré au Protocole additionnel I de 1977, et quelques-uns mettent en doute le caractère coutumier de ce droit.

Certains participants ont évoqué le rôle essentiel joué par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui, à travers le rétablissement des liens familiaux et les programmes de recherches de personnes, contribuent à élucider le sort de personnes portées disparues. Faire figurer le problème des disparus à l'ordre du jour de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui se tiendra à Genève en décembre 2003 mettra encore davantage en lumière l'importance du problème et facilitera la conduite d'une action coordonnée.

À propos des mesures préventives, la nécessité d'une protection *efficace* a été soulignée. Lors de la discussion sur les normes reconnues au plan inter-

national en matière de privation de liberté, il a été rappelé que le droit d'accès à la justice, y compris l'*habeas corpus*, doit être respecté en toutes circonstances. De plus comme le droit international humanitaire et des droits de l'homme sont explicitement mentionnés dans le texte, il a été suggéré de faire aussi référence au droit des réfugiés.

Il a par ailleurs été mentionné que les mesures préventives doivent – et, de fait, peuvent – être prises par des groupes armés. Le problème des personnes portées disparues ne pourra être traité de manière adéquate que dans la mesure où les groupes armés seront inclus dans les solutions. Les obligations prévues par le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés non internationaux s'adressent de la même manière aux États et aux groupes armés prenant part au conflit. Des modalités pratiques (tenant compte des spécificités des groupes armés) devraient être explorées et développées, y compris en coopération avec les groupes armés.

À propos de la clarification du sort des personnes portées disparues, il a été répété que celle-ci comprend la pleine élucidation du sort de chaque personne, y compris la détermination du lieu où elle se trouve, et, si la personne est décédée, de la cause du décès. Une bonne gestion des données personnelles contribue de manière essentielle à maximiser l'efficacité du processus engagé pour élucider le sort des personnes portées disparues. Il a été souligné que les informations collectées ne doivent être utilisées qu'afin de servir la finalité humanitaire pour laquelle elles ont été collectées de manière à ne pas sacrifier, une fois encore, la dignité des personnes concernées. La nécessité de mesures spéciales de protection des données personnelles a été relevée, de même que la nécessité de respecter les normes et les principes pertinents en matière de protection des données personnelles. Il a aussi été dit que les informations doivent être convenablement préservées à des fins historiques et de recherche.

Tout en reconnaissant qu'il est essentiel, pour les familles, d'obtenir des informations sur le sort d'un proche porté disparu, plusieurs participants ont rappelé qu'il convenait de ne pas oublier les autres besoins des familles. Par exemple, si la personne disparue est décédée, la restitution rapide de sa dépouille est fondamentale pour de nombreuses familles qui peuvent ainsi mener à terme le processus de deuil. Les besoins des familles en termes de reconnaissance et de détermination des responsabilités ont également été mentionnés. En ce qui concerne la détermination des responsabilités, il a été précisé que, dans le texte, l'expression « autorités gouvernementales » recouvre les institutions judiciaires.

Bien que plusieurs participants aient souhaité, il est vrai, qu'un langage plus ferme soit utilisé, les *Observations et Recommandations* alimenteront le processus visant à résoudre le problème des personnes portées disparues à la suite d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne, ainsi qu'à venir en aide à leurs familles. Ce processus est complémentaire à d'autres. Ainsi, à titre d'exemple, le *Groupe de travail intersessions à composition non limitée, chargé d'élaborer un projet d'instrument normatif juridiquement contraignant pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* a été spécifiquement mentionné.

Certains participants ont évoqué le manque de ressources en tant que raison principale d'un traitement inapproprié du problème des personnes portées disparues. Par exemple, en l'absence de ressources adéquates, les méthodes – souvent très onéreuses – nécessaires à l'identification des personnes décédées ne sont pas utilisées et, pour la même raison, les moyens personnels d'identification ne sont pas facilement disponibles.

Enfin, il a été réaffirmé que le problème des personnes portées disparues et de leurs familles doit être traité adéquatement. Cela permettra d'éviter une stigmatisation sociale accrue des familles de personnes portées disparues. Et les responsables ne pourront plus ignorer le problème des personnes portées disparues et de leurs familles.

Observations et Recommandations

Adoptées par consensus le 21 février 2003

Les participants à la Conférence

- (I) *Apprécient et relevant* le processus lancé par le Comité international de la Croix-Rouge sur « les Disparus et leurs familles » et constatant l'importance de l'examen et d'une sensibilisation accrue au plan international du problème des personnes portées disparues, dans le cadre d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne⁶,

⁶ Aux fins de ces *Observations et Recommandations*, *violence interne* signifie troubles intérieurs et situations qui requièrent l'intervention d'une institution et d'un intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants, conformément aux *Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, article 5(2)(d) et 5(3), adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986, amendés par la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre 1995.

- (II) *constatant* que l'incertitude, quant au sort de leurs proches, est une douloureuse réalité pour d'innombrables familles, incluant parents et amis proches, qui sont ainsi elles-mêmes des victimes de la situation,
- (III) *constatant* que tant qu'elles restent dans l'incertitude, quant au sort de leur proches, les familles sont dans l'incapacité de faire face aux événements violents qui ont bouleversé leur existence et de passer à la reconstruction de leur vie et à celle de la communauté, comme à la réconciliation,
- (IV) *alarmés* du fait que le ressentiment provoqué par l'humiliation et la souffrance des familles et de leurs voisins mine souvent les relations entre les communautés pour plusieurs générations,
- (V) *conscients* que prévenir les disparitions et faire face à leurs conséquences sont des tâches complexes qui impliquent de nombreux acteurs et qui doivent être coordonnées,
- (VI) *ayant considéré* les instruments et les standards internationaux pertinents du droit international humanitaire et des droits de l'homme et conscients que les Nations Unies et les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont traité et continuent à traiter ce sujet,
- (VII) *convaincus* de la nécessité de prendre des mesures pour prévenir les disparitions, déterminer le sort des personnes portées disparues, venir en aide à leurs familles, reconnaître les faits et établir les responsabilités, quant aux événements ayant entraîné des disparitions,

Font les observations et les recommandations suivantes et encouragent leur diffusion et leur mise en oeuvre :

1. Il est essentiel de protéger toute personne courant le risque de disparaître, sans distinguer si la disparition résulte d'un acte délibéré ou fortuit.
2. Il est essentiel que toute famille puisse connaître le sort de ses proches portés disparus, y compris l'endroit où ils se trouvent et, s'ils sont décédés, la cause de leur décès.
3. La responsabilité en matière de prévention des disparitions et de détermination du sort de toutes les personnes portées disparues dès qu'une disparition est rapportée incombe principalement aux autorités gouvernementales; les groupes armés ont également une responsabilité à ce sujet.
4. Les organisations inter-gouvernementales et le CICR, agissant en conformité avec leurs mandats respectifs, devraient être à disposition pour soutenir les autorités gouvernementales et les groupes armés dans

l'accomplissement de leurs responsabilités, et lorsque ceux-ci ne peuvent ou ne veulent pas les assumer, ils devraient agir en conséquence.

5. En conformité avec leurs mandats propres, les organisations non-gouvernementales devraient maximiser leurs efforts pour prévenir les disparitions et pour déterminer le sort des personnes portées disparues.
6. Il est essentiel que tous les acteurs concernés respectent en toutes circonstances la dignité inhérente à l'être humain.
7. Tous les efforts devraient être entrepris pour respecter l'environnement culturel, social et religieux ou spirituel, quel qu'il soit.

8. Prévention

Le respect du droit international humanitaire et de celui des droits de l'homme pour prévenir les disparitions est fondamental. Il est important que les Etats Parties assurent la mise en oeuvre complète de leurs obligations et que celles-ci soient promues. Les mesures préventives pouvant être prises comprennent :

- 8.1 fournir des moyens d'identification personnelle à tous les membres des forces armées et des groupes armés ;
- 8.2 faciliter l'accès de toutes les personnes concernées à des moyens d'identification personnelle ;
- 8.3 respecter les normes reconnues sur le plan international en matière de privation de liberté, assurer la notification immédiate de personnes détenues aux familles, à un avocat ou à d'autres personnes dont l'intérêt est légitime, et empêcher les exécutions extra-judiciaires, la torture et la détention dans des lieux secrets ;
- 8.4 garantir aux membres d'une famille, y compris ceux qui font partie de forces armées ou de groupes armés, la possibilité de communiquer entre eux régulièrement, où qu'ils se trouvent ;
- 8.5 la reconnaissance des faits et l'établissement des responsabilités, y compris en combattant l'impunité.

9. Détermination du sort des personnes portées disparues

Il est crucial que les familles disposent des informations sur le sort de chacun de leurs proches portés disparus. Les familles et les communautés ont également besoin que les faits, ayant conduit à la disparition, soient reconnus et que leurs auteurs en soient tenus responsables. Les mesures pouvant être prises comprennent :

- 9.1 que les autorités gouvernementales et les groupes armés permettent que des enquêtes indépendantes soient menées en vue de déterminer le sort des personnes portées disparues et de fournir des informations;
- 9.2 éviter qu'il y ait gêne, entrave ou obstruction à la détermination du sort des personnes portées disparues;
- 9.3 mettre en place, chaque fois que nécessaire, des mécanismes complémentaires, judiciaires ou non judiciaires, pour répondre aux besoins des familles;
- 9.4 traiter les questions de réparation;
- 9.5 communiquer aux familles les renseignements récoltés au cours des enquêtes pénales faisant la lumière sur le sort d'une personne portée disparue, en conformité avec les garanties et procédures judiciaires et les règles sur la protection de la vie privée.

10. Gestion de l'information et traitement des dossiers des personnes portées disparues

La coordination des activités entre tous les acteurs concernés et le partage des informations permet d'accroître l'efficacité des mesures entreprises pour déterminer le sort des personnes portées disparues. Les mesures pouvant être prises comprennent :

- 10.1 garantir que l'information récoltée sur les personnes portées disparues soit complète, mais limitée à ce qui est nécessaire au but identifié, et qu'elle soit récoltée et traitée de manière impartiale;
- 10.2 partager entre acteurs concernés les méthodes et objectifs de collecte d'informations et les procédures de traitement;
- 10.3 échanger entre acteurs concernés les informations collectées conformément au point 10.5 et sans mettre en danger les victimes, les personnes collectant l'information ou celles qui sont à la source de l'information;
- 10.4 centraliser les informations collectées pour accroître les possibilités d'informer les familles du sort de leurs proches portés disparus, en particulier en :
 - A. mettant en place un Bureau de renseignements pour collecter et transmettre des informations au plus tard dès le début d'un conflit armé;
 - B. transmettre à une organisation humanitaire neutre, impartiale et indépendante, telle que le CICR, les informations personnelles susceptibles de servir à déterminer le sort des personnes portées disparues;
- 10.5 respecter les normes et principes pertinents relatifs à la protection des informations personnelles, chaque fois que de l'information, y compris des données médicales et génétiques, est gérée et traitée.

11. Gestion des restes humains et de l'information sur les morts

La responsabilité de traiter adéquatement tous les morts, sans distinction de caractère défavorable, et de fournir des informations aux familles pour leur éviter de vivre dans l'angoisse et l'incertitude incombe principalement aux autorités gouvernementales et aux groupes armés. Les mesures pouvant être prises comprennent :

- 11.1 garantir que tout ce qui est possible soit mis en oeuvre pour identifier les restes des personnes décédées et pour enregistrer leur identité;
- 11.2 éviter qu'il y ait gêne, entrave ou obstruction à l'identification des restes humains;
- 11.3 délivrer des certificats de décès;
- 11.4 garantir que tous les acteurs concernés respectent les règles juridiques et les principes d'éthique professionnelle applicables à la gestion, l'exhumation et l'identification des restes humains;
- 11.5 garantir que des spécialistes de la médecine légale, chaque fois que possible, soient en charge des procédures d'exhumation et d'identification des restes humains;
- 11.6 garantir une formation appropriée à toutes les personnes récoltant des informations sur les défunts et prenant en charge des restes humains;
- 11.7 ne commencer un processus d'exhumation et d'identification des restes humains qu'après qu'un cadre a été convenu par tous les acteurs concernés, et garantir que ce cadre comprenne :
 - A. des protocoles définis pour l'exhumation, la collecte de données ante mortem, les autopsies et l'identification sur la base de méthodes et de techniques scientifiquement valables et fiables et/ou des preuves ordinaires, cliniques ou circonstanciées considérées comme appropriées et préalablement reconnues par la communauté scientifique;
 - B. des moyens appropriés pour associer les communautés et les familles aux exhumations, aux autopsies et aux procédures d'identification;
 - C. des procédures pour la remise des restes humains à la famille;
- 11.8 respecter et développer des règles d'éthique professionnelle et de pratique pour les spécialistes de la médecine légale, travaillant dans un contexte international.

12. Soutien aux familles

Les besoins matériels, financiers, psychologiques et juridiques des familles attendant la détermination du sort de leurs proches, devraient être pris en compte par les autorités concernées, si nécessaire avec

l'appui d'organisations gouvernementales et non-gouvernementales ainsi que du CICR. Les mesures pouvant être prises comprennent :

- 12.1 fournir une aide ciblée avec l'objectif, dès que les circonstances le permettent, d'encourager l'autosuffisance des familles;
- 12.2 traiter la situation juridique des personnes portées disparues et ses conséquences pour leurs proches, y compris en matière d'administration des biens, de tutelle et d'autorité parentale;
- 12.3 garantir un soutien et une protection spéciale aux enfants, et en particulier prendre des mesures pour réunir les enfants non accompagnés avec leur famille;
- 12.4 accorder une attention particulière aux besoins des chefs de famille seuls, en prenant en considération les besoins spécifiques rencontrés par les femmes dans de telles situations;
- 12.5 assurer que les familles des personnes portées disparues bénéficient de programmes de soutien pour les aider à s'adapter à leur changement de situation et à accepter les événements; des programmes de soutien psychologique et, si nécessaire et possible, un traitement psychiatrique, doivent être mis en place pour ceux qui en ont besoin; les programmes doivent, dans toute la mesure du possible, s'appuyer sur les systèmes de santé et de soins locaux;
- 12.6 encourager les réseaux et les associations de familles, qui peuvent constituer un cadre de soutien mutuel.

13. Familles et deuil

Le respect des défunts et des rites funéraires, conformes aux coutumes locales, contribue à la paix et à l'ordre social. La manière d'informer les familles du décès de leur proche et la restitution des restes humains et/ou des effets personnels demandent à être convenablement préparées. En outre :

- 13.1 il faut, en toutes circonstances, faire preuve de respect envers les morts et les rites de deuil des personnes et communautés concernées;
- 13.2 il est nécessaire d'apporter un soutien aux commémorations, dont la planification et l'organisation doivent être laissées aux familles et aux communautés concernées.

Genève, février 2003